

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

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

I Ciclo Spending Reviews: Fases I y II

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



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y FUNCIÓN PÚBLICA

SECRETARÍA DE ESTADO DE
PRESUPUESTOS Y GASTOS

DIRECCIÓN GENERAL
DE PRESUPUESTOS



Plan de Recuperación,
Transformación
y Resiliencia

NIPO: 137-22-060-4

ÍNDICE

Página

I.	RESÚMEN EJECUTIVO	5
II.	INTRODUCCIÓN Y MARCO CONCEPTUAL	11
III.	ALCANCE Y METODOLOGÍA.....	27
IV.	SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES: Principio de cumplir o explicar	39

FASE I:

IV.I	Proyecto de evaluación 1: Evaluación de Estrategia y Procedimiento en la concesión de subvenciones.....	43
IV.I.I.	Ámbito del <i>spending review</i>	43
IV.I.I.	Resumen del contenido del <i>spending review</i>	45
IV.I.I.	Seguimiento de las recomendaciones: Principio de cumplir o explicar	57
IV.II	Proyecto de evaluación 2: Medicamentos dispensados a través de receta médica	77
IV.II.I.	Ámbito del <i>spending review</i>	77
IV.II.II.	Resumen del contenido del <i>spending review</i>	78
IV.II.III.	Seguimiento de las recomendaciones: Principio de cumplir o explicar	88
IV.III	Proyecto de evaluación 3: Políticas activas de empleo	97
IV.III.I.	Ámbito del <i>spending review</i>	97
IV.III.II.	Resumen del contenido del <i>spending review</i>	98
IV.III.III.	Seguimiento de las recomendaciones: Principio de cumplir o explicar	108
IV.IV	Proyecto de evaluación 4: Becas de educación universitaria	121
IV.IV.I.	Ámbito del <i>spending review</i>	121
IV.IV.II.	Resumen del contenido del <i>spending review</i>	122
IV.IV.III.	Seguimiento de las recomendaciones: Principio de cumplir o explicar	136
IV.V	Proyecto de evaluación 5: Promoción talento y empleabilidad I+D+i	157
IV.V.I.	Ámbito del <i>spending review</i>	157
IV.V.II.	Resumen del contenido del <i>spending review</i>	159
IV.V.III.	Seguimiento de las recomendaciones: Principio de cumplir o explicar	175

	Página
IV.VI Proyecto de evaluación 6: Fortalecimiento de la competitividad empresarial	205
IV.VI.I. <i>Ámbito del spending review</i>	205
IV.VI.II. <i>Resumen del contenido del spending review</i>	206
IV.VI.III. <i>Seguimiento de las recomendaciones: Principio de cumplir o explicar</i>	222
IV.VII Proyecto de evaluación 7: Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos y la prestación del Servicio Postal Universal	227
IV.VII.I. <i>Ámbito del spending review</i>	227
IV.VII.II. <i>Resumen del contenido del spending review</i>	229
IV.VII.III. <i>Seguimiento de las recomendaciones: Principio de cumplir o explicar</i>	236
 FASE II:	
IV.VIII Proyecto de evaluación 1: Beneficios fiscales.....	247
IV.VIII.I. <i>Ámbito del spending review</i>	247
IV.VIII.II. <i>Resumen del contenido del spending review</i>	249
IV.VIII.III. <i>Seguimiento de las recomendaciones: Principio de cumplir o explicar</i>	260
IV.IX Proyecto de evaluación 2: Gasto Hospitalario del SNS: farmacia e Inversión en bienes de equipos	267
IV.IX.I. <i>Ámbito del spending review</i>	267
IV.IX.II. <i>Resumen del contenido del spending review</i>	270
IV.IX.III. <i>Seguimiento de las recomendaciones: Principio de cumplir o explicar</i>	285
IV.X Proyecto de evaluación 3: Incentivos a la contratación	301
IV.X.I. <i>Ámbito del spending review</i>	301
IV.X.II. <i>Resumen del contenido del spending review</i>	303
IV.X.III. <i>Seguimiento de las recomendaciones: Principio de cumplir o explicar</i>	314
IV.XI Proyecto de evaluación 4: Infraestructuras de transporte	325
IV.XI.I. <i>Ámbito del spending review</i>	325
IV.XI.II. <i>Resumen del contenido del spending review</i>	327
IV.XI.III. <i>Seguimiento de las recomendaciones: Principio de cumplir o explicar</i>	339
 ANEXO DE ACRÓNIMOS.....	 353

I. RESUMEN EJECUTIVO

I. RESUMEN EJECUTIVO

Una de las principales herramientas para mejorar la eficacia del gasto público son los procesos de evaluación llevados a cabo en los diferentes niveles de gobierno. España ha avanzado notablemente en esta línea, habiendo iniciado un proceso gradual de revisión del gasto (en adelante *spending reviews*) a iniciativa del Gobierno, encomendando su realización a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF).

Las dos primeras fases de este análisis integral de varios años (2018-2020) constituyeron la primera piedra para construir una cultura de evaluación permanente y estructural. Estas fases ya están finalizadas y abarcan once estudios que se han centrado en áreas tan importantes como subvenciones, medicamentos, gasto hospitalario, políticas activas de empleo, becas e infraestructuras del transporte, entre otras.

En 2021 el Gobierno ha dado un paso más al contemplar en el **componente 29 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia** (PRTR) tres reformas dirigidas a mejorar la calidad del gasto público. La primera de estas reformas, bajo el título de **Proceso de revisión y evaluación del gasto público**, 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*. A través de un seguimiento activo y razonado de la utilización práctica que por parte de los centros gestores del gasto se está dando a dichos resultados bajo el principio de “cumplir o explicar”, se da eficacia al propio proceso de revisión y a las reflexiones y conclusiones emanadas del mismo.

En el marco de esta reforma del PRTR se presenta el **primer informe de seguimiento de las recomendaciones formuladas en los procesos de revisión del gasto público** (en adelante “informe de seguimiento”) correspondientes al primer ciclo de *spending reviews* cuyos resultados, en la fecha de publicación de este informe, han sido concluidos y presentados por la AIReF.

Los estudios objeto de seguimiento son los siguientes:



El **Informe de seguimiento** ha sido elaborado, de conformidad con el mandato del PRTR, por el Ministerio de Hacienda y Función Pública. Para ello se ha recabado la respuesta de los ministerios destinatarios de las recomendaciones en aplicación del principio de “cumplir o explicar”, indicando en cada caso si las recomendaciones han sido o no implementadas, o lo han sido parcialmente, junto con la correspondiente motivación.

En la elaboración del informe de seguimiento **se han contemplado aproximadamente 280 propuestas y actuaciones**, que engloban las recomendaciones de la AIREF identificadas en los 11 *spending reviews*.

Se trata de un ejercicio de transparencia reforzado, en el que los gestores responsables, informan sobre las medidas adoptadas, o que está previsto adoptar, así como sobre aquellas que no se han adoptado, tomando como referencia las recomendaciones formuladas en los *spending reviews*. Este ejercicio pone de manifiesto la importancia de los procesos de revisión, reflejando la implementación de sus reflexiones y conclusiones, tanto en la planificación como en la gestión pública.

El balance global del informe muestra un elevado grado de implementación de las propuestas formuladas por la AIReF. **Cerca del 85 por ciento de las propuestas contempladas se consideran implementadas o parcialmente implementadas.** Ello pone de manifiesto el esfuerzo que están realizando los departamentos ministeriales y otros centros de gasto, especialmente en los últimos tres años, con la adopción de medidas e iniciativas dirigidas a reformar aquellos ámbitos en los que se han constatado ineficacias o debilidades en la gestión pública.

La tabla I.I. siguiente muestra el resultado global que refleja el seguimiento de las recomendaciones, orientado por los elementos que conforman el principio de “cumplir o explicar”.

Tabla I.I.

Principales resultados del informe de seguimiento

SPENDING REVIEW (Fase/estudio/denominación)	Propuestas* identificadas en los estudios de la AIReF	INFORME DE SEGUIMIENTO		
		Implementadas	Parcialmente implementadas	No implementadas
FASE I. 1: Evaluación de Estrategia y Procedimiento en la concesión de subvenciones	9	0	9	0
FASE I. 2: Medicamentos dispensados a través de receta médica	18	10	5	3
FASE I. 3: Políticas activas de empleo	23	2	20	1
FASE I. 4: Becas de educación universitaria	45	19	14	12
FASE I. 5: Promoción talento y empleabilidad I+D+i	68	37	18	13
FASE I. 6: Fortalecimiento de la competitividad empresarial	3	3	0	0
FASE I. 7: Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos	16	7	4	5
FASE II. 1: Beneficios fiscales	14	4	1	9
FASE II. 2: Gasto Hospitalario del SNS	37	30	7	0
FASE II. 3: Incentivos a la contratación y el trabajo autónomo	20	6	14	0
FASE II. 4: Infraestructuras de transporte	24	1	19	4
TOTAL	277	119	111	47

* La cuantificación de las propuestas se corresponde con la sistematización recogida en el apartado IV. Seguimiento de las recomendaciones.

Es destacable el elevado número de propuestas parcialmente implementadas (40 por ciento). Entre las propuestas “parcialmente implementadas” destaca cierta heterogeneidad en el grado de madurez de las mismas, aspecto que se irá analizando y será objeto de seguimiento y reflexión en los sucesivos informes anuales de seguimiento que se vayan elaborando por parte del Ministerio de Hacienda y Función Pública. Más allá de considerar este resultado como un paso intermedio hacia una implementación completa, lo que se pone de manifiesto es que muchas de las propuestas de los *spending reviews* son de implantación gradual y actualización continua, donde siempre es posible encontrar espacios de mejora.

La principal conclusión del primer informe de seguimiento, además de poner en valor los resultados de cumplimiento alcanzados, es que los procesos de revisión del gasto, incluyendo este informe con el que se cierra una parte del I Ciclo de revisión, se inscriben en un ejercicio de evaluación continua y sistemática, que exige un seguimiento activo de las medidas adoptadas y la formulación o previsión de otras actuaciones que puedan tener encaje a medio plazo.

Desde esta perspectiva el informe de seguimiento puede aportar elementos de información que contribuyan a mejorar los mecanismos de evaluación y de la propia gestión pública y, por otro lado, aportar *inputs* que debidamente canalizados en el ciclo presupuestario permitan fortalecer el proceso de toma de decisiones, así como promover la responsabilidad del gestor y la transparencia de la información orientada al ciudadano.

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 **del 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 del *spending review* ya finalizado 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, se presenta este primer informe de seguimiento de las recomendaciones formuladas en los procesos de revisión del gasto público (en adelante *informe de seguimiento*).

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 30 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 actual 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 1¹, en la que se enmarca la elaboración del presente informe 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 y Función Pública la tarea de supervisar y elaborar un informe anual sobre las medidas adoptadas en respuesta a las recomendaciones. Cuando los centros de

¹ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com_322_1_annex_es.pdf

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.

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 Objetivos de Desarrollo Sostenible 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.

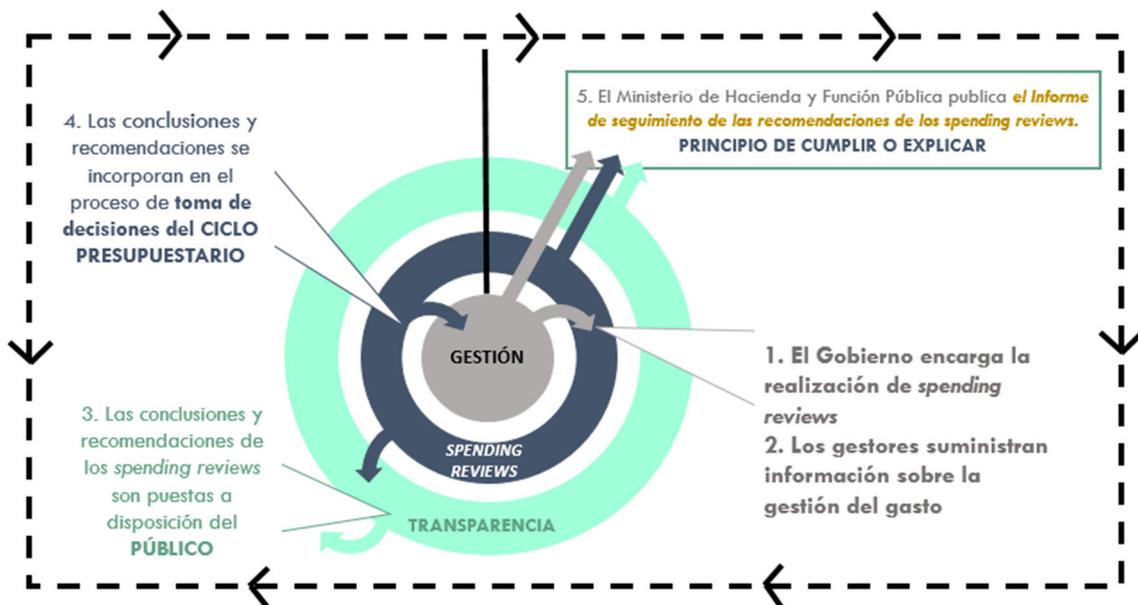
Las revisiones de gastos son una actividad que requiere también de recursos, por lo que todos los aspectos del proceso deben diseñarse de manera que se produzca la mejor utilidad posible. Así, la iniciativa del Gobierno contemplada en el componente 29, da continuidad, consistencia y coherencia a un ciclo integral de eficacia que comienza con el encargo de los *spending reviews* a la AReF 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 y Función Pública.

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.

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 en nuestra práctica dicho principio, que se ha mantenido e incluso reforzado en los

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”

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

El informe de seguimiento recoge, 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 del presente informe de seguimiento por el Ministerio de Hacienda y Función Pública, completa el ciclo de revisión del gasto y refuerza 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. ALCANCE Y METODOLOGÍA

III. ALCANCE Y METODOLOGÍA

ALCANCE DEL INFORME

11 *spending reviews*

En España, los *spending reviews* se han ido articulando y estableciendo paulatinamente en los últimos años en un proceso con voluntad de permanencia y continuidad en el tiempo. Estos estudios son encargados por el Gobierno, en cada una de sus fases, a una autoridad independiente, la AIReF, siendo ésta la que fija la metodología y quien emite las recomendaciones y propuestas resultado de las revisiones realizadas, con plena autonomía funcional, tratando así de dotar de objetividad y transparencia al procedimiento de revisión.

I Ciclo de *spending reviews* (2018-2020)

El primer encargo del Gobierno a la AIReF se realizó por Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de junio de 2017¹ en el que se decidió abordar el estudio del gasto público en subvenciones, confiriendo al proceso de revisión del gasto un carácter plurianual que abarcaría los tres años siguientes.

Este encargo materializó el comienzo de la Fase I de *spending reviews* llevados a cabo por la AIReF, y vino a concretarse en siete estudios mediante el Plan de Acción de la revisión del gasto en subvenciones del conjunto de las Administraciones Públicas de 1 de agosto de 2017² :

¹<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2017/refc20170602.aspx#GASTOPUBLIC>

²https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/06/documentos-sr-prottegidos/00_PlanAccionFasell.pdf

Tabla III.I.

Primer Ciclo: Fase I

Estudios *spending reviews* FASE I

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

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

Proyecto de evaluación 3: Políticas activas de empleo

Proyecto de evaluación 4: Becas de educación universitaria

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

Proyecto de evaluación 6: Fortalecimiento de la competitividad empresarial

Proyecto de evaluación 7: Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos

Los resultados de estos estudios fueron presentados por la AIREF en los meses de junio y julio de 2019.

La Fase II de *spending review* se encargó por el Gobierno a la AIREF en el Acuerdo del Consejo de ministros de 14 de diciembre de 2018³. Ésta fase se concretó en el Plan de Acción de 5 de noviembre de 2018⁴ y abarcó las cuatro áreas siguientes:

Tabla III.II.

Primer Ciclo: Fase II

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

³<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2018/refc20181214.aspx#Airef>

⁴https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/06/documentos-sr-prottegidos/00_PlanAccionFasell.pdf

Las propuestas resultado de los estudios de la Fase II fueron presentados por la AIReF en los meses de julio y octubre de 2020.

Se cierra así con esta segunda fase el alcance del presente informe de seguimiento, referido a las recomendaciones y propuestas emanadas de los once *spending review* ya concluidos por la AIReF en el momento de publicación del mismo.

Cabe señalar que el primer ciclo plurianual de revisión del gasto de las Administraciones Públicas se ha culminado con la aprobación por parte del Gobierno de la Fase III de *spending review* el pasado 29 de junio de 2021. En éste se encarga a la AIReF el estudio de las siguientes áreas de gasto:

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

II Ciclo de *spending reviews* (2022-2026)

Pero el compromiso del Gobierno con la mejora de la eficacia del gasto público no se detiene aquí. El pasado 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; el segundo ciclo de *spending reviews*.

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

Dicho Acuerdo formalizó asimismo la primera fase del nuevo ciclo plurianual, determinado por las dos primeras áreas de análisis:

- 1) Los **instrumentos financieros a disposición del sector público para apoyar los sectores productivos**. 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 iniciarán en 2022.

Con el impulso de iniciativas como la aprobación del segundo Ciclo de revisión del gasto público para el periodo 2022-2026, dirigidas a articular un proceso sistemático y permanente de evaluación del gasto público, el Gobierno se reafirma en el 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.

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 OCDE⁵. Existe consenso⁶ 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 independiente⁷ 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 AIREF 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.

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.

⁵ <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Fiscal-sustainability-of-health-systems-spending-reviews-note.pdf>

⁶ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/dp135_en.pdf

⁷ <https://www.airef.es/es/normativa/>

Gobernanza en el seguimiento de las recomendaciones

Con voluntad de continuar reforzando el ciclo de eficacia del gasto público, el Gobierno habilita, en la Reforma 1 del Componente 29 del PRTR (C29.R1)⁸, la estructura de Gobernanza para llevar a cabo un seguimiento eficaz 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 y Función Pública 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 y Función Pública 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 y Función pública (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.

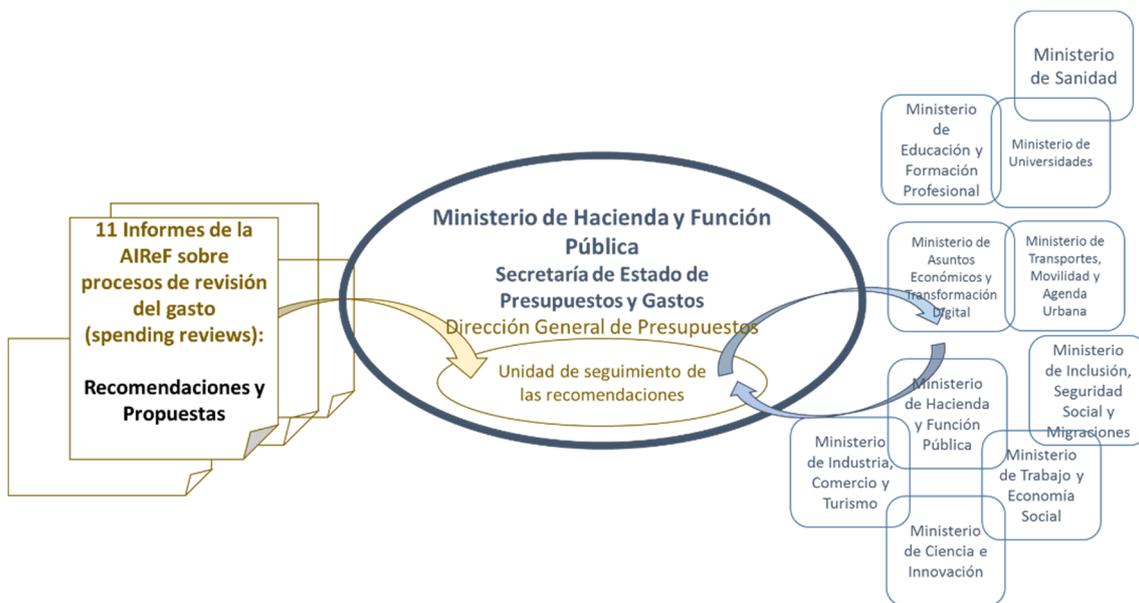
⁸ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4f067743-ceb8-11eb-ac72-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_2&format=PDF

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

En el contexto anterior se desenvuelve la elaboración del presente informe. Las respuestas obtenidas de los departamentos ministeriales destinatarios de las recomendaciones de las fases I y II de los procesos de revisión del gasto público encomendados a la AIReF, han servido de base al Ministerio de Hacienda y Función Pública para la preparación de este primer informe de seguimiento, en cumplimiento de la reforma 1 del componente 29 del PRTR.

Con la disposición final cuarta, apartado f) de la Orden HAC/669/2021, de 25 de junio, para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2022, se autorizó a la Dirección General de Presupuestos para recabar de los diferentes centros gestores la información que fuese 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 y Función Pública, a través de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, remitió a cada uno de los diez ministerios destinatarios⁹ de las recomendaciones de los *spending reviews* un cuestionario solicitando información sobre el grado de implementación de las mismas, dando así cumplimiento al principio de cumplir o explicar.

Los cuestionarios se han configurado como una lista abierta de las principales propuestas formuladas en los respectivos estudios de la AIReF, sin perjuicio de que dicha lista pudiera ser completada por las consideraciones formuladas por los propios departamentos ministeriales, a fin de que la información suministrada en el informe de seguimiento refleje de forma fiel y en su conjunto, un adecuado cumplimiento del principio de cumplir o explicar.

⁹ Es preciso señalar que la estructura de los departamentos ministeriales ha sido modificada en relación a la vigente en el momento de publicación de los *spending reviews*. Por tanto, toda referencia de los estudios de la AIReF a la estructura ministerial anterior, se entenderá realizada al/los Ministerio/s competentes en la actualidad por razón de la materia (Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales).

En relación a la implementación de cada recomendación, en el cuestionario se han habilitado tres opciones de respuesta:

- a. Sí: la recomendación se ha implementado en su totalidad, debiendo indicarse las medidas adoptadas.
- b. No: la recomendación no ha sido implementada, indicando la razón y, en caso de que estuviera prevista su implementación más adelante, indicación de la medida a adoptar y plazo previsto.
- c. Parcial: se han adoptado algunas medidas contenidas en la recomendación, pero aún quedan medidas por adoptar.

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 ministerios destinatarios.

Estructura del informe de seguimiento

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 **Alcance y metodología** 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 junto con la respuesta recibida de los departamentos ministeriales, indicando en cada caso si la propuesta ha sido o no implementada, o lo ha sido parcialmente, junto con la correspondiente motivación.

IV. SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES: 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 6: Fortalecimiento de la competitividad empresarial
7. 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

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-Accio%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 y Función Pública (MINHAFP).

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 AReF 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.I.I.
Ejes del spending review



I. Planificación estratégica

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

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

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.

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 por un lado la trazabilidad de las políticas públicas entre los distintos niveles de

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.

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

En este apartado se presenta el resumen de las propuestas formuladas por la AIReF en su *spending review*, junto con las respuestas del MINHAFP, de conformidad con el 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:

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 y Función Pública a las mismas.

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 parcialmente implementada.

El Ministerio está reforzando esta vinculación entre la planificación de políticas públicas, el presupuesto y la planificación estratégica al exigir 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.

Junto a ello, debe mencionarse especialmente el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). En primer lugar, el componente 11⁹ contempla la

⁹ <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/16062021-Componente11.pdf>

Modernización de la Administración Pública como un elemento clave y complementario de otros factores que están posibilitando la transformación de nuestra economía. 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. Sobre este último aspecto, la evaluación ex post, debe mencionarse también específicamente la reforma 1 del componente 29, bajo el título “Proceso de revisión y evaluación del gasto público”, a la que más adelante se hará referencia.

En particular, el Componente 11 recoge una reforma específica referida a la planificación estratégica de las políticas públicas denominada “Refuerzo de las capacidades administrativas e impulso de la colaboración público-privada”. Esta reforma incorpora al ordenamiento una nueva figura: los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica “PERTE”, que serán clave para la ejecución de los distintos proyectos tractores contemplados en el PRTR, pero que se crea con vocación de permanencia. El Real Decreto-ley 36/2020 ha introducido numerosas medidas para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del PRTR y, en particular los artículos 8 a 11 se refieren a los PERTE como proyectos de carácter estratégico, con un importante potencial de arrastre para el resto de la economía, y que exigen la colaboración entre Administraciones, empresas y centros de investigación para conseguir que escalen sus operaciones en nuestro país. En la actualidad ya han sido aprobados siete proyectos estratégicos¹⁰ que incorporan 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.

Pero además de esta mención a los componentes 11 y 29, el PRTR constituye 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. En concreto el citado 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

¹⁰ <https://planderecuperacion.gob.es/como-acceder-a-los-fondos/pertes>

también servir de guía para incardinar la planificación de las distintas áreas de actuación sectorial y departamental con la programación presupuestaria y subvencional.

En el ámbito concreto de los Planes Estratégicos de Subvenciones (PES) deben señalarse los avances en esta materia. En particular, la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) concluyó la Guía General para la elaboración, seguimiento, control, evaluación y publicidad de los planes estratégicos de subvenciones¹¹. Esta Guía se ha redactado con el fin de 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.

Esta propuesta se considera parcialmente cumplida, 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.

Propuesta: **Indicadores para una evaluación continua.** *Creación de un sistema integrado de información e indicadores: para una evaluación continua de las políticas públicas el objetivo es permitir el correcto desarrollo, seguimiento continuo y transparente de las políticas públicas y servir de base para la evaluación de resultados hasta llegar, como objetivo a medio plazo, a un modelo de contabilidad de costes.*

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

Como se ha señalado anteriormente, el PRTR incorpora una serie de reformas para mejorar la evaluación *ex ante* y *ex post* y el seguimiento de las políticas públicas, sin perjuicio de que se deba seguir mejorando y extendiendo a otros ámbitos la evaluación continua de las políticas públicas. En particular, la reforma referida a la evaluación de políticas públicas está prevista en el Componente 11¹² que señala como uno de sus objetivos el reforzar el marco de evaluación de las políticas públicas, con el fin de disponer de instrumentos adecuados para mejorar el proceso de evaluación *ex ante*, complementando el refuerzo de la evaluación *ex post* previsto en las *Spending reviews* del componente 29.

¹¹ <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Control/CFPyAP/Documents/PES%20-%20GU%C3%8DA%20GENERAL%20201920528.pdf>

¹² <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/16062021-Componente11.pdf>

Pero, además, uno de los elementos más relevantes del PRTR (y del propio Mecanismo europeo para la Recuperación y la Resiliencia, MRR) es la vinculación de la financiación al cumplimiento de hitos y objetivos, a diferencia de otros instrumentos tradicionales basados en la acreditación de costes¹³. Es precisamente esta vinculación a hitos y objetivos lo que potencia la utilización de indicadores, cuantitativos y cualitativos, para medir el progreso en el cumplimiento de los mismos.

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 parcialmente implementada.

En primer lugar, y como antes se ha anticipado, una de las reformas que contempla el PRTR es la Reforma 1 del Componente 29 denominada “Proceso de revisión y evaluación del gasto público”. Esta reforma se articula a través de tres líneas de acción que ya han sido implementadas en la fecha de publicación del presente 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

¹³ Esta es la línea que las autoridades europeas están impulsando en diversos instrumentos, bajo la denominación genérica de *financiación no vinculada a los costes (FNLTC, por sus siglas en inglés)*. Un ejemplo, puede verse en el Reglamento Delegado (UE) 2019/694 de la Comisión: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0694&from=EN>

y Función Pública, 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*.

Así, en primer lugar, se ha creado en el Ministerio de Hacienda y Función Pública la “Unidad de coordinación y seguimiento de los procesos de revisión y evaluación integral del gasto público” cuya finalidad es 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.

Esta nueva estructura se recoge en el Real Decreto 682/2021, de 3 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Función Pública y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, concretamente en artículo 9.2 b).

Igualmente se publicó al Orden de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2022 que incluía 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.

En segundo lugar, el pasado 28 de diciembre se aprobó por Consejo de Ministros la realización de un nuevo ciclo plurianual de revisión del gasto público que abarcará el período 2022-2026, refrendando el papel de la AIReF como organismo independiente de evaluación del gasto público y dando un carácter de permanencia al compromiso de España con la evaluación continua de políticas públicas.

Finalmente, como complemento de lo anterior, el Real Decreto 793/2021 que modifica el Estatuto Orgánico de la AIReF para potenciar su capacidad evaluadora, se aprobó por Consejo de Ministros el martes 14 de septiembre y fue publicado en el BOE

al día siguiente. El Estatuto modificado prevé ahora, en su artículo 28.1, una cuarta división: de manera que la AIReF queda estructurada en las siguientes divisiones:

- a. La División de Análisis Económico.
- b. La División de Análisis Presupuestario.
- c. La División Jurídico-Institucional.

Y la nueva División de Evaluación del Gasto Público.

A su vez, la estructura de esta nueva División de evaluación del gasto público se recoge en el nuevo artículo 31 bis del Estatuto de la AIReF, con dos nuevas subdirecciones, una de Análisis institucional y otra de Análisis técnico.

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

Pero, además, debe mencionarse de nuevo la Reforma 1 del Componente 11 del PRTR a la que antes se ha hecho referencia, cuyo desarrollo e implementación va a suponer un importante respaldo a la evaluación de las políticas públicas. En esta Reforma se contempla una estrategia para reforzar el sistema público de evaluación en las Administraciones Públicas y, especialmente, la adopción de una norma con rango de ley en la que se desarrollarán diversas medidas en el marco de dicha estrategia y siguiendo las recomendaciones de la OCDE y la Unión Europea.

De acuerdo con el PRTR¹⁴ cabe señalar, entre otros, los siguientes contenidos de la futura norma, cuya entrada en vigor, de conformidad con la Decisión de Ejecución del Consejo¹⁵ (CID, por sus siglas en inglés), está prevista para el último trimestre de 2022:

- Principios generales y directrices comunes para la práctica de la evaluación de políticas públicas y de su institucionalización en las Administraciones Públicas.
- Elementos esenciales que deben contener los instrumentos planificadores de las Administraciones Públicas.

¹⁴ <https://planderecuperacion.gob.es/politicas-y-componentes/componente-11-modernizacion-de-las-administraciones-publicas>

¹⁵ https://ec.europa.eu/info/files/annex-proposal-council-implementing-decision-approval-assessment-recovery-and-resilience-plan-spain_es

- Sistema de recogida de datos y de indicadores que vayan a ser empleados en la evaluación.
- Programa anual de carácter departamental y de una memoria anual en la que se refleje el grado de cumplimiento, sus principales resultados y las acciones de mejora a adoptar.
- Establecimiento, en cada departamento ministerial, de un responsable de evaluación de políticas públicas.
- Establecimiento de un instrumento estable de planificación estratégica de la evaluación.
- Definición de las obligaciones de suministro de información para la evaluación de políticas públicas, los mecanismos y protocolos de acceso y uso de la información.
- Definición del mecanismo de seguimiento de las recomendaciones de las evaluaciones.
- Creación de un órgano consultivo y de cooperación en materia de evaluación de políticas públicas.
- Establecimiento de mecanismos de coordinación entre los organismos con competencias en esta materia.
- Redefinición de las funciones del Instituto de Evaluación de Políticas Públicas, así como su transformación en un organismo con alto grado de autonomía.

Finalmente, debe señalarse que los Planes Estratégicos de Subvenciones y el informe general anual sobre la planificación estratégica de subvenciones en el sector público estatal que elabora la IGAE¹⁶ se publican en el Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones y Ayudas Públicas. No obstante, el control de los PES está limitado por la ausencia generalizada de objetivos e indicadores que no sean presupuestarios, lo cual supone un ámbito de mejora en el que se deberá seguir incidiendo. Asimismo, en relación a la Auditoría Operativa, la IGAE continúa incrementando su actividad en la materia.

En particular, la IGAE ha avanzado en el incremento del peso de la Auditoría Operativa y la orientación al análisis de eficacia y eficiencia integrados en auditorías

¹⁶ <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Control/CFPyAP/Paginas/InbformeGeneral.aspx>

mixtas (cumplimiento y operativa). Ello se ha integrado dentro de la Estrategia de la Oficina Nacional de Auditoría 2020-2022 de un objetivo 2.5 denominado "Estudio y valoración de la oportunidad de implantar un modelo de auditoría de la eficacia y eficiencia en las Políticas Públicas.

2.5.1: Establecer el alcance del impacto que pueden tener los trabajos de la Oficina Nacional de Auditoría (ONA) como elemento clave para la toma de decisiones en materia de políticas públicas.

2.5.2: En su caso, impulso para la creación de una "Unidad de Auditoría Operativa de Políticas Públicas" dentro de la ONA que, a través de la implementación de procedimientos de auditoría específicos, aporte valor en la toma de decisiones ministeriales, configurándose en el futuro como pieza clave del proceso de evaluación global."

Es importante resaltar la maduración del Sistema de supervisión continua que persigue la Evaluación de la razonabilidad de las estructuras públicas para la mejora del gasto público. Este Sistema ha sido objeto de Evaluación por la OCDE durante 2021.

Adicionalmente, para profundizar en el desarrollo metodológico e impulsar la Auditoría Operativa como elemento preponderante del sistema de control, se va a proponer la creación de una División dentro de la Oficina Nacional de Auditoría que centralice el proceso de diseño y desarrollo metodológico dado que la actual configuración de la IGAE no permite el avance dentro de las unidades de control actuales.

Propuesta: Transparencia: rendición de cuentas: *Establecer un modelo que asigne y exija responsabilidades sobre los resultados e impacto de las políticas públicas.*

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

- *Los datos generados por la administración deberían estar disponibles para el conjunto de la sociedad, para que la actividad del sector público esté sometida a un escrutinio continuo de la sociedad en general.*
- *Publicación continua de indicadores de ejecución, resultado e impacto, al igual que los resultados de las evaluaciones. Publicación en la web y Portal de transparencia, de los PES, PO y programas presupuestarios.*

Respuesta: Propuestas parcialmente implementadas, teniendo en cuenta, como en las anteriores propuestas, que existen espacios de mejora que invitan a seguir adoptando iniciativas en la materia.

En particular, debe mencionarse la publicación por la IGAE del Informe general sobre los principales resultados de la ejecución de los planes de control de financiero permanente y auditoría pública, como los informes generales sobre los PES y otros específicos relativos a actuaciones de control de organismos públicos de investigación y de control en materia de contratación pública¹⁷.

Igualmente, el PRTR contempla diversas reformas sobre esta materia. La Reforma 1 del Componente 11, ya comentada en apartados anteriores, configura un modelo de gobernanza más estratégico y con un seguimiento que permita una mejor rendición de cuentas. Asimismo, esta reforma prevé seguir desarrollando la transparencia y la participación de los ciudadanos en la elaboración de las políticas públicas.

La Reforma 1 del Componente 29 incluye la realización de un nuevo ciclo plurianual de revisión del gasto público que abarcará el período 2022-2026. Este ciclo plurianual fue aprobado en Consejo de Ministros de 28 de diciembre de 2021¹⁸. Asimismo, dicha reforma prevé la publicidad de los informes de la tercera fase de la revisión del gasto por la AIReF¹⁹ así como la publicación anual de un informe de seguimiento de las recomendaciones formuladas en el marco de los *spending reviews* realizados.

Por último, debe señalarse que las principales conclusiones de los estudios y evaluaciones realizadas en el marco de los encargos del Gobierno para la realización de procesos de revisión del gasto público se hacen públicas.

II. Eje 2: Mecanismos de coordinación interadministrativa

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

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

¹⁷ <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Control/CFPyAP/Paginas/InbformeGeneral.aspx>

¹⁸ <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2021/refc20211228.aspx#unigasto>

¹⁹ <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2021/refc20210629.aspx#gasto>

Esta propuesta se desarrolla en dos líneas de acción:

Disposición de una Conferencia Sectorial por cada política pública

Modelo de Gobernanza compartido y participativo

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

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: Propuesta parcialmente implementada.

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.*

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

En respuesta a las actuaciones planteadas el Ministerio señala que se ha avanzado en las siguientes líneas:

Se ha producido una ampliación del **ámbito objetivo** de la LGS a través de su artículo 20, mediante la integración en la BDNS, no sólo de las subvenciones, sino también de otras “ayudas públicas”. Estas ayudas se han concretado en 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., donde se contemplan también las demás entregas dinerarias sin contraprestación, los préstamos, avales o las aportaciones de financiación riesgo.

En cuanto al **ámbito subjetivo** de la Ley General de Subvenciones, el principal reto en el momento en que AIREF redactó su informe era extender el régimen jurídico de las subvenciones a todas las operaciones realizadas por los organismos y demás entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones públicas. Esto se logró a través de la aprobación de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, en la que se ha introducido la Disposición Adicional 26ª de la LGS, que equipara las demás entregas dinerarias sin contraprestación que otorgan las entidades del sector público estatal con las subvenciones.

Por otra parte, y a través de la materialización de las **recientes obligaciones de publicidad** impuestas por la normativa, se han incorporado a la BDNS una gran variedad de entidades, entre las que merecen citarse el ICO, compañías de aseguramiento público, universidades, Cámaras de Comercio, Asociaciones de Acción local, entidades locales de ámbito superior al municipal, fundaciones públicas, etc. Hay que tener en cuenta que la simple incorporación al sistema de información de la BDNS impone a las entidades una normalización de sus procedimientos que pasa por la necesidad de contar con un respaldo normativo, un acto de convocatoria que también debe ser publicado y la necesaria publicación de las concesiones otorgadas. Es decir, la publicidad abarca a todas las etapas esenciales del proceso subvencional, con lo esto implica en cuanto al impulso en la mejora de las prácticas administrativas de todos los agentes que se incorporan al sistema.

En cuanto al desarrollo del **contenido y alcance de los principios que inspiran el régimen subvencionador**, cabe citar dos documentos aprobados en la IGAE:

- 1) La Guía General para la elaboración, seguimiento, evaluación y publicidad de los planes estratégicos de subvenciones.
- 2) La Instrucción del Interventor General de la Administración del Estado de 29 de julio de 2021, relativa al alcance y contenido del informe previo a la aprobación de las bases reguladoras de subvenciones que deben emitir las Intervenciones Delegadas de acuerdo con el artículo 17 de la ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones.

La **simplificación administrativa de los procedimientos de gestión de subvenciones** implica un proceso continuado de mejora en el que se pueden destacar los siguientes desarrollos:

- El crecimiento y normalización de la Plataforma de intermediación como sistema de verificación de las solicitudes presentadas por los beneficiarios de subvenciones, simplificando sus cargas administrativas. Al día de hoy, este sistema ha permitido, por ejemplo, que la subvención para el kit digital se pueda instrumentar con la aportación por parte de los interesados de un único formulario presentado telemáticamente, corriendo a cargo de la Entidad Pública Red.es toda la verificación de los requisitos mediante interconexión con las autoridades certificadoras.
- También dentro de la propia Administración se avanza en la simplificación de los procedimientos de tramitación de bases reguladoras y de convocatorias; el ejemplo más reciente e importante por lo que implica en cuanto a su incidencia en la gestión de todas las Administraciones públicas, se puede advertir en la batería de medidas de simplificación que se dirigen especialmente al ámbito de las subvenciones en los artículos 60 a 65 del Real Decreto-ley 36/2020 que regula la ejecución del PRTR.

En el ámbito del **control financiero de subvenciones** se ha avanzado en las siguientes líneas propuestas por la AIReF:

El control ya se configura a partir del análisis del riesgo. En esta materia se pueden destacar las siguientes iniciativas:

1. En los Planes de los últimos años se han abordado dos líneas de control orientadas a riesgos concretos:
 - a. La superación de los límites de mínimos.
 - b. La prohibición de acceso a subvenciones y otras ayudas públicas a los condenados con esta pena por los tribunales de Justicia.

Estos dos trabajos orientados a sendos riesgos, permiten poner en conocimiento de las Administraciones concedentes los posibles incumplimientos detectados, liberándolas de un control adicional más allá del que ya tienen a su disposición en el momento de la concesión a través del servicio suministrado por la BDNS a través de la Plataforma de Intermediación.

2. En el Plan anual se viene fijando un alcance concreto al que se dirigirá cada control atendiendo al riesgo que en cada caso se pretenda combatir; este alcance se precisa aún más a través de los programas de trabajo que se emplean para la realización de cada control. Mediante estas soluciones se pretende imprimir mayor eficacia a los trabajos de control y reducir las cargas que soportan los beneficiarios para dar cumplimiento a su obligación de sometimiento al control.

3. En breves fechas está previsto firmar un nuevo convenio con la AEAT en el que se avanza en la cesión de información mutua especialmente dirigida a la identificación de áreas de fraude.

4. La IGAE está poniendo en marcha el nuevo modelo de análisis de big data con procesos de aprendizaje de máquina, siguiendo la metodología que ha proporcionado la OCDE en su trabajo “La Lucha contra el Fraude en las Subvenciones Públicas en España”.

La **coordinación del control financiero de subvenciones y del procedimiento sancionador**, se ha abordado mediante la modificación de los apartados 1 y 2 del artículo 52 para reforzar las garantías en cuanto a la exigencia de reintegro propuesto desde el control.

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 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.

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

En relación a la mejora de la **estructura de la BDNS**, como en la respuesta anterior, se trata de un proceso continuado que nunca se podrá dar por concluido. Aun así, se comparte con la AIReF la orientación en la que se debe trabajar y, en esta línea se destacan los siguientes avances significativos:

La BDNS ha ido creciendo de forma continuada a lo largo de este tiempo tal y como se puede comprobar por comparación de su situación a finales de 2018 y su situación actual:

Tabla IV.I.III.I.

BDNS: Situación 2018

The screenshot shows the top navigation bar of the BDNS website. It includes the BDNS logo with the word 'TRANSPARENCIA' below it, the title 'Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones', and logos for the GOBIERNO DE ESPAÑA, MINISTERIO DE HACIENDA, and IGAE (INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO). A navigation menu contains links for 'Inicio', 'Convocatorias', 'Suscripción de alertas', 'Concesión de subvenciones y ayudas', 'Concesión de ayudas de estado', and 'Infracciones muy graves y sanciones'. Below the menu, there is a section titled 'Últimas convocatorias registradas' with a brief description and a table header. The table header includes columns for 'Administración', 'Departamento', 'Órgano', 'Fecha de registro', 'Título de la convocatoria', 'BB Reguladoras', and 'ID BDNS'. The table body is mostly obscured by a grey box.

Tabla IV.I.III.II.

BDNS: Situación actual

La BDNS ha incorporado la información sobre otras ayudas públicas y sobre otro tipo de entidades concedentes de subvenciones; además proporciona información sobre ayudas de mínimis; también publica 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; 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:

Tabla IV.I.III.III.

BDNS: Volumen de concesiones registradas 2019-actualidad

IMPORTE DE AYUDAS CONCEDIDAS

Administración	2.019	2.020	2.021	Total
Estatad	9.077	71.923	40.892	121.892
Autonómica	14.006	15.001	18.679	47.686
Local	2.438	2.784	2.794	8.017
Otros	47	43	185	276
Total General	25.568	89.751	62.550	177.871

Además, la BDNS suministra información a distintos agentes según sus necesidades:

- a los órganos concedentes de subvenciones, para informar en sus procesos de planificación, gestión y control.
- a la Agencia Estatal de Administración Tributaria para la conformación de las bases tributarias.
- 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)).
- o recientemente, la BDNS está implicada dentro del sistema de seguimiento de las ayudas del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, mediante su interrelación con el sistema contable de la AGE y con el Sistema de Gestión de Fondos Europeos.

Merece destacarse que este avance se ha logrado sin incremento de medios personales en la IGAE.

A modo de resumen, se señala que se ha avanzado en las líneas descritas, pero, sobre todo, se han priorizado aquéllos desarrollos que han venido impuestos por la reciente normativa europea en cuanto a los requerimientos de información sobre subvenciones en el marco de las medidas COVID-19 y para el cumplimiento de los compromisos de información del MRR.

La AIReF propone en su informe que, además, la BDNS se desarrolle como **plataforma de gestión de subvenciones**. Esta propuesta no es factible; en 2021 se registraron en la BDNS algo más de 57.000 convocatorias, cada una con su régimen jurídico particular. Además, el mayor volumen de incidencias en la gestión de subvenciones surge en la fase de solicitud, cuando hay que dar respuesta a todas las dudas de los posibles interesados. Esta gestión no puede ser centralizada en un único órgano administrativo. En cualquier caso, lo que sí proporciona la BDNS es un enlace directo al sitio web que señala el órgano convocante para la tramitación de las solicitudes de cada convocatoria.

También se propone que la BDNS soporte el **seguimiento de los indicadores de gestión**. Se entiende que este seguimiento debe estar integrado dentro del proceso de presupuestación y gestión, y soportado, en consecuencia, en el sistema de seguimiento contable, a efectos de integrar en un único sistema toda la información que afecte a todos los gastos y costes de cada política presupuestaria.

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

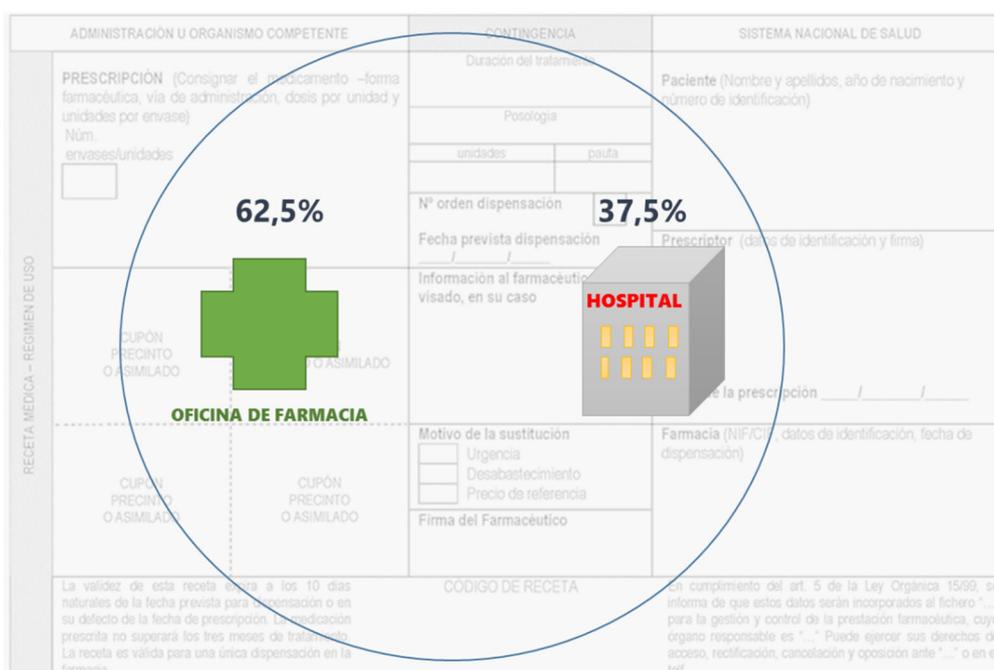
¹ <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2018/08/AIReF-Plan-de-Acci%C3%B3n-Spending-Review-Aprobado-por-ACM-.pdf>

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.

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 Ministerio de Sanidad.

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

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

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 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 Ministerio de Sanidad, 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

⁵ A fecha de realización de este estudio

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

El estudio hace referencia a seis áreas de mejora:

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

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

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

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

Decisiones de reevaluación y desfinanciación de medicamentos

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

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

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

El rol de los Comités Autonómicos de Evaluación

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

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

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

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

Modelos de compras

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

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

Selección de medicamentos del Sistema Andaluz de Salud

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

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

V. Políticas farmacéuticas en materia de prescripción

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

Políticas de incentivos

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

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

Políticas regionales para homogeneizar la prescripción

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

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

Políticas regionales de control y seguimiento de la prescripción

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

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

Educación sanitaria de la población para fomentar el uso racional

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

Según indica el estudio la falta de adherencia a los tratamientos tiene un elevado coste para el 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

A continuación, se presenta un resumen de las propuestas formuladas por la AIReF en su *spending review* relativo a los Medicamentos dispensados a través de receta médica, junto con la respuesta del Ministerio de Sanidad, de conformidad con el principio de cumplir o explicar.

Para una mayor sistematización del presente informe, estas propuestas se han ordenado en cinco grupos en función del agente al que afectan: a la **gestión del**

Ministerio de Sanidad, a la gestión de las **comunidades autónomas**, a la labor de las **farmacias**, a los **pacientes** y **medidas transversales**.

1. Propuestas que afectan a la gestión del Ministerio de Sanidad

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

Propuesta: Comisión Interministerial de Precios de Medicamentos y Productos Sanitarios: *Modificar la composición actual de la CIPM corresponsabilizando a las CCAA en las decisiones que en ella se tomen.*

Respuesta: Propuesta implementada.

El Ministerio modificó la composición de la CIPM mediante el Reglamento Interno de la Comisión Interministerial de Precios de los Medicamentos de 30 de septiembre de 2019⁶. Se incorporan a las sesiones de la CIPM representantes de todas las CCAA con voz. Además, el Reglamento recoge que los acuerdos se adoptarán por consenso.

Propuesta: Sistemas de información para el seguimiento: *Actualización e integración de los sistemas de información para el seguimiento y revisión sistemática de las condiciones de financiación y reembolso, la evolución de los precios internacionales, la congruencia entre la práctica observada de prescripción y la indicación para la que se financió un medicamento, previsión de la autorización de nuevos medicamentos y la consideración de los impactos presupuestarios.*

Respuesta: Propuesta implementada.

A nivel de prestación farmacéutica se destacan, entre otros, tres planes relevantes:

1. VALTERMED⁷: el sistema de información corporativo para la medición de resultados en salud tras la utilización de medicamentos en la práctica clínica en el SNS
2. Plan de Proyecto de mejora de SI corporativos, con objeto de fortalecer ALCANTARA (sistema de información corporativo que unifica e integra toda la información de productos farmacéuticos del Ministerio de Sanidad con el fin de generar el fichero del Nomenclator de productos farmacéuticos que se envía a

⁶ https://www.sanidad.gob.es/profesionales/farmacia/pdf/REGLAMENTO_CIMP_30_09_2019.pdf

⁷ <https://www.sanidad.gob.es/profesionales/farmacia/valtermed/home.htm>

las CCAA para facturación de recetas del SNS, así como el fichero completo de productos farmacéuticos de nuestro país)

3. BIFIMED⁸: creación de un nuevo buscador de medicamentos que incluye información del estado de financiación de los mismos, de las indicaciones financiadas y de las no financiadas y de las condiciones especiales de financiación.

Propuesta: Condiciones de financiación: *Inclusión de cláusulas automáticas de revisión de las condiciones de financiación cuando baje el precio en países de referencia, se incumplan las condiciones aprobadas o accedan nuevos equivalentes terapéuticos.*

Respuesta: Propuesta implementada.

Se ha desarrollado una sistemática para la revisión de oficio a la baja de los precios de medicamentos, centrandos los esfuerzos en los medicamentos dispensados en las oficinas de farmacia y en aquellos de uso/dispensación hospitalaria que no tienen descuento en ninguna comunidad autónoma. Los acuerdos adoptados de revisión de precios a la baja se recogen en cada uno de los acuerdos⁹ que se publican en la web del Ministerio de Sanidad. Asimismo, se incluye en el orden del día (en todos los plenos) un punto donde se informa del impacto de las revisiones realizadas.

Propuesta: Agencias evaluadoras: *Fomento de una mayor coordinación entre la Agencia Española del Medicamento y Productos Sanitarios y las agencias autonómicas cuando se analice la contribución de medicamentos innovadores para evitar duplicidades y falta de coherencia.*

Respuesta: Propuesta implementada.

Se han desarrollado varias medidas con este objetivo entre las que se destacan:

1. Creación de la Red nacional de evaluación de medicamentos (REvalMed SNS) tejida por las alianzas entre la DG CYF-AEMPS-CCAA
2. Priorización de la elaboración de los informes de posicionamiento terapéutico (IPT) (incluido en el Plan para la consolidación de los IPT)¹⁰. La priorización se acordará en el seno de la CPF, cada mes, a propuesta del Grupo de

⁸<https://www.sanidad.gob.es/profesionales/medicamentos.do>

⁹<https://www.sanidad.gob.es/profesionales/farmacia/CIPMyPS.htm>

¹⁰<https://www.sanidad.gob.es/profesionales/farmacia/IPT/home.htm>

coordinación de REvalMed. La priorización se realiza con una matriz definida y objetiva

3. Inclusión en todas los órdenes del día de la CIPM de un punto informativo sobre los nuevos medicamentos que se han iniciado para su estudio de financiación y precio.

Propuesta: Sistema de Precios de Referencia: *Definición de un nuevo sistema que considere el nivel de principio activo (ATC 5) y de equivalente terapéutico (ATC 4) para vincular los precios de los medicamentos del mismo grupo de equivalencia terapéutica, ya que el actual modelo, al comparar principio activo no proporciona una visión global sobre el precio de los tratamientos disponibles para una patología.*

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

Se modifica el apartado 2 del artículo 98 de la Ley de Garantías y Uso Racional del Medicamento y Productos Sanitarios¹¹ (en adelante LGURM) por la disposición final 35.1 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021. Su modificación se basa en sustituir la formación de conjuntos de referencia por ATC5, en lugar de por principio activo.

Por otra parte, está prevista la reforma de la LGURM, siendo una de las reformas (C18.R5) del componente 18 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia¹² (está definido como hito en el PRTR que entre en vigor en el último cuatrimestre de 2023).

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.*

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-8343>

¹² <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052021-Componente18.pdf>

Respuesta: Propuesta implementada.

El Ministerio señala que es una medida que actualmente es posible.

Propuesta: Criterios de coste-efectividad: Se propone que en la fijación del precio de los medicamentos innovadores se apliquen criterios coste-efectividad con carácter vinculante. Mejorar la coordinación de las distintas agencias evaluadoras.

Respuesta: Propuesta implementada.

Este criterio es uno de los establecidos en el art. 90. del LGURM. Adicionalmente se han desarrollado dos medidas relevantes:

1. Aprobación del Plan para la consolidación de los Informes de Posicionamiento Terapéutico en el SNS¹³, siendo uno de sus objetivos la incorporación de evaluación económica, incluyendo el impacto presupuestario, en los IPT¹⁴, con la formación de una Red nacional de Evaluación de Medicamentos en el SNS (REvalMED).
2. VALTERMED¹⁵: sistema de información corporativo para la medición de resultados en salud tras la utilización de medicamentos en la práctica clínica en el SNS.

Propuesta: Revisar las medidas transversales de recorte de precios del RD8/2010: Se propone retirar la aplicación de la deducción del 7,5 por ciento para nuevos medicamentos, incrementar la deducción del 15 por ciento para genéricos hasta el 20 por ciento e introducir mecanismos adicionales de control para evitar que los laboratorios eludan la aplicación de la deducción del 15 por ciento (mediante modificaciones de las presentaciones que solo suponen cambio de códigos nacionales).

Respuesta: Propuesta no implementada.

Esta medida está en estudio. Requiere modificaciones normativas y tendría impactos a nivel presupuestario de calado (no de ahorro).

Propuesta: Medicamentos con problemas de suministro: Se propone aumentar el precio de los medicamentos con problemas de suministro debido a su bajo precio. (Durante la realización de este estudio entró en vigor con este fin la Orden SCB/1244/2018, de 23

¹³ <https://www.sanidad.gob.es/profesionales/farmacia/IPT/home.htm>

¹⁴ <https://www.aemps.gob.es/medicamentos-de-uso-humano/informes-de-posicionamiento-terapeutico/>

¹⁵ <https://www.sanidad.gob.es/profesionales/farmacia/valtermed/home.htm>

de noviembre, por la que se procede a la actualización en 2018 del sistema de precios de referencia de medicamentos en el Sistema Nacional de Salud).

Respuesta: Propuesta implementada.

Se revisan los precios al alza de los medicamentos que así lo solicitan, siempre y cuando aporten evidencias de que la falta de suministro tiene una causa económica. Los acuerdos adoptados de revisión de precios al alza se recogen en cada uno de los acuerdos¹⁶ que se publican en la web del Ministerio de Sanidad. Asimismo, se incluye en el orden del día (en todos los plenos) un punto donde se informa del impacto de las revisiones realizadas.

Propuesta: Implantación de un sistema de copago evitable: *Mediante el que los pacientes pagarían la diferencia entre el precio reembolsado y el precio del medicamento de primera elección.*

Respuesta: Propuesta no implementada.

Esta medida está en estudio. Requiere modificaciones de normas con rango de Ley. A priori no es una medida que este centro directivo considere adecuada dado que implicaría una subida de la aportación farmacéutica por parte de los pacientes.

Propuesta: Introducción de un sistema de selección de medicamentos a escala nacional: *Con una única puja por laboratorio, transparente, con precio uniforme, empezando por medicamentos con menor impacto para la industria nacional y para patologías leves, división en lotes y duración de dos años de la concesión.*

Respuesta: Propuesta no implementada.

A priori no es una medida que este centro directivo considere impulsar.

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

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

Propuesta: Supervisión de la prescripción: *Desarrollar un protocolo de mejores prácticas para asistir a los médicos en la prescripción ligada a criterios de coste efectividad.*

¹⁶ <https://www.sanidad.gob.es/profesionales/farmacacia/CIPMyPS.htm>

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

En la Comisión Permanente de Farmacia son constantes los intercambios de información para compartir mejores prácticas. Es una parte que afecta a la CCAA y hay un intercambio en la CPF. No se ha abordado de forma específica como una medida, sino que se han expuesto distintas actuaciones a nivel local, dado que como se ha indicado, la CPF es un órgano con constantes intercambios de información.

Propuesta: Revisión y seguimiento farmacoterapéutico de los medicamentos con receta: con el fin de contrastar y consolidar las prescripciones y que los nuevos medicamentos prescritos por el sector público y el privado estén integrados.

Respuesta: Propuesta implementada.

Es una medida implementada en todas las CCAA.

Propuesta: Implantación de un sistema de control periódico en grupos de pacientes o medicamentos determinados: con el objeto de poder mitigar desviaciones relevantes en consumo de medicamentos, siguiendo las políticas que ya han implementado algunas comunidades autónomas.

Respuesta: Propuesta implementada.

Es una medida implementada en todas las CCAA. Adicionalmente, de forma sistemática, desde la Dirección General de Cartera Común de Servicios del SNS y Farmacia se elabora y comparte con las CCAA información mensual sobre la evolución del gasto por receta, número de recetas facturadas, etc. Asimismo, se elaboran y comparten informes trimestrales sobre consumo de biosimilares y genéricos.

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 parcialmente implementada.

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. Está en fases finales la implementación de los programas de educación sobre medicamentos para la ciudadanía. Ya elaborados temas sobre medicamentos biológicos, genéricos, inhaladores para asma y epoc. Su implementación está prevista para el primer semestre de 2022.

3. Propuestas que afectan a la labor de las farmacias

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

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 parcialmente implementada.

Está prevista la modificación de la Ley de Garantías y Uso Racional del Medicamento y Productos Sanitarios., siendo una de las reformas (C18.R5) del componente 18 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (está definido como hito en el PRTR que entre en vigor en el último cuatrimestre de 2023). Esta medida está en estudio. Requiere modificaciones de normas con rango de Ley.

4. Propuestas que afectan a los pacientes

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

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

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

Está prevista la modificación de la Ley de Garantías y Uso Racional del Medicamento y Productos Sanitarios., siendo una de las reformas (C18.R5) del componente 18 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (está definido como hito en el PRTR que entre en vigor en el último cuatrimestre de 2023). Esta medida está en estudio. Requiere modificaciones de normas con rango de Ley.

5. Propuestas transversales:

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

Propuesta: Mejora de la información disponible en las bases de datos: *Con ello se conseguiría superar las limitaciones cuantitativas y cualitativas, la heterogeneidad de fuentes y la falta de transparencia detectadas.*

Respuesta: Propuesta implementada.

A nivel de prestación farmacéutica se destacan, entre otros, tres planes relevantes:

1. VALTERMED¹⁷: el sistema de información corporativo para la medición de resultados en salud tras la utilización de medicamentos en la práctica clínica en el SNS
2. el Plan de Proyecto de mejora de SI corporativos, con objeto de fortalecer ALCANTARA (sistema de información corporativo que unifica e integra toda la información de productos farmacéuticos del Ministerio de Sanidad con el fin de generar el fichero del Nomenclator de productos farmacéuticos que se envía a las CCAA para facturación de recetas del SNS, así como el fichero completo de productos farmacéuticos de nuestro país)
3. BIFIMED¹⁸: creación de un nuevo buscador de medicamentos que incluye información del estado de financiación de los mismos, de las indicaciones financiadas y de las no financiadas y de las condiciones especiales de financiación.

¹⁷ <https://www.sanidad.gob.es/profesionales/farmacia/valtermed/home.htm>

¹⁸ <https://www.sanidad.gob.es/profesionales/medicamentos.do>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I. Análisis comparativo internacional

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. Descripción relativa a España.

Contexto

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

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

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

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

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

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

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

Como **conclusión**, el problema más importante en relación a nuestros parados registrados es su elevada duración media de su tiempo en desempleo. Partiendo de los desempleados demandantes de empleo registrados en el periodo 2012-2017 y analizando su historial laboral desde 2005, se aprecia que casi la mitad del tiempo han permanecido en desempleo. La cronificación, aunque es preocupante en general, está más acuciada en algunas comunidades autónomas que en otras.

III. Mapa de financiación

Introducción

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

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

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

Gráfico IV.III. II.

Esquema global simplificado de financiación del sistema español de empleo



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

Hallazgos

Los principales hallazgos encontrados han sido los siguientes:

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

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

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

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

IV. Estrategia y procedimiento

Introducción

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

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

Hallazgos

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

Las 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 AIReF

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

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

El programa PREPARA

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

A continuación, se presenta un resumen de las conclusiones y propuestas formuladas por la AIREF en su *spending review* relativo al programa de Políticas Activas de Empleo, junto con la respuesta del MITES, de conformidad con el 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 Ministerio de Trabajo y Economía Social tiene como base la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024, aprobada por el Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre³

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

Propuesta: *Elaborar un diagnóstico compartido (DAFO) con todos los agentes sociales e instituciones del Sistema Nacional de Empleo.*

Respuesta: Propuesta implementada.

Con el Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024, gracias a un método participativo con comunidades autónomas e interlocutores sociales. Dicha Estrategia ha sido consensuada en la Mesa de Dialogo Social.

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

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

Se ha incluido en el Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 un objetivo estratégico específico: "Orientación hacia resultados".

Quedaría como medida prevista a implantar la consolidación de un modelo integrado de evaluación de las políticas activas de empleo. Así, está prevista la puesta en marcha de un sistema de evaluación continua que permita integrar la información de los resultados de evaluación de los Planes Anuales de Política de Empleo y de la propia Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 a través de agentes evaluadores externos.

Propuesta: *Confeccionar la estrategia a través de un proceso bottom-up y consolidar a través de un top-down.*

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

Con el Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024, gracias a un método participativo con comunidades autónomas e interlocutores sociales. Dicha Estrategia ha sido consensuada en la Mesa de Dialogo Social.

La Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 se concretará en el desarrollo de las medidas incluidas en la misma, a través de líneas específicas de trabajo, siguiendo las directrices top-down que emanen de los órganos institucionales del Sistema Nacional de Empleo.

Propuesta: *Poner el foco estratégico en el ciudadano y diseñar un plan integral de políticas activas, vinculándolas a políticas sociales y educativa.*

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

Se ha incluido en el Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 de un objetivo estratégico específico: “Enfoque centrado en las personas y en las empresas”.

Quedaría como medida prevista a implantar el desarrollo de un marco común de referencia para el servicio de orientación y prospección que incluirá la especialización y profesionalización de estos servicios.

La Comisión Europea (DG Reforms) ha concedido un proyecto de asistencia técnica al Servicio Público de Empleo Estatal para la “Implementación de la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo” que, en línea con los servicios garantizados incluidos en el anteproyecto de Ley de Empleo, facilitará la definición de un marco común de referencia para el servicio de orientación y prospección.

Asimismo, la nueva red de Centros de Orientación, Emprendimiento, Acompañamiento e Innovación para el Empleo, financiada con fondos europeos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, tendrá entre sus funciones “el desarrollo de planes específicos dirigidos al personal de los servicios públicos de empleo que realicen funciones de orientación profesional para el empleo y de asistencia para el autoempleo, así como de prospección empresarial e intermediación laboral”, todo ello a tenor de lo dispuesto en el artículo 88 del Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo en el Sistema Nacional de Empleo.

Propuesta: *Impulsar un foro permanente de compartición de buenas prácticas entre los agentes del Sistema Nacional de Empleo.*

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

Con las funciones de los nuevos Centros de Orientación, Emprendimiento, Acompañamiento e Innovación para el Empleo (artículo 88 del Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para

el empleo del Sistema Nacional de Empleo⁴). En 2021, se inició la actividad de la nueva red de Centros en materia de evaluación y selección de buenas prácticas.

Quedaría pendiente la consolidación de un modelo de benchlearning para la selección de buenas prácticas a partir de la experiencia adquirida por el Sistema Nacional de Empleo en el marco del Plan de Choque por el Empleo Joven y el Plan Reincorpora-T 2019-2021.

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.

Propuesta: *Establecer un servicio específico a empresas con canales de atención sencillos y relación territorial.*

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

Se ha incluido en el Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 de un objetivo estratégico específico: “Enfoque centrado en las personas y en las empresas”.

Quedaría como medida prevista a implantar la elaboración de una cartera de servicios específicos dirigidos a empresas.

En el marco del proyecto de asistencia técnica concedido por la Comisión Europea (DG Reforms) al Servicio Público de Empleo Estatal se incluyen proyectos piloto en cuatro comunidades autónomas para el Asesoramiento a empresas. Asimismo, en el seno del Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE) se han constituido grupos de trabajo específicos que tienen como objetivo mejorar la trazabilidad de los

⁴ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2021/09/28/818/con>

servicios prestados a los empresarios, tanto como ofertantes de puestos de trabajo como usuarios de los servicios de la Cartera Común.

Propuesta: *Sistema de tutorización continuada de los receptores de las políticas activas de empleo.*

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

Se ha incluido en el Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 de un objetivo estratégico específico: “Enfoque centrado en las personas y en las empresas”.

Quedaría como medida prevista a implantar el acompañamiento personalizado a demandantes de empleo impulsando la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo desde la perspectiva de la persona.

El anteproyecto de Ley de Empleo, presentado en Consejo de Ministros el 3 de diciembre de 2021, incluye como servicio garantizado la “tutorización individual y el asesoramiento continuado y atención personalizada” presencial y no presencial durante las transiciones laborales.

Asimismo, la nueva red de Centros de Orientación, Emprendimiento, Acompañamiento e Innovación para el Empleo, financiada con fondos europeos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, tendrá entre sus funciones “el diseño de modelos de emprendimiento y aplicación de proyectos piloto de acompañamiento”, todo ello a tenor de lo dispuesto en el artículo 88 del Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo en el Sistema Nacional de Empleo.

Propuesta: *Establecer obligatoriedad por parte de las empresas a publicar sus vacantes en una plataforma omnicanal.*

Respuesta: Propuesta no implementada.

Se recoge en el anteproyecto de Ley de Empleo presentado en Consejo de Ministros el 3 de diciembre de 2021.

Propuesta: *Definir un modelo probabilístico de empleabilidad avanzado e implantarlo en todos los Servicios Públicos de Empleo que carezcan del mismo.*

Respuesta: Propuesta implementada.

Con la utilización de la inteligencia artificial para la prestación de los servicios más adecuados a cada persona a partir de los datos existentes en el Sistema de Información de los servicios públicos de empleo y de los datos de evaluación del mercado de trabajo (herramienta Send@). Se encuentra en la fase de evaluación del correspondiente piloto.

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

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

Se ha incluido en el Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 de un objetivo estratégico específico: “Enfoque centrado en las personas y en las empresas”.

Quedaría como medida prevista a implantar la interoperabilidad en materia de empleo entre las administraciones públicas.

Propuesta: *Dotar a las oficinas de los recursos necesarios, reforzando la capacitación para producir itinerarios de forma integral.*

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

Se ha incluido en el Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 de un objetivo estratégico específico: “Enfoque centrado en las personas y en las empresas”.

Quedaría como medida prevista a implantar el impulso de la transformación digital de los Servicios Públicos de Empleos para el diseño y la optimización y modernización de los servicios públicos.

La transformación digital de los Servicios Públicos de Empleo se potenciará mediante la utilización de los fondos europeos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia a través de su Componente 11.

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.

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

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

Gracias al establecimiento de proyectos territoriales para el reequilibrio y la equidad dentro del Componente 23 “Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo, Inversión 4 “Nuevos proyectos territoriales para el reequilibrio y la equidad”, del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

El Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo en el Sistema Nacional de Empleo, dota al Sistema Nacional de Empleo de los elementos de flexibilidad necesarios para que cada uno de los territorios puedan diseñar y planificar los programas de políticas de activación para el empleo más adecuados a las necesidades de los colectivos vulnerables.

Asimismo, el anteproyecto de Ley de Empleo presentado en Consejo de Ministros el 3 de diciembre de 2021, dedica un capítulo específico a los colectivos de atención prioritaria para la política de empleo.

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

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

Se ha incluido en el Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 de un objetivo estratégico específico: “Gobernanza y cohesión del Sistema Nacional de Empleo”.

Quedaría como medida prevista a implantar el análisis de mecanismos y herramientas que mejoren la planificación y el uso de los fondos disponibles buscando la mayor complementariedad y valor añadido de los mismos.

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 parcialmente implementada.

Se ha incluido en el Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 de un objetivo estratégico específico: “Gobernanza y cohesión del Sistema Nacional de Empleo”.

Quedaría como medida prevista a implantar la propuesta y el diseño de un sistema de información que permita contar en cada ámbito con los datos de todos los recursos y gastos en políticas activas de empleo.

En el marco del Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE) se van estableciendo grupos de trabajo específicos que tienen como objetivo analizar y sistematizar los nuevos datos necesarios para mejorar la trazabilidad de la ejecución de las políticas activas de empleo y su evaluación cuantitativa.

Propuesta: Las oficinas de empleo como unidad local básica del sistema para dinamizar y coordinar a los agentes desde la proximidad. Apoyarse en los agentes sociales.

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

Se ha incluido en el Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 de un objetivo estratégico específico: “Gobernanza y cohesión del Sistema Nacional de Empleo”.

Quedaría como medida prevista a implantar el establecimiento de un mapa de participación institucional.

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 parcialmente implementada.

Se ha incluido en el Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 de un objetivo estratégico específico: “Orientación hacia resultados”. Quedaría como medida prevista a implantar la valoración de la atención de las personas y las empresas a través de la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo.

En breve, a través de la red de Centros de Orientación, Emprendimiento, Acompañamiento e Innovación para el Empleo (red COE), se va a implantar un método de trabajo para iniciar los trabajos de elaboración de un cuestionario común de satisfacción de los usuarios (personas y empresas) de los servicios públicos de empleo.

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

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

Se ha incluido en el Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 de un objetivo estratégico específico: “Enfoque centrado en las personas y en las empresas”.

Quedaría como medida prevista a implantar el desarrollo del sistema de información (SISPE) de empresas y portal de empresas.

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 parcialmente implementada.

Se ha incluido en el Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 de un objetivo estratégico específico: “Orientación hacia resultados”.

Quedaría como medida prevista a implantar la creación de un Espacio Técnico Colaborativo de conocimiento, trabajo e innovación de los Servicios Públicos de Empleo.

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.

Propuesta: Consolidar un modelo de coordinación y regulación estatal a través de la Conferencia Sectorial dedicado a planificar y ejecutar las políticas activas de empleo.

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

Se ha incluido en el Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 de un objetivo estratégico específico: “Gobernanza y cohesión del Sistema Nacional de Empleo”.

Quedaría como medida prevista a implantar el establecimiento de una herramienta de información que facilite la Gobernanza del sistema.

Propuesta: Expediente único que contemple la visión de todos los servicios percibidos y previstos integrando los servicios sociales.

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

Se ha incluido en el Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 de un objetivo estratégico específico: “Mejora de las capacidades de los Servicios Públicos de Empleo”.

Quedaría como medida prevista a implantar la constitución del expediente laboral personalizado único.

Propuesta: Reforzar el rol de la oficina de empleo como unidad operativa de la gestión local bajo un modelo de colaboración público-privada de retribución por objetivos.

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

Se ha incluido en el Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 de un objetivo estratégico específico: “Gobernanza y cohesión del Sistema Nacional de Empleo”.

Quedaría como medida prevista a implantar el análisis de mecanismos y herramientas que mejoren la planificación y el uso de los fondos disponibles buscando la mayor complementariedad y valor añadido de los mismos.

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

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

Se ha incluido en el Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 de un objetivo estratégico específico: “Orientación hacia resultados”.

Quedaría como medida prevista a implantar la creación de una Unidad especializada en la evaluación de la calidad en la prestación de los Servicios de la Cartera Común del Sistema Nacional de Empleo.

A partir del trabajo que desarrolle la red COE relativo al cuestionario común de satisfacción de los usuarios de los servicios públicos de empleo, se impulsará la especialización en esta materia.

V. Propuestas relativas al ámbito financiero.

Propuestas: Las propuestas de este apartado se refieren al planeamiento del gasto, a los sistemas de imputación presupuestaria y a los mecanismos para la detección del fraude. Éstas han sido agrupadas debido a que el Ministerio ha otorgado la misma respuesta para todas ellas:

- *Planteamiento de escenarios de gasto plurianuales en consonancia con la previsión de ejecución de las políticas activas.*
- *Establecer un sistema único de imputación presupuestaria en los modelos financieros que permita establecer una trazabilidad de los flujos monetarios.*
- *Establecer un sistema único de imputación presupuestaria que evite duplicaciones.*
- *Establecer mecanismos y sistemas de información que permitan la detección de uso incorrecto.*
- *Homogeneizar los criterios de imputación contable para evaluar la eficiencia.*

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

Por un lado, se ha adoptado la medida de incluir en el Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 de un objetivo estratégico específico: “Gobernanza y Cohesión del Sistema Nacional de Empleo”.

Por otro lado, el Ministerio señala que está previsto el impulso financiero de las políticas activas de empleo a través de un marco financiero para ganar en mayor eficacia

y cohesión en el Sistema Nacional de Empleo, y lograr una mejor asignación y optimización de todos los recursos económicos disponibles.

Además, en relación a la propuesta relativa al *establecimiento de mecanismos y sistemas de información que permitan la detección del uso incorrecto*, el Ministerio señala como medida adoptada en implementación de la misma, la inclusión de los Anexos justificativos en las diferentes Órdenes Ministeriales de distribución de fondos que recogen información del pago de fondos a beneficiarios⁵. Desde el año 2012, como consecuencia del informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas sobre las fuentes de financiación de las prestaciones por desempleo, ya se está implantando esta medida. El Ministerio señala que en todo caso hay que tener en cuenta la doctrina del Tribunal Constitucional que indica que el traspaso de la gestión implica el traspaso de las funciones de control de dicha gestión, de forma que la detección del uso incorrecto de fondos corresponde constitucionalmente a las comunidades autónomas con las competencias de ejecución traspasadas (Sentencias del Tribunal Constitucional 95/2002; 230/2003 y 158/2004 entre otras).

⁵ <https://www.boe.es/eli/es/o/2020/05/07/tes406>

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

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

IV.IV.I. Ámbito del *spending review*

La finalidad del estudio de la AIREF es analizar el sistema estatal de becas universitarias del Ministerio de Educación y Formación Profesional (MEFP) y del Ministerio de Universidades (MUNI). 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 por la AIREF lleva a cabo tres tipos diferentes de evaluación: de estrategia (si el diseño

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/>

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 Universidades (MUNI).

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 MUNI.

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 AReF 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

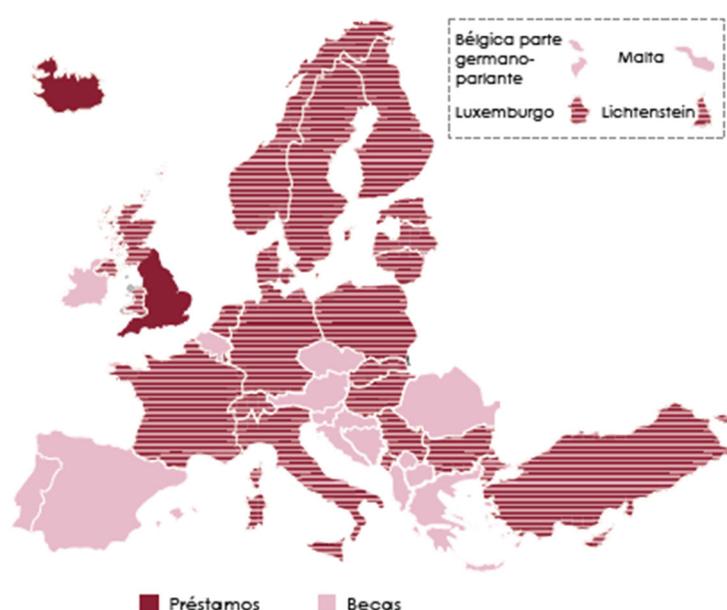
El estudio continúa realizando un análisis comparado de las becas y ayudas de los principales sistemas de educación superior en Europa.

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% 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

A continuación, se presenta un resumen de las propuestas formuladas por la AIReF en su *spending review* relativo a las becas de educación universitaria, junto con las respuestas remitidas de conformidad con el principio de cumplir o explicar, por el MEFP y el MUNI, de acuerdo con su respectivo ámbito competencial.

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

Definición de una estrategia del sistema de becas universitario

La AIReF recoge una serie de propuestas relativas a la definición de una estrategia del sistema de becas universitario, definiendo y elaborando una estrategia integral del sistema de becas y ayudas universitarias con objetivos cuantificables y medidas para alcanzarlos:

Propuesta: *Crear un grupo de trabajo en el que participen los miembros del Observatorio de Becas y Ayudas (MEFP, MCIU, comunidades autónomas, universidades, agentes sociales y de los estudiantes, y el Consejo Escolar del Estado).*

Respuesta: Propuesta implementada.

El MEFP se refiere a las reuniones realizadas desde 2019 del Observatorio con unidades tramitadoras. Aunque el Ministerio no se refiere a un grupo de trabajo específico con todos los participantes de la propuesta, sí existen reuniones de trabajo en las que

participan unos y otros, y por lo tanto puede considerarse la propuesta como implementada.

El MUNI añade que el observatorio cumple esa función, existiendo reuniones de trabajo y coordinación periódicas entre el citado Ministerio y el MEFP. Comunica, además, que desde hace años participan también miembros del Consejo Escolar del Estado y otros miembros del sector de enseñanzas no universitarias.

Propuesta: *Diseñar un sistema completo de indicadores de gestión, seguimiento y resultados.*

Respuesta: Propuesta implementada.

De acuerdo con el MEFP, la medida se ha implementado a través de las estadísticas y estudios del SIU y el documento anual “Datos y cifras del sistema universitario español”⁵, que contienen una serie de indicadores de gestión y permiten el seguimiento de los resultados.

El MUNI se refiere igualmente al documento “Datos y cifras del sistema universitario español” correspondiente a la publicación 20-21, donde en su apartado 9 “Becas y ayudas al estudio” recoge dicha información para entender cumplida la propuesta.

Clarificación de responsabilidades de las administraciones

Propuesta: *Redefinir el reparto de objetivos de las administraciones para evitar futuras incoherencias en la complementariedad del sistema de becas universitarias y asegurar que estén alienadas con los objetivos del sistema universitario de becas.*

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

El MEFP, en su ámbito competencial, indica que la normativa reguladora de las becas de carácter general se ha modificado en el curso 2021-2022, permitiendo la compatibilidad entre éstas y aquellas que se publiquen por parte de las administraciones públicas y tengan carácter complementario de las convocadas por el Ministerio de Educación y Formación Profesional. Por otra parte, no se tiene conocimiento de que exista un reparto de objetivos entre las administraciones para la concesión de becas.

⁵ https://www.universidades.gob.es/stfls/universidades/Estadisticas/ficheros/Datos_y_Cifras_2020-21.pdf

El MUNI por su parte indica que la coordinación existente con las administraciones públicas en el ámbito de la Conferencia General de Política Universitaria, con representación del citado Ministerio y las comunidades autónomas, se realiza desde 2021. La propuesta de redefinir objetivos para evitar incoherencias como tal puede considerarse no implementada del todo.

Seguridad jurídica a los estudiantes:

A fin de garantizar las condiciones/criterios en el momento de acceso a lo largo de todo el ciclo universitario, la AIReF propone las siguientes medidas:

Propuesta: *Incluir en la regulación sobre becas y en las convocatorias del Ministerio el concepto legal de seguridad jurídica.*

Respuesta: Propuesta implementada.

Por parte del MEFP, la propuesta está implementada a través de la revisión permanente de la normativa para garantizar la seguridad jurídica de manera continua en cada convocatoria.

Según el MUNI la regulación al efecto responde a este criterio de seguridad jurídica. En particular, la aprobación, como cada año, del Real Decreto 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 2022-2023 (en tramitación) y se modifica parcialmente el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas. Establece la cuantía de las diferentes modalidades de las becas y ayudas al estudio y los umbrales de renta y patrimonio familiar por encima de los cuales desaparece el derecho a la percepción de las mismas.

Propuesta: *Definir los elementos críticos que permitan una planificación financiera exhaustiva e identificar situaciones en las que se tendría que alterar la seguridad jurídica (por razones excepcionales como, por ejemplo, una crisis económica).*

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

El MEFP se refiere a la posibilidad de concesión de algún componente por circunstancias médicas excepcionales que impiden la cumplimentación de requisitos académicos y toma en consideración de circunstancias excepcionales ocasionadas por la COVID desde el curso 2021/22.

Así, se implementa totalmente la identificación de algunas situaciones excepcionales que alteran la seguridad jurídica y que permiten la concesión de beca, si bien no se recoge el supuesto que se cita de una crisis económica. En todo caso, los datos económicos que se tienen en cuenta son los del año anterior a aquel en que se convoca la beca y, por tanto, en ese momento ya se valora la situación económica existente ese año a la hora de determinar los aspectos económicos en función de las dotaciones presupuestarias.

Por todo lo anterior, el MEFP considera que la propuesta se ha implementado en parte, si bien no está previsto identificar situaciones económicas excepcionales que a lo largo del curso modifiquen el cálculo de los datos que son tenidos en cuenta para la concesión de las becas.

El MUNI matiza el contenido de la implementación al indicar que no se incluye esa excepcionalidad en la regulación específica de becas, donde aplicaría la normativa presupuestaria. Además, entiende que la definición de los elementos críticos que permitan una planificación financiera exhaustiva sí se cumple en la normativa reguladora de becas (siendo ejemplos el actual Real Decreto 154/2022, de 22 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 2022-2023, y se modifica parcialmente el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas⁶, o el artículo 6 del Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas⁷).

Por lo que respecta a la identificación en las que se tendría que alterar la seguridad jurídica, el MUNI entiende que la definición de situaciones excepcionales debería recogerse mejor en el ámbito presupuestario que previamente en la normativa ordinaria de becas

⁶ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-2852

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2008-821>

Propuesta: Garantizar siempre la aplicación de los criterios más favorables para el estudiante en caso de que convocatorias posteriores tuvieran requisitos más laxos de acceso o mayores cuantías.

Respuesta: Propuesta no implementada.

El MEFP responde que esta propuesta no está implementada. Señala que en aras a la seguridad jurídica se aplican anualmente los criterios establecidos en cada convocatoria. Así, no es posible aplicar a los estudiantes del curso actual criterios de anteriores convocatorias, aunque fueran más favorables, ni tampoco es posible aplicar las nuevas condiciones más favorables a estudiantes que hubieran solicitado beca para cursos anteriores.

El MUNI comunica, igualmente, la no implementación de la medida, ya que lo que recoge la propuesta supondría una falta de seguridad jurídica e inviable desde la planificación presupuestaria. Indica, igualmente, que los umbrales de renta y patrimonio, así como las cuantías de las becas, se establecen anualmente por Real Decreto.

Asegurar la reactivación del Observatorio de Becas, Ayudas al Estudio y Rendimiento Académico

Propuesta: Definir el ámbito de acción, la estructura y los actores que conformarán el Observatorio de Becas

Respuesta: Propuesta implementada.

Según el MEFP está recogido en la normativa reguladora del observatorio (Real Decreto 1220/2010, de 1 de octubre, por el que se crea el Observatorio Universitario de Becas, Ayudas al Estudio y Rendimiento Académico⁸).

El MUNI añade que se está trabajando en la tramitación de un nuevo Real Decreto que modificará el Real Decreto 1220/2010, de 1 de octubre, por el que se crea el Observatorio Universitario de Becas, Ayudas al Estudio y Rendimiento Académico, para 2023, ya que el adelanto de la convocatoria de becas para el 2022-2023 ha imposibilitado realizarla. Además, el MUNI indica que el citado Real Decreto 1220/2010

⁸ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-15786>

ya recoge en sus primeros artículos la información referida en la propuesta sobre el Observatorio.

Propuesta: *Facilitar al Observatorio de Becas el acceso a la información necesaria para el desarrollo de las tareas que se le encomienden (p. ej., el SIIU).*

Respuesta: Propuesta implementada.

Desde 2019 el MEFP considera la medida implementada. Señala que se cumple con la propuesta ya que se facilita la información solicitada en cada momento.

El MUNI indica que toda la información solicitada desde el Observatorio se ha puesto a disposición del mismo desde el SIIU. Adicionalmente, algunos miembros del Observatorio tienen un usuario para consultar los informes de becas dentro del SIIU.

Mejorar la estructura y el contenido del SIIU

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

Propuesta: *Incluir etapas preuniversitarias (Bachillerato y Formación Profesional) y becas de otras administraciones implicando a las comunidades autónomas y entidades locales.*

Respuesta: Propuesta no implementada.

El MUNI indica que las etapas preuniversitarias no son competencia de ese Ministerio.

Por su parte, el MEFP señala que, en el caso de los estudiantes no universitarios, los datos estadísticos, especialmente los datos relativos a resultados académicos, están en poder de las comunidades autónomas y no siempre están disponibles para el citado Ministerio.

Respecto a la propuesta de incluir becas de otras administraciones implicando a las comunidades autónomas y entidades locales, el MUNI hace referencia al apartado 9 del documento “Datos y cifras del sistema universitario español”⁹ correspondiente a la publicación 20-21, donde se recoge información de las becas y ayudas al estudio de las comunidades autónomas y las universidades, que intentan cubrir necesidades adicionales

⁹ https://www.universidades.gob.es/stfls/universidades/Estadisticas/ficheros/Datos_y_Cifras_2020-21.pdf

de los estudiantes o bien complementar las ayudas concedidas por la Administración General del Estado, independientemente de si la financiación es pública o privada.

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

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

El MUNI considera la medida parcialmente implementada, indicando respecto a la actividad predoctoral que el SIIU gestiona la base de datos de Tesis Doctorales (TESEO)¹⁰. Respecto a la actividad postdoctoral, es la Agencia Estatal de Investigación la unidad que desarrolla estos estudios y, por lo tanto, al no estar incluida en el SIIU el Ministerio entiende la medida como cumplida parcialmente. Por lo que respecta a la vida laboral, se ha producido la renovación del convenio de colaboración con la Tesorería General de la Seguridad Social para cruzar datos de egresados con datos de la vida laboral, distinguiendo los que han recibido beca¹¹.

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 parcialmente implementada.

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

La implementación completa exige un análisis detallado del encaje presupuestario en las envolventes financieras y de la priorización de recursos humanos y financieros que conlleva.

Propuesta: *Establecer mecanismos de control de calidad y mejora en la tramitación de los datos.*

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

El MUNI indica que el SIIU pone en marcha mecanismos extras de anonimización de datos y control muestral en los procesos en los que recibe datos de otras instituciones.

¹⁰<https://www.educacion.gob.es/teseo/irBusquedaAvanzada.do>

¹¹https://www.universidades.gob.es/stfls/universidades/Estadisticas/ficheros/Informes_Infografias/INFORME_INSERTION_2013_14.pdf

La implementación completa exige un análisis detallado del encaje presupuestario en las envolventes financieras y de la priorización de recursos humanos y financieros que conlleva.

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 parcialmente implementada.

El MUNI indica que el SIIU está en constante análisis de mejora por parte de los técnicos y responsables. Recientemente se ha procedido a solicitar al INE datos socioeconómicos de los padres de los estudiantes y se está estudiando la posibilidad de incluir más variables en esta petición.

La implementación completa exige un análisis detallado del encaje presupuestario en las envolventes financieras y de la priorización de recursos humanos y financieros que conlleva.

Propuesta: *Definir las responsabilidades de cada agente implicado en la gestión de datos del SIIU (tiempo, forma y contenido) y garantizar los recursos para el desarrollo de sus funciones.*

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

El MUNI indica que el SIIU tiene personal con perfil informático, matemático y estadístico y roles de tareas que garantizan la gestión de la información almacenada siguiendo protocolos de seguridad.

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

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

El MUNI indica que 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).

La implementación completa exige un análisis detallado del encaje presupuestario en las envolventes financieras y de la priorización de recursos humanos y financieros que conlleva.

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

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 parcialmente implementada.

El MEFP indica que desde 2018 se elabora un estudio del impacto de la cuantía variable en la composición de la beca y parcial de su interacción con los umbrales de renta. Asimismo, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones está llevando a cabo un estudio de los umbrales de renta en relación con los establecidos para la obtención del ingreso mínimo vital.

Sin embargo, el estudio exhaustivo de los umbrales, efectos y repercusión de la creación de nuevos umbrales requiere de medios materiales y personales. Así, la implementación completa de dicho estudio exige un análisis detallado del encaje presupuestario en las envolventes financieras y de la priorización de recursos humanos y financieros que conlleva.

El MUNI añade que, además de realizarse este estudio por parte del Ministerio junto con el MEFP, actualmente se han iniciado estudios preliminares sobre este aspecto con el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. En el próximo curso 2023/2024 estaría previsto aprobar un Real Decreto que recoja los umbrales del próximo curso, aunque señala que habría que analizar muy detenidamente esta cuestión porque cualquier cambio en los umbrales de renta conlleva que haya estudiantes que puedan dejar de percibirla. Además, el adelantamiento de la convocatoria de becas ha imposibilitado un estudio de mayor profundidad.

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

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

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

El MEFP indica que su cumplimiento se produce a través de la valoración de elementos patrimoniales y del estudio de mejora en su consideración. Sin embargo, tras diversas reuniones con la Agencia Estatal de la Administración Tributaria no se ha alcanzado una decisión definitiva ya que requiere la coordinación con las peticiones de otros organismos. Recientemente se ha formado un grupo de trabajo del que forma parte el Ministerio de Educación y Formación Profesional, el Ministerio de Universidades, la Agencia Estatal de Administración Tributaria y el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones para la reformulación de los umbrales de patrimonio vigentes. En este sentido y, en este momento, en tanto no se alcance un acuerdo, se estima el cumplimiento parcial.

El MUNI considera la propuesta implementada porque se están estableciendo mecanismos de control más adecuados y valorando la eliminación de aquellos que generan distorsiones. Se refiere igualmente, a la creación del citado grupo de trabajo para evaluar los criterios sobre los umbrales de renta y patrimonio de cara a la siguiente convocatoria de becas, y así eliminar posibles distorsiones, además de los estudios preliminares con la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

Propuesta: Repartir las competencias de control, atribuyendo a cada organismo aquellas en las que pueda ser más efectivo.

Respuesta: Propuesta no implementada.

El MEFP señala que se han realizado los estudios citados en los que ha participado la Agencia Estatal de Administración Tributaria y el Ministerio de Igualdad, sin llegar a acuerdos. Como se ha indicado anteriormente, recientemente se ha formado un grupo de trabajo entre varios ministerios para el estudio de los umbrales de patrimonio, sin perjuicio de que, en su caso, se continúe avanzando en otros aspectos.

El MUNI, por su parte, comunica que, aunque el reparto de competencias se recoge en la normativa, la atribución de las mismas a los organismos se puede mejorar, con el objetivo de que puedan ser más efectivos, considerando la medida como no implementada.

Aumento de la cuantía de la beca de residencia

El estudio propone un aumento de la cuantía de la beca de residencia hasta 2.700 euros (1.200 euros adicionales a la cuantía actual de 1.500) y mantener los importes actuales de beca variable.

Propuesta: *Aumentar el presupuesto destinado a becas.*

Respuesta: Propuesta implementada.

El MEFP indica que se han producido sucesivos incrementos a partir de 2018.

Por su parte, el MUNI añade que la convocatoria actual se ha aumentado en 100 millones.

Propuesta: *Informar del incremento de la cuantía de la beca residencia a los estudiantes.*

Respuesta: Propuesta implementada.

El MEFP se refiere al incremento de 100 euros en el curso 18/19.

El MUNI comunica que, además de la difusión institucional en el Observatorio de becas por redes sociales, se cumple en el apartado sobre Becas (donde se incluye la información sobre las dirigidas a universitarios) del portal web del MEFP y al que se remite el portal web del MUNI¹². También se está trabajando en el Portal común de becas con la información, además, de las Universidades y CCAA.

Propuesta: *Realizar un seguimiento anual de que la cuantía es adecuada para el fin.*

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

El MEFP se remite a la posibilidad de que el MUNI realice el citado seguimiento.

¹² <https://www.becaseducacion.gob.es/portada.html>

Según el MUNI sí se realiza un seguimiento global, aunque no sea exhaustivo, donde se tienen en cuenta en el establecimiento de aspectos tales como los precios de mercados, el crédito que haya disponible o se decida disponer, etc. a la hora de adecuar las cuantías.

La implementación completa exige un análisis detallado del encaje presupuestario en las envolventes financieras y de la priorización de recursos humanos y financieros que conlleva.

Cobertura de necesidades no económicas

Se propone la creación de centros de atención al estudiante, tanto físicos como digitales, donde se ofrezca toda la información relativa a becas universitarias y se traslade también a los estudiantes de educación secundaria la información de las becas disponibles para estudiar en la universidad. Para ello las propuestas identificadas han sido las siguientes:

Propuesta: *Identificar los puntos óptimos para la ubicación de estos centros.*

Respuesta: Propuesta implementada.

El MEFP entiende cumplida la propuesta con el nuevo Portal de becas en el curso 20/21.

Propuesta: *Definir un calendario de actividades y notificaciones, con especial énfasis en los momentos de mayor relevancia (p. ej., apertura de convocatoria, jornada de puertas abiertas).*

Respuesta: Propuesta no implementada.

El MEFP señala que la propuesta puede ser innecesaria ya que el Portal de becas proporciona a lo largo del curso la información requerida en la propuesta.

Propuesta: *Crear y mantener el contenido de la información.*

Respuesta: Propuesta implementada.

Con la actualización del Portal al principio de cada curso, de acuerdo con el MEFP, la medida se entiende implementada.

Propuesta: *Estudiar si se puede emplear la estructura de las unidades de trámite.*

Respuesta: Propuesta implementada.

El MEFP entiende cumplida esta propuesta con el traslado de información a las unidades tramitadoras para que puedan utilizar sus medios de información al estudiante.

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.

Sobre las propuestas de este apartado, el MUNI indica que se han cumplido y completado mediante el Real Decreto 154/2022, de 22 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 2022-2023 y se modifica parcialmente el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas¹³.

Por otra parte, el MEFP señala que para el curso 2022-2023 se ha anticipado sensiblemente el calendario de publicación tanto del Real Decreto como de la convocatoria anual¹⁴ (ambos ya publicados). El objetivo de esta anticipación no es otro que conseguir que los solicitantes de beca tengan conocimiento antes del comienzo del curso académico si son elegibles, desde el punto de vista de los requisitos económicos, para la obtención de beca.

Adelantamiento de la convocatoria

La AIReF propone un adelantamiento de la convocatoria al mes de enero para que las becas estén resueltas en julio. Para ello indica las siguientes propuestas:

Propuesta: *Adaptar los plazos en la convocatoria de carácter general de becas y ayudas.*

Respuesta: Propuesta implementada.

¹³ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-2852

¹⁴ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-B-2022-7804

De acuerdo con la respuesta dada por el MEFP, esta medida se implementa en el curso 22/23 con el adelanto en la gestión de la convocatoria general de becas. Así, la convocatoria para el curso 2022-2023 ha sido publicada en el BOE del 12 de marzo de 2022 con un adelanto de cuatro meses respecto de años anteriores.

Propuesta: *Comunicar la preconcesión basada en requisitos económicos, condicionada a cumplir los requisitos académicos.*

Respuesta: Propuesta implementada.

El MEFP indica que esta medida se implementará en el curso 22/23 con el adelanto en la comunicación del cumplimiento de los requisitos económicos.

Propuesta: *Utilizar para comprobar los requisitos económicos la declaración de renta del ejercicio económico disponible.*

Respuesta: Propuesta implementada.

El MEFP señala que siempre se utiliza la última declaración disponible.

Propuesta: *Garantizar la disponibilidad de los fondos al comenzar el curso en septiembre.*

Respuesta: Propuesta no implementada.

El MEFP hace referencia a la insuficiencia presupuestaria para cubrir la totalidad de la convocatoria ya que no coincide el ejercicio presupuestario (año natural) con el calendario académico (de septiembre a junio). De este modo, las becas se abonan con cargo a dos ejercicios presupuestarios. Al comenzar el curso no se dispone de la totalidad de los fondos necesarios para el pago de las becas del curso, sino que gran parte del pago se realiza con cargo al crédito del ejercicio siguiente.

Propuesta: *Permitir el uso de información más reciente si se dan cambios importantes que hayan empeorado las circunstancias del estudiante.*

Respuesta: Propuesta no implementada.

El MEFP indica que la Agencia Estatal de la Administración Tributaria no dispone de la información anual hasta el mes de julio del año siguiente. La información tributaria está disponible una vez se realiza la declaración de IRPF, como se ha dicho anteriormente, en el mes de julio del año siguiente o, como máximo, se dispone de forma manual de alguna

información con trascendencia fiscal al finalizar el año, pero resulta imposible conocer los datos anuales de renta y/o patrimonio con anterioridad.

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).

El MUNI indica que se está desarrollando la implementación de este Portal común por parte del MEFP, en coordinación con este Ministerio, para el apartado universitario. El proyecto es liderado por el MEFP competente y pretende cumplir con las medidas recomendadas, con las limitaciones propias de la distribución de competencias en la materia (la información/remisión a las becas de las CCAA se introduce en función de la mayor o menor colaboración que éstas presten para el portal).

En concreto, las propuestas son las siguientes:

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

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

El MEFP indica que se ha implementado desde el 20/21 gracias al Portal estatal de becas¹⁵. Respecto a la existencia de un Portal único para todas las becas universitarias disponibles, el MEFP comunica que no está disponible en este momento. La implementación completa exige un análisis detallado del encaje presupuestario en las envolventes financieras y de la priorización de recursos humanos y financieros que conlleva.

El MUNI aporta que hay ayudas de universidades que son autónomas, por lo que es muy difícil llegar a tener el acceso a cada beca en el mismo punto informático. El ministerio indica que se está desarrollando un portal común con información de todas las administraciones.

Propuesta: *Coordinar a las diferentes administraciones (Ministerio, comunidades autónomas y entidades locales) involucradas en la concesión de las becas universitarias para simplificar la tramitación de las solicitudes.*

¹⁵ <https://www.becaseducacion.gob.es/portada.html>

Respuesta: Propuesta implementada.

El MEFP señala que la actuación no depende en exclusiva de la competencia del Ministerio y requiere la conformidad de todas las administraciones. Sin perjuicio de la existencia de reuniones con las administraciones autonómicas en el marco de los órganos colegiados que existen en la actualidad (Conferencia de Educación y Conferencia General de Política Universitaria), en el que de forma recurrente se trata del tema de las becas, el MEFP carece de competencias para tomar decisiones en relación con las becas convocadas por otras administraciones. Sin perjuicio de lo anterior, sí que existe una permanente colaboración con las comunidades autónomas en lo que se refiere a la tramitación de las becas convocadas por el Departamento para agilizar la gestión. En este último aspecto, si puede considerarse cumplida la propuesta.

El MUNI señala igualmente la citada colaboración, existiendo en el seno de la Conferencia General de Política Universitaria con las comunidades autónomas y en el Observatorio de Becas, además de las reuniones periódicas del MUNI con las universidades y del MEFP con las unidades de becas. También se observa dicha colaboración, aunque sea a nivel informativo, con el Portal Estatal de Becas y con el futuro que se desarrolle en común (que daría acceso a los enlaces de cada comunidad autónoma que coopere).

Propuesta: *La propia Administración identificará la mejor beca disponible para el estudiante.*

Respuesta: Propuesta no implementada.

El MEFP comunica que no se dispone de información de otras administraciones públicas, ni de la herramienta informática adecuada. El portal de becas que ha implementado el Ministerio de Educación y Formación Profesional no ha alcanzado a recoger las convocatorias de otras universidades o administraciones, por lo que no resulta factible priorizar, de entre todas ellas, la más conveniente para cada estudiante.

EL MUNI se refiere en la contestación al desarrollo del futuro Portal común de becas, que sería el primer paso para entender cumplida la propuesta.

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:

Propuesta: *Coordinar con la AEAT la notificación de elegibilidad en la declaración de la renta.*

Respuesta: Propuesta implementada.

De acuerdo con el MEFP, en la convocatoria de becas para el próximo curso 2022-2023 está prevista la anticipación a los estudiantes de la notificación relativa al cumplimiento de los criterios económicos establecidos en la convocatoria. Para ello, la Agencia Estatal de Administración Tributaria pondrá a disposición del Departamento los datos de IRPF en el mes de julio de 2022. En este sentido, puede considerarse cumplida la medida.

El MUNI considera igualmente la medida como implementada, indicando la existencia de coordinación con la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

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 no implementada.

El MEFP indica que no se tiene constancia de dicho procedimiento en la Agencia de Gestión de Ayudas Universitarias y de Investigación, pero será objeto de análisis.

La implementación completa exige un análisis detallado del encaje presupuestario en las envolventes financieras y de la priorización de recursos humanos y financieros que conlleva.

Propuesta: *Formar a los empleados de unidades de trámite y MEFP para que sepan utilizar dichas herramientas informáticas.*

Respuesta: Propuesta implementada.

El MEFP considera esta propuesta implementada gracias a las reuniones y Manuales de información elaborados para las unidades tramitadoras.

Unidades de gestión y trámite de becas universitarias centralizadas en las comunidades autónomas con más de una universidad pública

La AIReF propone la creación de unidades de gestión y trámite de becas universitarias en las comunidades autónomas con más de una universidad pública que

tengan acceso a las fuentes de información necesarias para la tramitación y asignación de las becas. Las propuestas concretas son las siguientes:

Propuesta: Establecer una única unidad de trámite de becas y ayudas en las comunidades autónomas con más de una universidad pública.

Respuesta: Propuesta no implementada.

El MUNI señala la competencia de las comunidades autónomas en esta materia conforme a lo establecido en el artículo 45.2 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades¹⁶, donde se recoge, igualmente, el establecimiento de mecanismos de coordinación entre el Gobierno y las comunidades autónomas en el seno de la Conferencia General de Política Universitaria.

Propuesta: Back Office de gestión de becas para intercambiar datos con las universidades.

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

De acuerdo con la respuesta del MEFP, en el curso 21/22 se produce la adaptación de la aplicación informática para obtención de datos académicos. Se facilita a las universidades la carga de datos académicos de sus propias aplicaciones en la aplicación del Ministerio, pero se realiza de forma individualizada por cada universidad (no de forma centralizada por la comunidad autónoma)

Propuesta: Foro general de dudas de tramitación de las unidades de trámites y el procedimiento para resolverlas.

Respuesta: Propuesta implementada.

El MEFP considera la propuesta implementada con las reuniones realizadas desde 2019 y las direcciones electrónicas habilitadas permanentemente para dudas. Así, anualmente se celebra una reunión con todas las unidades tramitadoras para la puesta en común de las novedades que afectan tanto a la normativa reguladora de las becas como a la gestión, en la que también se plantean todas las dudas y se detallan los procedimientos para resolverlas.

¹⁶ <https://www.boe.es/buscar/pdf/2001/BOE-A-2001-24515-consolidado.pdf>

Propuesta: *Plataforma de integración y colaboración interadministrativa para comprobar datos económicos, familias numerosas, monoparentales, certificado de convivencia, discapacidad, comprobación del DNI, etc.*

Respuesta: Propuesta implementada.

El MEFP hace referencia al intercambio de datos con plataformas de intermediación que se utilizan a medida que estén disponibles (en el curso 21/22 por ejemplo).

Propuesta: *Clarificar el reparto de responsabilidades entre entidades locales, universidades, comunidades autónomas y Estado.*

Respuesta: Propuesta no implementada.

El MEFP indica que depende de la distribución de competencias entre las distintas administraciones.

Propuesta: *Asignar un presupuesto y dotar del personal necesario a cada unidad de trámite.*

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

El MEFP responde que en los últimos cursos se observa un incremento en el personal colaborador asignado en función de las demandas de las unidades tramitadoras. Sin embargo, el Ministerio comunica que no se asigna dotación presupuestaria por considerarse que el personal tramitador se incluyó en el proceso de transferencias de competencias en materia educativa.

Propuesta: *Rediseñar el procedimiento de tramitación. Crear un mecanismo de coordinación y comunicación de todas las unidades de gestión de becas y el Ministerio.*

Respuesta: Propuesta implementada.

El MEFP indica que en el curso 22/23 se recoge un nuevo procedimiento de gestión.

Propuesta: *Aplicar a nivel nacional las mejores prácticas nacionales e internacionales (por ejemplo, el modelo de unidades de trámite agrupadas en Australia y, en el caso español, el de la comunidad autónoma de Cataluña mediante la creación de la Agencia de Gestión de Ayudas Universitarias y de investigación, AGAUR).*

Respuesta: Propuesta no implementada.

El MEFP indica que carece de competencias para su implementación. Las medidas a nivel nacional únicamente pueden ser tomadas en relación con las convocatorias

gestionadas por el MEFP ya que cada administración tiene competencias propias para gestionar sus convocatorias, máxime a partir de la convocatoria del curso 21-22 en la que se ha declarado la compatibilidad entre las becas de carácter general y las complementarias convocadas por las administraciones públicas. Por lo que respecta a las prácticas llevadas a cabo por otros Estados, hace unos años se analizaron de forma somera los sistemas de becas de aquellos países que cuentan con Consejería de Educación (en concreto, se solicitó a dichas Consejerías la cumplimentación de un cuestionario al respecto) sin que se advirtieran, por diversos motivos, modelos íntegramente aplicables a nuestro sistema, bien por razón de la distribución territorial de competencias, bien por tomar en consideración datos de ejercicios anteriores que no se estimaba que mejoraban el actual sistema, bien por razones presupuestarias, etc...

Propuesta: *Valorar la potencial agrupación de las unidades de trámite con proximidad geográfica en aquellas comunidades autónomas con una única universidad: Galicia, Cantabria, Asturias, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja, Baleares y Murcia.*

Respuesta: Propuesta no implementada.

El MEFP indica que carece de competencias para su implementación, siendo las comunidades autónomas a las que les corresponde la decisión.

Igualmente, el MUNI indica que se trataría más bien de una colaboración entre distintas comunidades autónomas, recayendo la competencia en ellas.

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 (AEI), perteneciente al entonces Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (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, e Innovación (MCIN) y por el Ministerio de Universidades (MUNI).

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 MCIN y el MUNI.

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

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

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 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.

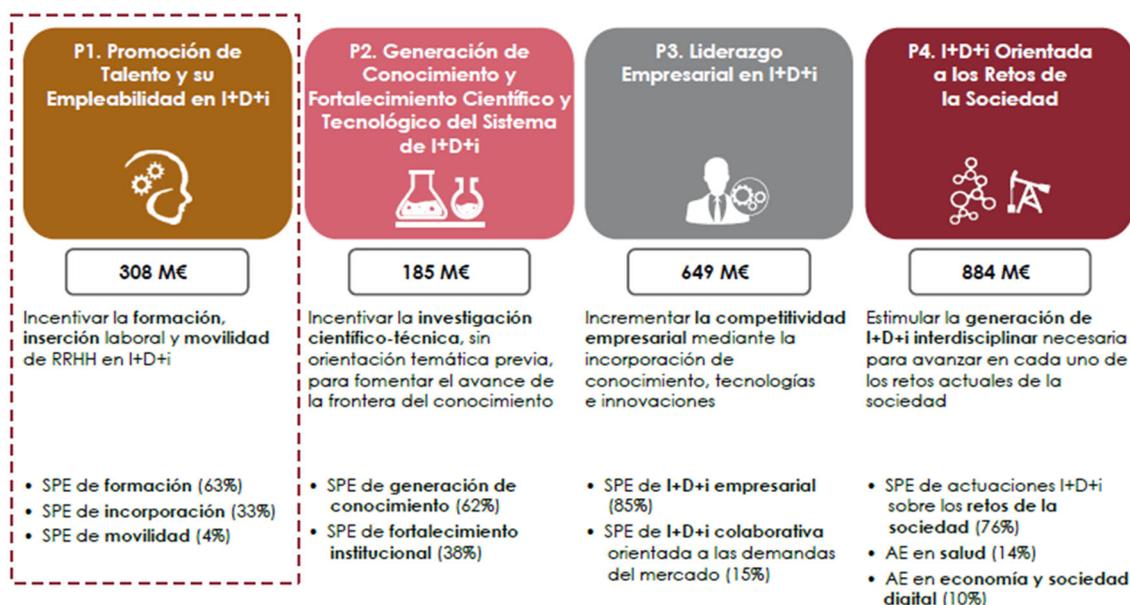
P4. Programa Estatal de I+D+i orientada a los retos de la sociedad.

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

A continuación, se presenta un resumen de las propuestas formuladas por la AIReF en su *spending review* relativo al programa de promoción del talento y su empleabilidad en I + D+ i, junto con las respuestas remitidas de conformidad con el principio de cumplir o explicar, por el MCIN, y el MUNI, de acuerdo con su respectivo ámbito competencial.

Para una mayor sistematización, las respuestas se han ordenado de acuerdo con la estructura de las mismas presentada por la AIReF, que recoge 19 propuestas distinguiendo cinco grupos de las mismas, un grupo enfocadas a la **reorientación estratégica del Plan Estatal de I+D+i**, en el cual se apoyan los otros cuatro grupos de

propuestas **revisión global de la cobertura, colaboración público-privada, foco en la excelencia** y por último **la optimización de los procesos de las ayudas**. La AIReF señala que la implementación o puesta en marcha de las propuestas puede dar lugar a ahorros en el presupuesto o a generar unos costes lo que implica que se tenga que recoger en el presupuesto para llevarse a cabo.

I. Reorientación estratégica

Dentro de este grupo, las propuestas son las siguientes:

1. **Propuesta:** Alineamiento de todos los agentes de I+D+i:

El objetivo de esta propuesta, de acuerdo con el estudio, será alinear todos los puntos de vista de los agentes del sistema I+D+i en la definición de la Estrategia.

En relación a las actuaciones recogidas de este apartado el MCIN indica que la Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación 2021-2027⁴ ha sido elaborada y consultada por todos los agentes del sistema. En particular, en la página 12 del documento⁵ se cita a los agentes que participaron en la elaboración.

La AIReF desglosa la propuesta en las siguientes actuaciones:

Actuación: *Dotar de mayor autoridad a la Dirección General de I+D+i en la comisión anual interministerial de los Programas de Actuación.*

Respuesta: Actuación implementada.

El MCIN señala que esta propuesta se entiende implementada con el Comité de seguimiento del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación (en adelante PEICTI), está coordinado precisamente por la Dirección General de Planificación de la Investigación.

Actuación: *Crear un comité extraordinario cada tres años, previo a la definición del Plan Estatal, formado por agentes ministeriales, centros de investigación y empresas privadas.*

Respuesta: Actuación implementada.

⁴ <https://www.ciencia.gob.es/Estrategias-y-Planes/Estrategias/Estrategia-Espanola-de-Ciencia-Tecnologia-e-Innovacion-2021-2027.html>

⁵ <https://www.ciencia.gob.es/InfoGeneralPortal/documento/e8183a4d-3164-4f30-ac5f-d75f1ad55059>

El MCIN se remite al apartado 4.1 del PEICTI⁶. Este se refiere al proceso de elaboración del Plan, en el que participan la Administración Pública Estatal (a través de representantes de los ministerios con competencias en I+D+I), la Administración de las CCAA (a través de sus direcciones generales responsables de las políticas de I+D+I), organismos de investigación y plataformas tecnológicas de diferentes áreas de conocimiento, asociaciones más representativas de universidades y centros tecnológicos, grandes asociaciones empresariales y la sociedad civil (a través de la Confederación de Sociedades Científicas de España y el asesoramiento continuo del MCIN por el Consejo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación). Además, el documento fue revisado por la Unidad de Mujeres y Ciencia del MCIN.

Por otro lado, está prevista la creación de un comité de seguimiento del PEICTI y, a tal efecto, por acuerdo de Consejo de Ministros celebrado el 19 de octubre de 2021 se constituyó el comité de seguimiento de la Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación y el comité de coordinación, seguimiento y evaluación del PEICTI.

Actuación: *Crear pilotos de agencias de innovación en zonas clave para el ecosistema de I+D+i, encargadas de coordinar y fomentar esa innovación empresarial. Presupuesto estatal para diseñar, ejecutar y evaluar pilotos de nuevas ayudas a pequeña escala.*

Respuesta: Actuación implementada.

En el ámbito del MCIN el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI) ofrece distintos programas de ayuda a la I+D+I con los que apoya iniciativas empresariales de todos los sectores y tecnologías. Y para optimizar su apoyo, en la mayoría de los programas el CDTI estimula la transferencia desde los centros generadores de conocimiento (centros tecnológicos, OPIs, Universidades...) hacia la industria mediante el fomento de la colaboración vía subcontratación de ciertas actividades de I+D. De esta forma el CDTI facilita a las empresas un mecanismo para suplir sus limitaciones en cuanto a capacidades de I+D y para estimular la transferencia de conocimiento haciendo posible el desarrollo de proyectos de I+D con más alcance y ambición. Esta colaboración entre empresas y centros generadores de conocimiento se da en más del 40 por ciento de los proyectos CDTI, permite el desarrollo de labores que exigen capacidades científico técnicas de las que carece la empresa y contribuye a la transferencia de tecnología hacia la empresa.

⁶ https://www.aei.gob.es/sites/default/files/page/field_file/2021-11/PEICTI_2021_2023.pdf

No obstante, el CDTI es consciente de la importancia de impulsar más la transferencia del conocimiento, que es uno de los mayores problemas del sistema español de I+D+i, y por ello en la mayoría de sus programas más recientes ha añadido como un objetivo básico y eje fundamental el impulso de la cooperación, pasando de un modelo basado en el que la cooperación es voluntaria a uno basado en la cooperación obligatoria. En este sentido se destaca el Programa Cervera y el Programa Misiones Ciencia e Innovación.

2. Propuesta: Enfocar el sistema de ayudas a proyectos de investigación

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

La AIReF desglosa la propuesta en las siguientes actuaciones:

Actuación: *Asociar un porcentaje definido (por ejemplo, un 20 por ciento el primer año a modo de piloto) de ayudas Juan de la Cierva y FPU a la nueva modalidad Proyectos de I+D.*

Respuesta: Actuación parcialmente implementada.

El MCIN, en relación a su ámbito de actuación, señala que la propuesta ha sido implementada. La convocatoria de Proyectos de I+D⁷ se asocia a la de ayudas para contratación de doctores (FPI); a un 30 por ciento de los proyectos aprobados se les asignará una de estas ayudas.

Asimismo, las ayudas Juan de la Cierva no van asociadas a proyectos de I+D. No está previsto asociar las ayudas Juan de la Cierva Formación a la convocatoria de Proyectos de I+D. Se trata de una formación posdoctoral en la que los solicitantes eligen el equipo y centro de destino, con independencia de la aprobación o no de un proyecto de I+D. Se evalúa al candidato y al grupo de investigación por separado.

En relación a la gestión de las ayudas FPU, el MUNI indica que esta actuación no está implementada debido a que las becas FPU no están asignadas a proyectos.

⁷ Convocatorias de: «Proyectos I+D+i» 2020 - Modalidades «Retos Investigación» y «Generación de Conocimiento» 2020 y Convocatoria de Ayudas para contratos predoctorales para la formación de doctores 2021:<http://www.aei.gob.es/>

Actuación: Establecer áreas temáticas (relacionadas con los Retos de la Sociedad) definidas y un mayor peso del proyecto en los criterios de evaluación (al menos un 30 por ciento).

Respuesta: Actuación implementada.

Todos los proyectos relacionados con los Retos de la Sociedad están asociados a áreas temáticas. En los criterios de evaluación de los proyectos relacionados con Retos de la Sociedad (actualmente Investigación orientada) tiene un mayor peso el impacto científico-técnico (20 versus 10 en proyectos de Generación de conocimiento) y el impacto social y económico (10 versus 5); la suma de ambos sobre un total de 100 puntos⁸.

Actuación: Dotar a dicha modalidad de un presupuesto adicional para gastos de investigación relacionados con el proyecto (por ejemplo, 20 por ciento como piloto para impulsar este tipo de ayudas frente a las originales)

Respuesta: Actuación parcialmente implementada.

El MCIN indica que las ayudas para la contratación de doctores incluyen dotación para los gastos de movilidad (viaje y estancia) en distintos centros de investigación nacionales o internacionales para completar su formación, así como los gastos de matriculación en el programa de doctorado. Los gastos para investigación están incluidos en la propia financiación del proyecto, al que está asociada la ayuda predoctoral.⁹

Por su parte, y en su ámbito competencial, el MUNI indica que esta actuación no está implementada, debido a que las becas FPU no están asignadas a proyectos.

Actuación: Implementar las acciones anteriores en un piloto de baja escala para su evaluación con indicadores de evaluación y seguimiento para determinar su efectividad y eficiencia frente al sistema actual.

Respuesta: Actuación no implementada.

El MCIN indica que se considera que actualmente la implementación es satisfactoria. Esta medida no está prevista en el PEICTI 2021-2023.

⁸ <https://ayudaspri.juntaex.es/descargas/documentos/codigos/AEI.pdf>

⁹ <http://www.aei.gob.es/portal/site/MICINN/menuitem.dbc68b34d11ccb5d52ffeb801432ea0/?vgnextoid=4c6c68d98570c710VgnVCM1000001d04140aRCRD&vgnnextchannel=305938bc8423c710VgnVCM1000001d04140aRCRD>

El MUNI asimismo indica que esta actuación no está implementada, debido a que las becas FPU no están asignadas a proyectos.

3. Propuesta: Redefinición de objetivos e indicadores específicos para evaluación de resultados:

Asociar los objetivos del programa y del Plan Estatal con objetivos específicos para cada una de las distintas ayudas y establecer indicadores trazables para evaluar la efectividad de cada instrumento.

Sobre las propuestas de este apartado el MCIN hace una referencia general al PEICTI 2021- 2023, que establece estos objetivos e indicadores en relación con la promoción del talento y su empleabilidad:

- Objetivo Estratégico 8: Fomentar vocaciones, actitudes y aptitudes científicas e innovadoras, formando y potenciando el talento de personal de I+D+I internacionalmente competitivo. o Porcentaje de estudiantes universitarios matriculados en grados STEM (Eurostat). o Porcentaje de tesis doctorales referidas a temáticas STEM (Eurostat).
- Objetivo Estratégico 9: Mejorar la retención y atracción de talento mediante la implementación de una carrera científica predecible y estable. o Porcentaje de personal empleado en I+D respecto a la población ocupada (Eurostat). o Número de investigadores por cada millón de habitantes (INE).

Asimismo, se añade que hay una previsión de actuaciones a emprender: en las actividades de seguimiento del Plan Estatal, por parte del Ministerio, se determinarán los indicadores y el grado de cumplimiento de los objetivos.

La AIReF desglosa esta propuesta en las siguientes actuaciones:

Actuación: *Unificar instrumentos de ayuda similares para evitar duplicidades (por ejemplo, Beatriz Galindo junior y Ramón y Cajal) y diferenciarlos por criterios específicos.*

Respuesta: Actuación no implementada.

El MCIN señala que los dos programas tienen objetivos diferentes: uno de ellos está específicamente dirigido a captar talento extranjero (Beatriz Galindo) mientras que el otro busca promover la incorporación de investigadores de calidad. Al ser el primer programa tan específico, sus objetivos y criterios de selección son totalmente diferentes.

En este caso los dos instrumentos de ayuda citados (Beatriz Galindo junior y Ramón y Cajal) no son 'similares' y, por tanto, no procede su unificación. En la actualidad, cada una de las ayudas existentes tiene un objetivo y finalidad diferenciada/específica, por lo que no cabe unificarlas.

Actuación: *Fomentar una mayor coherencia en la definición de ayudas en torno a sus objetivos (por ejemplo, FPU en docencia, FPI en investigación).*

Respuesta: Actuación parcialmente implementada.

El MCIN en relación a su ámbito de actuación señala que la actuación está implementada. Las ayudas FPI están orientadas a promover la formación de doctores en el contexto de un proyecto de Investigación. Un 85 por ciento de las ayudas para contratos predoctorales de la Agencia Estatal de Investigación (AEI) están asociadas a proyectos de investigación de alto impacto de la convocatoria de Proyectos de I+D+I.¹⁰

Por su parte, el MUNI indica que los estudiantes predoctorales realizan fundamentalmente tareas de investigación.

Actuación: *Priorizar los indicadores estratégicos más relevantes y asociarlos con indicadores operativos de cada una de las ayudas.*

Respuesta: Actuación parcialmente implementada:

El MCIN, en relación a su ámbito de actuación, confirma que en la AEI se mide el número de títulos de doctor en las ayudas FPI. Asimismo, indica que la AEI está pendiente de determinar otros indicadores que permitan determinar el grado de cumplimiento de los objetivos.

Por su parte, el MUNI indica que si existe implementación en el ámbito de la FPU en donde se miden el número de títulos de doctor y el número de acreditaciones.

Actuación: *Basar la decisión de creación de nuevas ayudas en análisis previos de viabilidad de sus objetivos, cálculo del impacto y retorno esperado, además del coste*

Respuesta: Actuación no implementada.

¹⁰<http://www.aei.gob.es/portal/site/MICINN/menuitem.dbc68b34d11ccb5d52ffeb801432ea0/?vgnextoid=4c6c68d98570c710VgnVCM1000001d04140aRCRD&vgnnextchannel=305938bc8423c710VgnVCM1000001d04140aRCRD>

El MCIN indica que están pendientes de determinar los indicadores y el grado de cumplimiento de los objetivos.

II. Revisión global de la cobertura

Dentro de esta área, las propuestas son tres:

4. **Propuesta:** Reorientación del presupuesto no ejecutado del Plan hacia el Programa de Promoción del Talento y la Empleabilidad de I+D+i:

El objetivo de esta propuesta, señala el informe, es equilibrar el presupuesto del Programa de Fomento de la empleabilidad en I+D+i para aumentar su cobertura y generosidad conforme a las necesidades del tejido innovador.

El MCIN indica que el presupuesto de la Agencia para ayudas a la I+D+i es flexible y reorientable, como se puede apreciar en la evolución de las ayudas a RRHH desde 2018 a 2022: En 2018, 263,8 millones de euros y en 2022 será de 407,3 millones.

La AIReF desglosa la propuesta en las siguientes actuaciones:

Actuación: *Diseñar mecanismos presupuestarios para identificar rápidamente las partidas de I+D+i que no van a ser ejecutadas y asignarlas a otras áreas*

Respuesta: Actuación implementada.

El MCIN en relación a su ámbito de actuación responde que el presupuesto de la Agencia Estatal de Investigación (AEI) para ayudas de la I+D+i es vinculante a nivel global, sin que esté asignado de forma vinculante por partidas o tipo de ayuda; por tanto, los defectos o excesos de ejecución se compensan automáticamente.

Sobre esta recomendación el MUNI señala que en FPU y Beatriz Galindo se hace con las renunciaciones de forma que en FPU las renunciaciones de los beneficiarios de las ayudas tras la concesión son cubiertas con los solicitantes de la lista de reserva. En Beatriz Galindo, siempre que haya candidatos de reserva que hayan superado los requisitos de selección las universidades tienen la posibilidad de ofrecer las ayudas en caso de renuncia del investigador beneficiario.

Actuación: *Redirigir partidas presupuestarias de préstamos procedentes de otros programas de I+D+i que actualmente cuenten con una tasa de ejecución baja*

Respuesta: Actuación no implementada.

En relación a esta actuación, el MCIN responde que esta recomendación será implementada en función de la demanda. En estos momentos la demanda de financiación de ayudas reintegrables es muy baja en todos los programas.

5. Propuesta: Revisar la cobertura en etapa posdoctoral para asegurar la sostenibilidad y crecimiento de la I+D+i.

El MCIN, en relación a esta propuesta, indica que el Plan de Choque para la Ciencia y la Innovación (aprobado en julio 2020)¹¹ estableció que los programas posdoctorales de Juan de la Cierva (Formación e Incorporación) y Ramón y Cajal se incrementarían en un 30 por ciento. Con el PRTR las convocatorias de Juan de la Cierva tienen incrementos adicionales muy importantes.

La AIREF desglosa esta propuesta en las siguientes actuaciones:

Actuación: *Garantizar una oferta suficiente de ayudas posdoctorales y así asegurar una reposición suficiente del personal docente.*

Respuesta: Actuación implementada.

El MCIN indica que se ha incrementado tanto el número de contratos (25 por ciento), como el importe de la ayuda para el salario (5 por ciento) y el correspondiente a las bolsas de movilidad e investigación.

Por su parte, el MUNI señala que las ayudas posdoctorales que gestiona este departamento se centran en las ayudas para la movilidad del profesorado (PROEx y José Castillejo) así como en las ayudas de recualificación del PRTR, que pretende garantizar una oferta suficiente. Además, las FPU también contemplan desde las convocatorias de 2019 la posibilidad de realizar un periodo POP. Por último, las Beatriz Galindo están dirigidas a doctores con espíritu de fomentar la incorporación.

Actuación: *Aumentar la cobertura de Juan de la Cierva Formación*

Respuesta: Actuación implementada.

El MCIN responde que la convocatoria de 2021 ofrece 500 contratos (en 2019 fueron 225 y en 2020, 278). Además, se subirá el salario mínimo un 11 por ciento, hasta

¹¹<https://www.unizar.es/sites/default/files/archivos/pdf/prtr/04.plan.de.choque.para.la.ciencia.y.la.innovacion.pdf>

los 25.300 euros al año. Junto con la subida que ya se hizo en 2020, supone una subida del 17 por ciento en dos años.

Asimismo, la convocatoria Juan de la Cierva Formación se publicó en 2019 con una financiación de 11,25 millones de euros. En 2020 fue de 14,62 millones de euros. En la convocatoria de 2021 la financiación asciende a 32,40 millones¹².

Actuación: *Aumentar la cobertura de Juan de la Cierva Incorporación*

Respuesta: Actuación implementada.

El MCIN responde que en las convocatorias de 2021 simplifica los tipos de contratos en la etapa posdoctoral, quedando integrados los contratos Juan de la Cierva Incorporación dentro del programa Ramón y Cajal de la convocatoria de 2021. Esta convocatoria incluye una reserva de 278 contratos para investigadoras e investigadores con menos de cinco años de experiencia posdoctoral. Este es el número de contratos que ofreció en la última convocatoria el programa Juan de la Cierva Incorporación (en 2019 fueron 225). Para ellos la financiación asciende a 45,59 millones de euros (en 2019 la financiación fue de 20,92 M€.)¹³.

Actuación: *Crear ayudas para perfiles de excelencia, incluyendo ayudas y convenios de movilidad*

Respuesta: Actuación implementada.

El MCIN señala que el Programa Ramón y Cajal ya constituye en sí mismo un programa de excelencia reconocido nacional e internacionalmente. Incluye salario, bolsa para investigación y movilidad.

Actuación: *Flexibilizar los instrumentos de contratación para mejorar las oportunidades de estabilización posdoctoral*

Respuesta: Actuación implementada.

El MCIN indica que a partir de la convocatoria 2021, existen nuevos incrementos dirigidos a favorecer la estabilización posdoctoral: 76 millones de euros anuales desde 2022 para ayudas “Tenure Track” encaminadas a la estabilización de investigadores en el Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación (SEICTI). La convocatoria 2021

¹²https://www.unizar.es/sites/default/files/archivos/pdf/prtr/04._plan_de_choque_para_la_ciencia_y_la_innovacion.pdf

¹³https://www.unizar.es/sites/default/files/archivos/pdf/prtr/04._plan_de_choque_para_la_ciencia_y_la_innovacion.pdf

Ramón y Cajal y Juan de la Cierva Incorporación tiene una dotación de 153 millones de euros.

6. Propuesta: Ajustar las cuantías de las ayudas para tener en cuenta la evolución del coste de la vida

La AIReF propone modular la generosidad de las ayudas de investigación y ajustarlas a la evolución del coste de vida y sus variaciones geográficas mediante las siguientes actuaciones:

Actuación: *Ajustar la cuantía de las ayudas de contratos predoctorales para la FPI y FPU al coste de vida, considerando diferencias regionales.*

Respuesta: Actuación implementada.

El MCIN indica que se ha incrementado la ayuda para la contratación en los distintos programas predoctorales: cumpliendo con los incrementos que dicta el Estatuto del personal investigador predoctoral en formación (EPIF)¹⁴, que está referenciado al coste del empleo público: 21.100 euros para cada una de las dos primeras anualidades, 22.300 para la tercera anualidad y 27.900 para la cuarta anualidad. En total suman 92.400 euros.

El MUNI, en relación a su ámbito de actuación señala que estas ayudas se ajustan al IV Convenio colectivo único para el personal laboral de la Administración General del Estado, que fue suscrito por las organizaciones sindicales CC.OO., UGT, CSIF y CIG, en representación del colectivo laboral afectado.

Actuación: *Revisar periódicamente la generosidad de ayudas para hacerlas competitivas a nivel internacional.*

Respuesta: Actuación implementada.

El MCIN indica que, tal y como se ha respondido en el apartado 2.2 anterior, se ha incrementado el salario mínimo de los Programas Juan de la Cierva, y Ramón y Cajal.

En su ámbito, el MUNI señala que cada año se revisan al efecto de poder dotarlas de una mayor dotación presupuestaria. Este año el aumento ha sido de 5 millones de euros.

¹⁴ Real Decreto 103/2019, de 1 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto del personal investigador predoctoral en formación. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2019-3700>

III. Colaboración público-privada

7. **Propuesta:** Promoción de clústeres de excelencia

Se proponen ayudas para la formación de doctores en clústeres de innovación, con el fin de fortalecer el desarrollo de redes público-privadas de I+D+i en torno a instituciones de excelencia. Esta propuesta se desglosa en las siguientes actuaciones:

Actuación: *Crear una nueva modalidad de ayudas, Clústeres de Innovación, similar a Doctorados Industriales (DI), para instituciones pertenecientes a clústeres de innovación.*

Respuesta: Actuación no implementada.

El MCIN indica que se encuentra pendiente de valoración.

Actuación: *Preseleccionar áreas de conocimiento y áreas geográficas para desarrollo de clústeres de mayor impacto.*

Respuesta: Actuación no implementada.

El MCIN indica que se encuentra pendiente de valoración.

Actuación: *Promover la participación de varios agentes del clúster en un mismo proyecto, para fomentar la transferencia de conocimiento*

Respuesta: Actuación no implementada.

El MCIN indica que se encuentra pendiente de valoración.

Actuación: *Agendar reuniones anuales con los clústeres líderes en España para compartir mejores prácticas y alinear las ayudas con sus objetivos estratégicos.*

Respuesta: actuación no implementada.

El MCIN indica que se encuentra pendiente de valoración.

8. **Propuesta:** Promover oportunidades en el sector privado:

Para promover las oportunidades de colaboración con la empresa privada, especialmente en la etapa doctoral y en la posdoctoral y en el sector de las pymes y start-ups, el estudio propone las siguientes actuaciones:

Actuación: *Aumentar las ayudas destinadas a recursos humanos en colaboración con el sector privado (especialmente con pymes y start-ups) a modo de piloto, tanto en la etapa*

predoctoral (ayudas doctorandos industriales) como en la etapa posdoctoral (ayudas Torres Quevedo), a modo de piloto un 30 por ciento y un 15 por ciento, respectivamente.

Respuesta: Actuación implementada.

El MCIN señala que la Agencia Estatal de Investigación gestiona dos convocatorias de recursos humanos destinadas al sector privado. La convocatoria Torres Quevedo tendrá una dotación de 15 millones de euros, y la convocatoria de doctorados industriales 4 millones. Se han incrementado los salarios mínimos a percibir por los investigadores:

- En el caso del Programa Torres Quevedo, en línea con las retribuciones establecidas para la contratación de doctores a financiar en empresas en la convocatoria 2021 de proyectos en colaboración público-privada.
- En el caso de Doctorados Industriales, en línea con las retribuciones establecidas para la contratación en la convocatoria 2021 de ayudas predoctorales. La convocatoria refleja la modificación del Reglamento general de exención por categorías, con motivo de la crisis sanitaria por la COVID-19, por la que podrán concederse a ayudas a empresas que no se encontraban en crisis el 31 de diciembre de 2019, pero pasaron a ser empresas en crisis durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2020 y el 31 de diciembre.

Por otro lado, El CDTI introdujo como novedad el apoyo especial de iniciativas que incluyan la contratación de doctores en su reciente convocatoria de Ayudas Neotec 2021 de apoyo a jóvenes empresas innovadoras para la puesta en marcha de proyectos empresariales de base tecnológica, elevando el importe de la subvención con primas que buscan fomentar la incorporación de doctores en la empresa para reforzar la transferencia y las capacidades de absorción y generación de conocimiento por parte de la empresa.

Actuación: Permitir la concesión de plazas FPI a proyectos en colaboración con empresas, que estén financiados por la ayuda Retos de Colaboración

Respuesta: Actuación implementada.

El MCIN indica que en la convocatoria de proyectos en colaboración público – privada (ex Retos colaboración) de 2021 y siguientes se van a ofrecer a las empresas ayudas en forma de subvención para la contratación de doctores. En la convocatoria de

proyectos estratégicos de 2022 y siguientes se van a ofrecer a las empresas ayudas en forma de subvención para la contratación de doctores.

Actuación: *Aumentar la generosidad de las ayudas que involucran al sector empresarial*

Respuesta: Actuación implementada.

El MCIN indica que la Agencia Estatal de Investigación gestiona dos convocatorias de recursos humanos destinadas al sector privado. Las ayudas de la convocatoria Torres Quevedo y Doctorados industriales La convocatoria Torres Quevedo tendrá una dotación de 15 millones de euros, y en la convocatoria de doctorados industriales 4 millones. Se han incrementado los salarios mínimos a percibir por los investigadores:

- En el caso del Torres Quevedo, en línea con las retribuciones establecidas para las contrataciones de doctores a financiar en empresas en la convocatoria 2021 de proyectos en colaboración público-privada.
- En el caso de Doctorados industriales, en línea con las retribuciones establecidas para las contrataciones en la convocatoria 2021 de ayudas predoctorales. La convocatoria refleja la modificación del Reglamento general de exención por categorías, con motivo de la crisis sanitaria por la COVID-19, por la que podrán concederse a ayudas a empresas que no se encontraban en crisis el 31 de diciembre de 2019, pero pasaron a ser empresas en crisis durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2020 y el 31 de diciembre.

Actuación: *Fomentar las estancias en empresas en las ayudas predoctorales mediante estancias durante la realización del doctorado*

Respuesta: Actuación implementada.

El MCIN indica que la convocatoria de contratos predoctorales contempla que las estancias se podrán realizar en otros centros de I+D, públicos o privados, incluyendo empresas, extranjeros o españoles.

Adicionalmente, el MUNI señala que, en relación a su ámbito de actuación, hay un programa específico para la realización de prácticas en empresas denominado ARGO-FARO.

Actuación: *Crear una partida de microayudas para cubrir las necesidades básicas de las pymes en proyectos de doctorado*

Respuesta: Actuación no implementada.

El MCIN indica que se encuentra pendiente de valoración.

Actuación: *Involucrar a las empresas en la I+D+i para garantizar mayor presencia de doctores en el sector privado*

Respuesta: Actuación parcialmente implementada.

El MCIN indica que en la convocatoria de proyectos en colaboración público – privada (ex Retos colaboración) de 2021 y siguientes se van a ofrecer a las empresas ayudas en forma de subvención para la contratación de doctores. Asimismo, en la convocatoria de proyectos estratégicos de 2022 y siguientes se van a ofrecer a las empresas ayudas en forma de subvención para la contratación de doctores. Todavía no se ha puesto en marcha; se hará en las convocatorias de 2022.

9. Propuesta: Fomento de habilidades empresariales transversales

En esta propuesta se proponen actuaciones dirigidas a la mejora de la empleabilidad de los doctorados en el sector privado, además de realización de actividades orientadas al fomento de la conexión con el sector privado. Se han agrupado las actuaciones propuestas de este apartado debido a que han sido respondidas de forma conjunta:

- *Desarrollar un portfolio de cursos de habilidades transversales (incluye programas en gestión de proyectos, desarrollo de start-ups) que los diferentes centros deben incluir*
- *Diseñar una comisión anual en la que se evalúen los diferentes cursos formativos*
- *Fomentar las ferias de empleo dirigidas a estudiantes de doctorado e investigadores en el inicio de su etapa posdoctoral*

Respuesta: Actuaciones implementadas.

El MCIN responde que en julio 2021 la AEI ha puesto en marcha el Comité Asesor de Plataformas Científico – Técnicas, en el que se van a analizar las ayudas para la colaboración público – privada, y se analizará la relación de los pre- y posdoctorales con PYMES y start-ups y la mejora de la empleabilidad de los doctores en el sector privado. Por tanto, estas propuestas están en preparación.

IV. Foco en la excelencia

10. **Propuesta:** Financiación basada en excelencia y rendimiento

La AIReF propone diseñar un sistema de financiación integral en el que se defina anualmente mediante indicadores de excelencia y de rendimiento de los centros de investigación. La AIReF desglosa esta propuesta en las siguientes actuaciones:

- *Crear un ranking público de excelencia en investigación de universidades y centros de investigación nacionales, actualizable cada tres años. La posición en ese ranking será determinada por los valores de indicadores de seguimiento de excelencia académica y rendimiento definidos en el Plan Estatal*
- *Proponer la participación en proyectos de carácter estratégico para el cumplimiento de los objetivos del Plan Estatal de investigación cada tres años a investigadores de excelencia. La participación de un investigador adscrito a un determinado centro en estos proyectos repercutirá positivamente en los indicadores utilizados en la elaboración de rankings e influirá en los presupuestos del año siguiente para ese centro. Este sistema de creación de grupos también permitirá incentivar el rendimiento de investigadores más jóvenes excelentes, al darles acceso a grupos de investigación en otras universidades y centros*

Respuesta: Actuaciones parcialmente implementadas.

El MCIN indica que, con carácter general, la financiación basal de los Centros de Investigación corresponde a su titular. El Ministerio tiene la competencia de fomentar la investigación científica y técnica, y esta competencia se realiza bien a través de los centros de los que es titular (OPIS), y mediante el otorgamiento de ayudas a la contratación y de ayudas a la ejecución de proyectos de investigación, que es financiación específica y no integral y que se otorga en función de méritos científicos.

Además, y centrándonos en la excelencia, el MCIN, a través de la Agencia Estatal de Investigación, identifica, reconoce y acredita los mejores centros y unidades de excelencia, que destacan por el impacto y relevancia internacional durante un período de referencia. Además, financia los planes estratégicos elaborados por los centros de excelencia y los programas estratégicos de investigación elaborados por las unidades de excelencia para un período estipulado, con el objetivo de consolidar sus capacidades y contribuir al liderazgo de la investigación española. Esta actuación la lleva a cabo a

través de la convocatoria Centros de Excelencia “Severo Ochoa” y Unidades “María de Maeztu”. La acreditación y la financiación se obtienen a través de un proceso de evaluación y selección basado en criterios científicos y de acuerdo con los más exigentes estándares internacionales.

En relación a la creación de un ranking público de excelencia en investigación de universidades, el MUNI indica que no se ha estudiado aún la viabilidad de esta recomendación.

11. Propuesta: Orientación de la oferta hacia centros de excelencia

Para el acceso prioritario a ayudas para los centros de excelencia, especialmente en aquellas áreas del conocimiento específico en donde la cobertura sea críticamente baja, la AIReF desglosa esta propuesta en las siguientes actuaciones:

Actuación: *Reservar, a modo de piloto, un porcentaje de las ayudas estatales actuales (se propone entre 5-10 por ciento), desde las predoctorales hasta las de consolidación, para centros de reconocida excelencia*

Respuesta: Actuación parcialmente implementada.

El MCIN, en relación a su ámbito de actividad, indica que esta actuación está implementada: actualmente, el 15 por ciento de las ayudas predoctorales de la AEI se asignan a centros de excelencia. Se revisará ese porcentaje al alza, particularmente en un contexto de incremento del número de ayudas predoctorales.

Por su parte, el MUNI señala que no se ha estudiado aún la viabilidad de esta recomendación en el ámbito del departamento.

Actuación: *Dotar a los centros de alta autonomía en el proceso de gestión de la contratación de los perfiles que mejor se ajusten a sus necesidades*

Respuesta: Actuación parcialmente implementada.

El MCIN responde que los organismos públicos de investigación (OPIs) están sujetos a las normas de funcionamiento de la Administración General del Estado y, desde esta perspectiva, los procedimientos de selección han de respetar los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad que rigen el acceso al empleo público, estableciendo mediante sus procedimientos de contratación mecanismos orientados a garantizar el respeto a esos principios.

No obstante, lo anterior, los principios mencionados han de conjugarse con las peculiaridades de la actividad investigadora y sus mecanismos de financiación, así como con la necesidad de responder a sus exigencias mediante la adaptación de los procedimientos de selección para la contratación, de manera que, a la vez que se respeten los principios mencionados, se asegure la efectiva ejecución de los proyectos de investigación en los plazos establecidos. A modo de ejemplo, la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) al que pertenece un gran número de centros de excelencia, cuenta con una bolsa de trabajo que permite la selección y contratación de los aspirantes más idóneos en función de su formación y experiencia, de una forma ágil y respetuosa con los referidos principios y con el interés general. Con el fin de garantizar la selección del aspirante más idóneo y de acuerdo con el principio de especialidad, en cada Instituto, Centro o Unidad del CSIC, se constituye una Comisión de Selección.

Los centros privados que integran el Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación (SECTI) tendrían libertad para la selección del personal idóneo para llevar a cabo sus proyectos de investigación, gozando, por tanto, de dicha autonomía.

Por su parte, el MUNI añade que se trata de competencias de las universidades en virtud de la autonomía que la LOU¹⁵ les reconoce en la gestión de sus centros universitarios.

Actuación: *Realizar una evaluación exhaustiva de la implementación y los proyectos durante las primeras convocatorias para así actuar sobre los posibles puntos de mejora*

Respuesta: Actuación parcialmente implementada.

En su ámbito de competencias, el MCIN indica que esta propuesta se entiende cumplida ya que los centros de excelencia pasan por un proceso de seguimiento anual y final que permite detectar incidencias. En las solicitudes para renovación de su acreditación también se evalúa los resultados obtenidos en el periodo anterior.

Por su parte, el MUNI señala que no se ha estudiado aún la viabilidad de esta recomendación.

¹⁵ Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades

12. **Propuesta:** Evaluación de la excelencia de directores de tesis

La AIReF propone evaluar de manera ex post el grado de calidad de la supervisión de tesis doctorales que han recibido ayudas. El estudio señala que una evaluación de los directores de tesis que indique falta de adecuación a los requisitos exigidos condicionará el acceso a financiación posterior por parte del director y perjudicará la posición del centro en el ranking de investigación.

En relación a las propuestas de la AIReF recogidas en este apartado, el MCIN señala que para que un proyecto de investigación reciba una ayuda predoctoral asociada se considera la excelencia del proyecto (parcialmente basada en la excelencia de sus investigadores) y la capacidad formativa del equipo, que se sustenta en los doctores formados y en la evolución de sus carreras. Las ayudas predoctorales de la AEI son objeto de seguimiento científico técnico regular.

El estudio desglosa esta propuesta en las siguientes actuaciones:

Actuación: *Limitar el número de ayudas por responsable (por ejemplo, tesis financiadas por tutor) para garantizar la consecución de estándares mínimos de calidad (por ejemplo, tasa de abandono, colaboraciones, calidad/citaciones de los artículos publicados)*

Respuesta: Actuación implementada.

El MCIN indica que las ayudas están actualmente limitadas a un contrato predoctoral por proyecto o subproyecto. Las tasas de abandono y la calidad de las tesis doctorales realizadas son objeto de seguimiento científico-técnico regular. que se ha complementado últimamente con la realización de encuestas de opinión a los egresados, cuyos resultados se están analizando.

El MUNI, asimismo indica que en FPU se recoge expresamente que el director/a de tesis únicamente podrá respaldar a un investigador elegible que opte a la contratación predoctoral FPU en esa convocatoria.

Actuación: *Añadir un informe de los beneficiarios al terminar la etapa para evaluar el rendimiento de los directores, indicando acciones concretas en las que se ha buscado la excelencia.*

Respuesta: Actuación parcialmente implementada.

El MCIN indica que la implementación es parcial: Por un lado, señala que recientemente el seguimiento científico-técnico se ha complementado con la realización de

encuestas de opinión a los egresados, cuyos resultados se están analizando. Y, por otro lado, en cuanto a la parte no implementada, el Ministerio responde que se estudiará la sugerencia de solicitar un informe de valoración y acciones concretas a los beneficiarios a la finalización de las ayudas.

Asimismo, la implementación de esta propuesta es parcial en el ámbito del MUNI: según indica el informe de seguimiento incluye una memoria técnica que ha de formar, entre otros el director, pero no se destina una parte para evaluarlos a ellos.

Actuación: *Crear un equipo en la AEI para analizar los informes y realizar una categorización de los diferentes responsables.*

Respuesta: Actuación implementada.

El MCIN indica que la AEI cuenta con un equipo de personas técnicas que coordinan el seguimiento científico-técnico y analizan los informes de valoración de resultados que realizan los colaboradores científicos de las distintas áreas temáticas.

Actuación: *Hacer un seguimiento de la trayectoria profesional de los doctorandos becados a los tres años y revisar con ella la evaluación del centro y del director de tesis*

Respuesta: Actuación parcialmente implementada.

Por su parte, el MCIN indica que los contratos predoctorales son ayudas que cubren la primera etapa de la carrera científica; los doctores egresados siguen concurriendo a los demás instrumentos y ayudas de la AEI: Juan de la Cierva Formación, Juan de la Cierva Incorporación, Ramón y Cajal, Torres Quevedo, etc., en el que se valora su trayectoria y desempeño profesional. Igualmente se valora de manera continuada la capacidad formativa de los investigadores principales de proyectos o los tutores de las mencionadas ayudas. Por otra parte, la AEI no realiza una evaluación del centro.

En su ámbito competencial, el MUNI señala que en FPU y Beatriz Galindo se hace seguimiento anual (tres primeros años) y final (tras el cuarto año).

13. **Propuesta:** Fomentar la finalización del doctorado en tres años

A fin de definir unos incentivos adecuados para fomentar la finalización del doctorado en el plazo de tres años (y antes de la finalización de la ayuda, cuatro años), la AIREF propone las siguientes actuaciones:

Actuación: *Reducir la duración ordinaria de las ayudas FPI y FPU a tres años, ampliables a cuatro*

Respuesta: Actuación parcialmente implementada.

El MCIN indica que la AEI incorporó a su convocatoria predoctoral el Incentivo POP (periodo de orientación posdoctoral) que se alcanza cuando la tesis se termina en tres años. En 2020 se reformuló para que se pueda obtener si la tesis se defiende entre los meses 36 y 42. El incentivo tiene asociado un incremento de salario y supone un mérito académico. Por otra parte, señala que está parcialmente implementada porque no se ha reducido la ayuda ordinaria a 3 años, si bien se ha dado la oportunidad de finalizar en 3 años la tesis. y al último año le correspondería una ayuda para la orientación posdoctoral, la cual conlleva un incremento de salario y supone un mérito académico.

La respuesta del MUNI también contiene una implementación parcial. Según señala, las anualidades de la ayuda son 4 en todo caso y si se finaliza el tercero hay un año más de ayuda (POP). Por otra parte, no se considera conveniente reducirla a tres años de manera ordinaria. Se estima que el sistema actual responde parcialmente al objetivo propuesto. Es una ayuda de 4 años, pero de manera frecuente tiene una duración de 3 años. En este caso se amplía un cuarto año.

Actuación: *Crear indicadores de seguimiento que permitan corregir retrasos antes del tercer año por parte de los centros y directores de tesis*

Respuesta: Actuación parcialmente implementada.

El MCIN indica que el seguimiento intermedio de las ayudas se realiza al final del segundo año de las mismas. En caso de valoración no favorable se analizan las causas, se estudian las posibles medidas y, en caso de situaciones graves, se puede proceder a su interrupción.

El MUNI, en su ámbito competencial responde que no se ha estudiado aún la viabilidad de esta recomendación.

Actuación: *Implementar un Periodo de Orientación Posdoctoral (POP) en todas las ayudas predoctoral después del tercer año*

Respuesta: Actuación parcialmente implementada.

En el ámbito del MCIN, éste indica que la propuesta no está implementada ya que se trata de una medida poco viable en este momento, el porcentaje de ayudas que pasan al periodo POP a los 3 años es reducido, en torno al 10 por ciento de las ayudas.

Por su parte, el MUNI en su ámbito de actividad, señala que la propuesta sí está implementada, desde la convocatoria FPU de 2019.

Actuación: *Incrementar el salario en dicho periodo un 22 por ciento, de manera equivalente al POP de las FPI con el fin comprobar la correlación con la consecución del doctorado*

Respuesta: Actuación parcialmente implementada.

El MCIN en relación a su ámbito de actividad, indica que se revisará el incentivo económico al alza cuando haya disponibilidades presupuestarias. En todo caso, indica que queda poco margen de subida sin sobrepasar el salario de los ayudas de la siguiente etapa de Juan de la Cierva.

El MUNI señala que su implementación es parcial, debido a que en FPU el cuarto año tiene el mismo salario, sea predoctoral o posdoctoral que es un 25 por ciento superior al del tercer año.

Actuación: *Crear un equipo evaluador estatal de los POP de las universidades, con el fin de unificar criterios y fomentar las mejores prácticas que se identifiquen*

Respuesta: Actuación no implementada.

El MCIN indica que se trata de una medida poco viable en este momento, el porcentaje de ayudas que pasan al periodo POP a los 3 años es reducido, en torno al 10 por ciento de las ayudas.

El MUNI, en su ámbito competencial responde que no se ha estudiado aún la viabilidad de esta recomendación.

V. Optimización de los procesos de las ayudas

14. **Propuesta:** Mejorar la accesibilidad a la información de ayudas y contratos doctorales y postdoctorales

El objetivo de esta propuesta es unificar la información sobre ayudas y solicitudes a nivel autonómico, nacional y europeo en una única plataforma online. La AIREF desglosa la propuesta en las siguientes actuaciones:

Actuación: Establecer un código bibliográfico único por investigador para solicitar la ayuda.

Respuesta: Actuación implementada.

El MCIN indica que el código que utiliza la AEI para solicitar la ayuda es el código ORCID.

Actuación: Crear una plataforma única de información online por parte del MCIU

Respuesta: Actuación implementada.

El Ministerio de Ciencia e Innovación indica que la AEI dispone en su página web¹⁶ de toda la información online, ordenada por el tipo de ayuda, con toda la información sobre las características de la ayudas y procedimiento para concurrir a las mismas. La nueva página web de la AEI va a facilitar nuevos accesos más directos a las convocatorias abiertas en cada momento.

Actuación: Clasificar todas las ayudas por tipo de ayuda y etapa de la carrera investigadora

Respuesta: Actuación implementada.

El MCIN indica que esta información está disponible en la página web¹⁷ de la AEI Programas Estatales.

Actuación: Crear un acceso directo al proceso de solicitud

Respuesta: Actuación implementada.

El MCIN indica que este acceso está disponible actualmente, se informa de ello en cada convocatoria.

¹⁶ <https://www.aei.gob.es/>

¹⁷ <https://www.aei.gob.es/convocatorias>

Actuación: Establecer un punto de contacto directo para la resolución de dudas

Respuesta: Actuación implementada.

El MCIN indica que existen buzones institucionales para cada tipo de convocatoria o para cada estado de tramitación.

Actuación: Crear herramientas de notificación automática de comunicaciones y de lanzamiento de nuevas convocatorias y programas

Respuesta: Actuación implementada.

El MCIN indica que se prevé su implementación en la nueva página web de la AEI

Actuación: Ofrecer la toda la información en varios idiomas, al menos inglés y francés

Respuesta: Actuación implementada.

El MCIN indica que esta medida se encuentra prevista en la nueva página web¹⁸ de la AEI.

Actuación: Poner en marcha campañas de promoción de las ayudas a través de los centros y universidades

Respuesta: Actuación implementada.

El MCIN indica que actualmente la AEI organiza webinarios¹⁹ online para cada convocatoria que se publica, que cuentan con un aforo actual para 1000 personas; se estudia su ampliación, dada la altísima participación. Las presentaciones y la propia grabación del video están disponibles en la página web de la AEI.

15. **Propuesta:** Rediseñar el calendario de las convocatorias de ayudas y contratos

La propuesta de este apartado persigue el objetivo de que la fecha de convocatoria, plazo de solicitud y fecha de resolución de las ayudas se desarrollen de forma sistemática y recurrente en el tiempo y sean conocidos por lo potenciales solicitantes con antelación. La AIReF desglosa esta propuesta en las siguientes actuaciones:

Actuación: Establecer plazos de convocatorias estables en términos de calendario

Respuesta: Actuación implementada.

¹⁸ <https://www.aei.gob.es/noticias/agencia-estatal-investigacion-pone-marcha-su-nueva-pagina-web>

¹⁹ <https://www.aei.gob.es/convocatorias/webinarios-convocatorias>

El MCIN indica que desde 2019 la AEI publica un calendario de convocatorias, que ha sido bastante estable hasta la actualidad. En él se detalla la información solicitada. La AEI seguirá trabajando para mejorar el cumplimiento de la planificación y aumentar la información sobre pasos intermedios del procedimiento de concesión.

En su ámbito, el MUNI responde que se está preparando un calendario de ayudas que se prevé publicar.

Actuación: *Desarrollar herramientas de comunicación automática y notificación, donde tanto beneficiarios como no beneficiarios sean informados de la resolución de la convocatoria, plazos para subsanación de errores y motivos de la no concesión de la ayuda*

Respuesta: Actuación implementada.

El MCIN indica que todo el proceso de comunicación y notificación se realiza a través de la aplicación Facilit@, a la cual tienen acceso tanto los solicitantes como las instituciones beneficiarias.

El MUNI añade que éstas herramientas se gestionan a través de la sede electrónica del MEFP.

Actuación: *Homogeneizar fechas de resolución que fortalezca las transiciones de la vida investigadora*

Respuesta: Actuación implementada.

El MCIN indica que las fechas de resolución de las convocatorias de contratos predoctorales se realiza de manera homogénea para todas las ayudas durante el mes de junio, salvo imponderables.

Por su parte, el MUNI en relación a su ámbito de actividad, señala que su implementación es parcial: las fechas de resolución de las ayudas se realizan, de modo general, de la forma que más favorezca a los beneficiarios, y añade que cuando no se consigue esa homogeneización, es debido a problemas (que pueden ser de diversa índole) en la gestión administrativa del procedimiento, que no permiten la resolución en los plazos marcados.

16. Propuesta: Revisión de los criterios de movilidad de las ayudas FPU

La finalidad de la propuesta contenida en este apartado, de acuerdo con el estudio, será simplificar la concesión de ayudas de movilidad para FPU, financiando las estancias de movilidad a todos los beneficiarios de ayudas FPU.

El MUNI ha respondido de forma unificada a las actuaciones de la presente propuesta:

Actuación: *Adjudicar una cuantía fija por beneficiario de la FPU en conceptos de movilidad, como en las FPI, con una bolsa específica para este fin*

Actuación: *Asegurar esta oportunidad a todos los beneficiarios y reducir así la carga administrativa de la convocatoria. Los centros serán los responsables de complementar a los beneficiarios para realizar estancias adicionales o en destinos con mayor coste de vida*

Respuesta: Actuaciones no implementadas.

Se está estudiando la posibilidad de que las movilidades se otorguen con la ayuda FPU en la próxima convocatoria.

17. Propuesta: Revisión de los criterios de la FPI establecidos en la convocatoria

La AIReF desglosa esta propuesta en las siguientes actuaciones:

Actuación: *Establecer una nota mínima para la concesión de la ayuda, con el fin de garantizar la excelencia individual de los candidatos*

Respuesta: Propuesta no implementada.

El MCIN indica que, dado que el número de ayudas propuestas para cada proyecto o subproyecto se limita a un contrato, la competencia y la excelencia individual de los candidatos se considera adecuada.

Actuación: *Crear comisiones de evaluación independientes del Investigador Principal (IP) que evaluarán el CV de los candidatos de ayudas FPI. Su calificación en relación al expediente académico será sumada a la evaluación del IP*

Respuesta: Propuesta no implementada.

El MCIN indica que se ha realizado una discusión interna sobre la propuesta de la AIReF en el sentido de que la evaluación de los candidatos se realizara de forma centralizada y no por sus futuros directores de tesis. En la AEI se considera que la mejor

selección será la que realicen los futuros directores con los criterios proporcionados por la AEI. Este es el procedimiento de selección que está en mejor sintonía con los procedimientos internacionalmente aceptados.

Actuación: *Garantizar la publicidad y difusión de los proyectos FPI que tiene cada centro para facilitar el conocimiento de estos por parte de potenciales solicitantes*

Respuesta: Actuación implementada.

El MCIN indica que garantizar la publicidad y difusión de los proyectos susceptibles de ayudas para contratos predoctorales es una cuestión crucial para asegurar la concurrencia competitiva y la igualdad de oportunidades. La relación completa de estos proyectos se publica en la página web de la AEI.

Actuación: *Los malos resultados de los beneficiarios (salario, probabilidad de cotizar, estabilidad en el empleo) sugieren la necesidad de replantear el diseño del sistema de selección de candidatos (hacerlo más transparente y con mayor peso de los méritos individuales).*

Respuesta: Actuación implementada.

El MCIN indica que la AEI revisa continuamente sus procedimientos de evaluación. El actual sistema de selección de candidatos se basa exclusivamente en los méritos académicos y profesionales de los candidatos y en su adecuación a las actividades de investigación a realizar.

18. Propuesta: Automatización y simplificación del seguimiento de las ayudas

Previo a las respuestas individuales que realiza el MCIN, en relación a este apartado señala que la principal dificultad para la automatización del seguimiento económico de las ayudas, es que la AEI tiene aplicaciones informáticas que no permiten el deseado grado de automatización y simplificación de dicho proceso. Por ello en julio de 2021 se ha firmado un encargo a dos años y medio para la reforma de las aplicaciones de la AEI con un presupuesto de 3 millones de euros.

El estudio desglosa esta propuesta en las siguientes actuaciones:

Actuación: *Unificar la gestión de todas las ayudas en una sola unidad de justificación económica de la AEI que tenga puntos de contacto en centros y universidades*

Respuesta: Actuación parcialmente implementada.

El MCIN indica que, a pesar de las dificultades informáticas, la gestión de la justificación económica de todas las ayudas de la AEI está unificada en una única unidad. Recientemente la AEI ha puesto en marcha un Foro de Gestores virtual con los responsables de ayudas para I+D+i de los centros de investigación y universidades para intercambiar información, mejorar el procedimiento, aportar soluciones puntuales que permitan mejorar el seguimiento de la justificación económica de las ayudas.

Por su parte, las necesarias aplicaciones informáticas están en fase de desarrollo y siendo ultimadas.

Actuación: *Promover la presencia de interventores económicos en grupos de centros y universidades (para establecer puntos de contacto claros para las unidades de gestión)*

Respuesta: Actuación implementada.

El MCIN indica que la AEI establece regularmente un plan de verificaciones sobre el terreno en el que participan interventores económicos que auditan conceptos generales de la entidad. En la visita sobre el terreno interviene el responsable económico de contabilidad o responsable de investigación. Además, se pone a disposición del beneficiario un buzón específico de visitas que sirve de punto de contacto para los centros y universidades. Hasta la fecha, esta es la medida implementada.

Actuación: *Estructurar los plazos de seguimiento económico por año natural y homogeneizar las fechas*

Respuesta: Actuación implementada.

El MCIN indica que el seguimiento económico es anual; por años naturales. Los plazos de justificación se abren en el primer trimestre del año y la justificación debe hacerse del año natural anterior.

Por su parte, el MUNI en relación a su ámbito de actividad, señala que en FPU está fijado el plazo entre el 15 de octubre y el 10 de noviembre, y en Beatriz Galindo los tres primeros meses del año siguiente.

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

Respuesta: Actuación implementada.

El MCIN indica que en el caso de las convocatorias de recursos humanos el seguimiento económico se lleva a cabo por la anualidad de la ayuda, no por año natural. Para hacerlo por año natural se tendría que obligar a los beneficiarios a iniciar el contrato el 1 de enero, al objeto de que la ejecución y la justificación coincidiese. Se ha optado por hacer la revisión coincidiendo con el periodo de ejecución y no con el año natural, para facilitar a los beneficiarios el cálculo del importe de remanente que queda disponible en el año natural siguiente. La característica de las ayudas de recursos humanos es que cada ayuda comienza y termina en una fecha particular.

Por su parte, el MUNI en relación a su ámbito de actividad, señala que en FPU se hace a través de organismo de gestión y en Beatriz Galindo a través de la Sede electrónica del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

19. Propuesta: Revisión del seguimiento científico-técnico de las ayudas

Para implementar parámetros rigurosos de seguimiento científico-técnico cuyo cumplimiento condicione la continuidad de la ayuda, se proponen las siguientes actuaciones:

Actuación: *Unificar la gestión de todas las ayudas en una sola unidad de justificación económica de la AEI*

Respuesta: Actuación implementada.

El MCIN indica que los procedimientos de seguimiento de las ayudas de recursos humanos de la AEI son rigurosos. Desde el inicio de la pandemia, en estos procedimientos se han puesto en marcha teleconferencias que complementan el seguimiento documental y que reemplazan a las reuniones presenciales.

Actuación: *Establecer criterios concretos en el seguimiento científico-técnico. Pueden incluir métricas como número específico de publicaciones de impacto, calidad de la docencia impartida, conferencias realizadas, porcentaje de consecución del plan inicial o análisis de impacto de los proyectos actuales*

Respuesta: Actuación implementada.

El MCIN indica que el seguimiento científico-técnico se realiza mediante memorias de seguimiento intermedio y final que recogen la justificación de todas las actividades realizadas de acuerdo con el Programa de trabajo de la ayuda, así como de resultados alcanzados, actividades de formación, movilidad, docencia impartida, etc. Estas memorias

son analizadas y valoradas por los colaboradores científicos de la AEI de cada una de las áreas temáticas. Respecto de los indicadores bibliométricos, la AEI se ha adherido recientemente a los principios DORA y está revisando los criterios de valoración de los méritos curriculares, que no podrán limitarse a indicadores bibliométricos de impacto de las revistas; deberán aportarse y valorar breves descripciones narrativas de la importancia científica de los resultados alcanzados.

Actuación: *Aplicar criterios más exhaustivos de seguimiento a una muestra representativa de beneficiarios, como medida de control. Para el resto, automatizar el seguimiento a través de indicadores cuantitativos objetivos*

Respuesta: Actuación parcialmente implementada.

El MCIN en relación a su ámbito de actividad, indica que la propuesta ha sido parcialmente implementada: el seguimiento científico-técnico es riguroso y se realiza sobre la totalidad de las ayudas. Como se describe en el punto anterior, los indicadores bibliométricos cuantitativos no pueden ser utilizados como único criterio de valoración de los resultados.

En relación al ámbito competencial del MUNI, éste señala que la propuesta no ha sido objeto de implementación debido a que los criterios de seguimiento utilizados son los mismos para todos los beneficiarios. El seguimiento es riguroso y se realiza para la totalidad de los beneficiarios.

Actuación: *Homogeneizar fechas de seguimiento entre solicitantes estableciéndolas por año natural*

Respuesta: Actuación parcialmente implementada.

El MCIN indica que resulta complejo homogeneizar las fechas de seguimiento, dada la gran heterogeneidad de fechas de inicio de los contratos predoctorales que realizan las instituciones beneficiarias. Al hacerlo por años naturales, se estarán valorando diferentes periodos de ejecución de las ayudas, según su fecha de inicio. La AEI revisará las posibles medidas para avanzar en la dirección sugerida.

IV.VI. Fase I: Proyecto de evaluación 6: Fortalecimiento de la competitividad empresarial

El *spending review* sobre el programa de fortalecimiento de la competitividad empresarial 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 estudio² de fecha 3 de julio de 2019.

IV.VI.I. Ámbito del *spending review*

En el marco del *spending review* llevado a cabo en España en 2018 por la AIREF, se evaluó el programa de Reindustrialización y Competitividad Industrial (RCI).

Este programa, gestionado por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (MINCOTUR) como uno de los elementos clave de su actuación, tenía como objetivo el apoyo financiero a las empresas para el desarrollo de inversiones industriales. Su funcionamiento se basaba en la concesión de préstamos para el desarrollo de proyectos industriales de manera directa por parte del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. En el periodo evaluado (convocatorias desde 2008 hasta 2016) se otorgaron cerca de 4.900 millones de euros en préstamos, de los que a finales de 2017 su saldo vivo era aproximadamente 3.300 millones de euros.

La etapa analizada en el marco se limitó al periodo 2008-2016, periodo del que se disponía de información homogénea, dada la informatización alcanzada en los procedimientos en los que se sustentaba el programa.

Las respuestas al cuestionario han sido remitidas por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (MINCOTUR).

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-6-industria/>

IV. VI. 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 MINCOTUR.

Con carácter previo al desarrollo del resumen de este *spending review*, es preciso hacer referencia a la principal conclusión de la AIReF en el estudio: a partir de su análisis propone al Gobierno no seguir desarrollando el programa RCI en su estado actual (referido al momento de la publicación de la evaluación). Se considera necesaria una redefinición de su marco estratégico, definiendo objetivos específicos a los que deba dar respuesta, su alcance, el tipo de instrumento y su modelo de gestión.

Una vez señalado lo anterior, y para una adecuada contextualización del presente informe de seguimiento, cabe indicar que el programa de Reindustrialización y Competitividad Industrial (RCI) ha sido objeto de reforma en el ejercicio 2021³. Dicha reforma ha supuesto la sustitución de dicho programa por la constitución de un fondo específico, adscrito al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo; bajo la denominación “Fondo de Apoyo a la Inversión Industrial Productiva”. Las dotaciones del fondo se destinan a un fin similar a los préstamos del programa RCI: prestar apoyo financiero para promover inversiones de carácter industrial que contribuyan a favorecer el desarrollo industrial, reforzar la competitividad industrial y mantener las capacidades industriales del territorio.

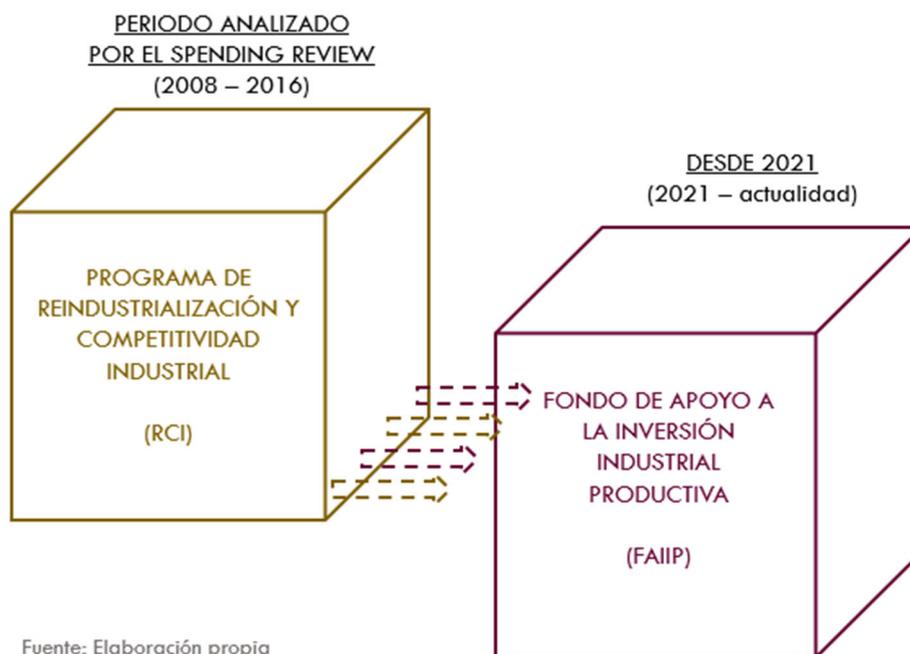
Por tanto, será necesario tener en cuenta lo anterior a la hora de situar en el tiempo toda referencia del presente informe de seguimiento, a las conclusiones y propuestas formuladas por la AIReF en relación a la vigente estructura y funcionamiento del programa RCI en el momento de la publicación del *spending review*.

En el gráfico IV.VI.II. siguiente se muestra la transformación que se ha producido entre el periodo analizado por el *spending review* y el momento actual, con la creación del FAIIP en 2021 como nueva herramienta para dar respuesta a las necesidades del sector industrial.

³ Disposición adicional 57ª de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021

Gráfico IV.VI. II.

Cambio de modelo de apoyo a la inversión industrial



Este estudio se centró principalmente en el análisis del **impacto económico en variables empresariales, el coste público, la estrategia y la eficiencia del procedimiento de gestión.**

I. Características del programa RCI, la política y el sector

El programa de apoyo a la inversión industrial productiva, RCI, estaba instrumentado directamente por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo a partir de la concesión de préstamos a diez años con amortización anual. Las condiciones de tipo de interés en el momento de la publicación del estudio son similares a las del mercado (no así en el periodo 2008-2011), aunque existe un plazo de carencia de principal de tres años que los vuelve una opción relativamente ventajosa a lo ofrecido actualmente por el sector bancario.

Su objetivo consistía en financiar:

- a) La creación de establecimientos industriales

- b) El traslado de actividades productivas
- c) Mejoras en las líneas de producción o
- d) La implementación de mejoras tecnológicas “Industria Conectada 4.0”.

Ejecución del programa

De acuerdo con el análisis realizado por el estudio, la dotación presupuestaria se ha estabilizado en los últimos años en torno a los 800 millones de euros, desde un máximo cercano a 1.000 millones de euros, con una ejecución que ha descendido de casi el 100 por ciento a valores cercanos al 50 por ciento. Por otro lado, la cantidad de empresas industriales que han solicitado el programa en el periodo de análisis representa aproximadamente el 4,5 por ciento del total español y han resultado beneficiarias en torno a la mitad. El número de beneficiarios ha disminuido en los últimos años hasta estabilizarse por debajo de los 300 anuales, con un mayor importe medio y con cerca de la mitad de las empresas ya anteriormente beneficiarias.

En relación con la ejecución financiera del programa, la AIREF destaca la pérdida progresiva de demanda de préstamos pese a la conversión del programa RCI en una línea de apoyo público generalista de inversión industrial. Por otro lado, en el conjunto de convocatorias analizadas no hay una adecuación de la oferta a la demanda, y se evidencia un exceso de financiación durante los últimos años, sin que se hayan realizado las modificaciones oportunas.

Dotación territorial

Se realiza un análisis de las dotaciones específicas de índole territorial, tanto del porcentaje de empresas beneficiarias en cada CCAA sobre el total de las empresas industriales, así como de la distribución de la inversión por territorio.

El estudio concluye que las asignaciones presupuestarias territoriales específicas han mantenido anualmente sus ponderaciones sobre el presupuesto total, sin realizar ajustes que permitan acoplar la oferta realizada en cada territorio a la demanda efectiva en cada ejercicio. Algunas asignaciones presupuestarias específicas siguen manteniendo cierto impacto, tanto en demanda como en variables objetivo del programa, pero se detecta una inercia en el mantenimiento de asignaciones con ejecuciones presupuestarias prácticamente mínimas o nulas.

Empresas beneficiarias

El estudio analiza la evolución de los principales indicadores económico-financieros de las empresas beneficiarias. Con el objetivo de presentar una imagen agregada de la evolución de las empresas beneficiarias del programa RCI, se analizaron las tendencias *ex-ante* y *ex-post* del tratamiento (año de la convocatoria). La AIReF muestra la evolución de indicadores económicos, así como la evolución de indicadores de rentabilidad e indicadores financieros en las empresas beneficiarias, entre t y $t+2$.

Del análisis de las empresas que se benefician más de una vez la AIReF señala lo siguiente:

La tasa de repetición es elevada, ya que en los últimos años más de un tercio de las beneficiarias lo habían sido en convocatorias anteriores. En parte, esto se debe al escaso conocimiento del programa por parte de las empresas, que manifiestan haberlo conocido mayoritariamente gracias a asesores externos. Con todo, una mayoría de empresas ha presentado menos de tres solicitudes y ha sido beneficiaria de un único préstamo RCI en el periodo analizado.

De la tipología de ayudas que se otorgaron a lo largo del periodo 2008-2016 en función del perfil de las empresas beneficiarias y el número de concesiones anuales a diferentes tipologías de proyecto se concluye lo siguiente:

En un entorno de preeminencia de empresas pequeñas o microempresas, el beneficiario tipo del programa es una empresa pequeña o mediana, que desarrolla actividades industriales y con una antigüedad de entre 10 y 20 años. No obstante, el alcance del programa es limitado, ya sea a nivel nacional o territorial, ya que solamente el 2,2 por ciento del total de empresas industriales españolas se ha beneficiado del programa (un 0,18 por ciento en términos del Valor Añadido del sector industrial).

Marco normativo y gestión del programa RCI

La fase de originación de préstamos se gestionaba desde el MINCOTUR. El centro gestor del que dependía la implantación del programa RCI era la Subdirección General de Gestión y Ejecución de programas (en adelante SG programas), dependiente del MINCOTUR.

Sin embargo, la AIReF señala que el modelo de gestión era complejo, con múltiples intervinientes y fragmentación de procesos. La participación de la SG programas no es exclusiva, dada la insuficiencia de recursos disponibles para abordar todas las tareas y funciones vinculadas a la fase de convocatoria, de evaluación de solicitudes y las tareas de seguimiento de los proyectos aprobados. Adicionalmente, el RCI se gestiona sobre la base de la LGS, lo que según la AIReF implica un procedimiento de concesión complejo, derivado del procedimiento de concurrencia competitiva.

Además del RCI, existen otros organismos o instituciones que tienen programas de apoyo financiero. Por ejemplo, ICO, CDTI, ENISA y COFIDES también conceden préstamos públicos a empresas, aunque el primero tiene un carácter mucho más relevante cuantitativamente. El resto, junto con la DG iPyme, conforman el conjunto de instrumentos de préstamo reembolsable especializado del Gobierno de España. La capacidad de actuación del ICO es notoriamente mayor a la del resto de entes concedentes de préstamos públicos.

El estudio señala que el programa RCI no es el único ni el principal programa de apoyo financiero público a nivel nacional.

En un contexto donde el diseño y ejecución de la política industrial se encuentran fuertemente descentralizados, las competencias en materia industrial están repartidas entre la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y, en algunos casos, las propias entidades locales.

El estudio indica que en este contexto surgieron en la década de los años 80 y 90 las agencias de desarrollo regional que incentivan políticas públicas de promoción económica, principalmente industrial y cada una ha venido desarrollando las mismas de forma autónoma.

Evolución de los principales indicadores económico-financieros de las empresas beneficiarias

Con el objetivo de presentar una imagen agregada de la evolución de las empresas beneficiarias del programa RCI, se realizó un análisis de las tendencias ex-ante y ex-post del tratamiento (año de la convocatoria).

Por un lado, se observó una ligera evolución positiva en inversión y empleo, y negativa en la productividad laboral. Por otra parte, no se observaron cambios en las variables de rentabilidad y los indicadores financieros permanecieron prácticamente inalterados. En conclusión, un análisis descriptivo de los indicadores económico-financieros de las empresas no arroja ninguna conclusión evidente.

II. Evaluación de impacto del programa RCI

Evolución de la demanda y oferta de préstamos

El estudio de la evolución de las solicitudes y ayudas del programa RCI muestra que durante el período 2008-2011 la oferta de crédito RCI parecía estar en línea con la demanda. Sin embargo, desde 2013 la dotación presupuestaria ha dejado de adaptarse por criterios de demanda.

La AIReF indica que dicha falta de adecuación podría deberse, en parte, a un tipo de práctica no eficiente en el diseño de políticas públicas, que consiste en mostrar un compromiso político con el apoyo al sector, aun sabiendo que dichas cantidades serán finalmente subejecutadas.

Estimación de impacto

La principal fuente de información empleada en este análisis fue la base de datos con la relación de solicitantes del programa RCI, que fue proporcionada por el MINCOTUR. Los datos fueron complementados con la información económico-financiera disponible en la base de datos SABI⁴. Partiendo de las 13.373 solicitudes incluidas en el registro del Ministerio, habiendo realizado un filtrado, la muestra final estuvo compuesta por 11.242 solicitudes individuales, de las cuales 4.948 recibieron el apoyo financiero. Debido a la información disponible, el período de análisis se limitó a las convocatorias de los años 2008 a 2014.

El análisis de impacto se realizó con métodos econométricos. La metodología utilizada intentaba estimar el impacto del programa a partir del contraste entre empresas beneficiarias y empresas no beneficiarias de similares características.

⁴ Sistema de Análisis de Balances Ibéricos

La AIReF concluye que en general, no se aprecia impacto estadísticamente significativo del programa en la productividad, rentabilidad o perfil financiero de las empresas beneficiarias en un plazo de dos años.

La participación en el programa está asociada a un impacto positivo estadísticamente significativo en **inversión y empleo en el corto plazo** en comparación con otras empresas de similares características. El impacto diferencial estimado de las convocatorias 2008 a 2014 totaliza aproximadamente 33.000 puestos de trabajo y 1.400 millones de inversión en t+2.

Adicionalmente, se observa que el impacto positivo en inversión y empleo aumenta más que proporcionalmente al incrementarse el tamaño relativo del préstamo.

Aunque casi el 40 por ciento de las empresas han sido beneficiarias por medio de una convocatoria de carácter sectorial, no hay un impacto diferencial identificable derivado de este hecho, en parte porque recibieron un préstamo menor en términos relativos. El tamaño del préstamo, en términos comparados respecto del activo total, es un elemento significativo para determinar un impacto proporcionalmente mayor en inversión y empleo.

En relación con el ámbito territorial de los proyectos, sí se aprecia un mayor impacto diferencial en aquellas empresas que son beneficiarias de una convocatoria de carácter territorial, pero motivado en parte por su mayor inversión relativa, resultado que complementa al anterior y pone el foco en la escala relativa de las inversiones.

A largo plazo el programa no tiene impacto significativo y sistemático en ninguna de las variables analizadas.

III. Estimación del coste público del programa

La AIReF realiza una estimación en la que el coste del programa RCI es 1.040 millones de euros a lo largo del periodo analizado, haciendo una distinción entre saldo financiero, coste operativo y pérdida incurrida.

Coste financiero

El coste financiero de las convocatorias 2008-2016 se encuentra entre 826 y 923 millones de euros a finales de 2017. El coste financiero bruto se calcula a partir del coste

de oportunidad que significa para el Tesoro, en términos de emisión de deuda y pago de intereses, tener que financiar los préstamos.

Respecto del coste financiero, se distinguen claramente dos periodos. Para las convocatorias 2008-2011 el margen financiero del programa es negativo, en torno a 595 millones de euros, mientras que para las convocatorias 2012-2016 se vuelve positivo, cerca de 30 millones de euros.

Morosidad

Al tratarse de préstamos que deben devolverse a la Administración Central, la estimación del coste del programa RCI requiere cuantificar su morosidad. La morosidad puede entenderse como la suma de los importes no pagados a vencimiento, tanto aquellos que se refieren al principal como al reintegro, como los importes aplazados y los que han derivado en incautaciones.

La tasa de morosidad del programa se sitúa en el 15 por ciento del saldo vivo pendiente en 2017. No obstante, esta cifra asciende al 23 por ciento si se computan los saldos vivos solo hasta 2013, ya que las convocatorias relativas a 2014 y siguientes están aún en periodo de carencia de capital.

Si se descuentan los reintegros totales (motivados por aquellas empresas beneficiarias que no logran certificar la totalidad de la inversión acometida), el volumen total de créditos morosos del programa RCI descendería hasta los 296 millones de euros (un 40 por ciento inferior al importe observado) y situaría la tasa de morosidad en el 8,5 por ciento en el año 2017.

A efectos ilustrativos el *spending review* realiza una comparación entre la tasa de mora evidenciada en el sector bancario para distintos tipos de préstamos y la existente en el programa RCI. Tanto si se toma como punto de comparación el total de las convocatorias analizadas como solamente el subperiodo 2008- 2013, se observa que el programa RCI soporta una tasa de mora mayor a la existente en 2017 en los préstamos bancarios al sector empresarial.

La tasa de mora del programa RCI duplica a la observada en los préstamos al sector industrial en 2017.

La morosidad es además creciente a medida que aumenta el tamaño del préstamo en relación con el balance de la empresa beneficiaria. Esta probabilidad, como sucede en este tipo de instrumentos, se eleva notablemente en las fases contractivas del ciclo económico y se reduce en las expansivas.

La morosidad en términos de CIR-BE de las entidades beneficiarias ha sido generalmente más baja que las de no beneficiarias, pero la diferencia entre ambas se ha estrechado los últimos años. La admisión de riesgo podría mejorar con el uso de esta información en el proceso de solicitud.

Por otro lado, las recuperaciones por ejecución de garantías y recobro parecen ser muy bajas. Sobre la base de datos recibidos de los años 2015 a 2017, los pases a la vía ejecutiva apenas suponen un 3,8 por ciento de la deuda viva de esos años, con una recuperación a finales del 2017 del 44 por ciento. Todo ello supone unas tasas de recobro bajas, que reducen la mora en unos 60 millones de euros.

Las mayores cantidades todavía no cobradas se concentran en el periodo de concesión 2009-2012 y se han controlado, aunque solo en parte, a partir de 2013 mediante un proceso de selección más estricto. No obstante, esta intervención ha provocado en gran medida la caída de la demanda.

Los reintegros por no poder justificar la inversión comprometida tienen un gran impacto en la mora del programa, ya que solo los reintegros totales (es decir, por falta de justificación total) están en el orden de 200 millones de euros de mora o 5,5 puntos porcentuales sobre la mora acumulada a 2017.

Cabe destacar que los reintegros totales han supuesto un 9 por ciento del total de préstamos concedidos en el periodo y que un tercio del volumen concedido no se ha llegado a certificar, incidencia que se debe a la no ejecución de las inversiones comprometidas en la concesión del préstamo. Suponen un elevado coste de oportunidad, dado que transcurre un tiempo medio de dos años y medio desde que se resuelve la concesión hasta que se concluye la solicitud de reintegro.

Costes operativos

Se trató de realizar una aproximación al coste operativo del programa, incluyendo el gasto en personal y los encargos o colaboraciones (encomiendas de gestión).

Los costes operativos suponen en torno a 36 millones de euros adicionales en el período 2008-2016.

Pérdida incurrida

La morosidad neta de cobros del programa se define como el total de la morosidad bruta soportada, menos aquella parte que ha podido recuperarse a través de las incautaciones y la vía ejecutiva de la Agencia Tributaria. Dicho de otro modo, es la diferencia entre lo que se debería haber cobrado si todos los préstamos hubieran sido amortizados en el plazo original de amortización y lo que realmente se ha podido cobrar, sea por la vía que sea.

El estudio concluye en una estimación de la pérdida incurrida a finales de 2017 (fecha de cierre de datos del programa desde 2008-2016), en el orden de los 438 millones de euros. Esta cifra parte de los 496 millones de euros que suponen la mora acumulada en esa fecha.

IV. Evaluación de la estrategia

Planificación estratégica

El estudio señala que un planteamiento teórico de definición estratégica presupone:

- a. la realización de un diagnóstico analítico de la situación,
- b. la identificación de necesidades,
- c. la definición de objetivos asociados a una estrategia y
- d. un razonamiento lógico del cambio esperado con un conjunto de metas a alcanzar con su implementación.

De esta forma el programa se puede evaluar por el impacto y eficiencia de sus medidas. Su ejecución, además, debería plantearse dentro de un proceso de retroalimentación que permita la adaptación constante ante cambios en el entorno, prioridades y/o problemas identificados.

El estudio afirma que, en muchos casos, el análisis de estrategia no ha podido identificar estos elementos. En otros, se han identificado serias limitaciones. La definición estratégica del programa RCI y su encaje en la política industrial adolecen de serias limitaciones.

Destaca también desde una óptica estratégica la inexistencia de acciones de seguimiento y evaluación de eficacia y eficiencia en estos años.

El Plan Integral de Política Industrial (PIN) 2020 es la única referencia estratégica del programa RCI durante el periodo de evaluación. El PIN 2020 incluyó un diagnóstico de las debilidades y fortalezas del sector industrial. Sin embargo, la caracterización estratégica de sectores industriales que se realizaba en 2010 no ha vuelto a realizarse de forma general, ni vinculada al programa RCI. Desde 2014 no se han encontrado nuevos análisis sectoriales que identifiquen los problemas del sector industrial en España.

El diagnóstico sobre necesidades del sector industrial está desactualizado. La AIReF señala que la no actualización del conjunto de debilidades y retos ha dificultado enormemente que la evolución del programa RCI se haya definido en torno a necesidades específicas.

La ausencia de metas cuantificables, tanto a nivel de política industrial como del propio programa RCI, es un elemento destacable que dificulta la toma de decisiones. Esto también limita sustancialmente el desarrollo del análisis de impacto del programa a lo largo de los años, dado que no tiene un propósito definido con el que confrontarse.

La multiplicidad de objetivos que presentan las distintas órdenes de bases y convocatorias que regulan la concesión de préstamos dificulta focalizar su asignación de manera que se pueda medir en el tiempo tanto su consecución como su eficacia.

Por otro lado, el alcance del programa RCI es escaso para los objetivos definidos en su día en materia de política industrial.

Además, tanto la política industrial como la de apoyo financiero público a las empresas están altamente diseminadas entre diversos entes. En el primer caso por la alta participación de otros agentes territoriales (principalmente agencias de desarrollo regional) y en el segundo por la diversificación según público objetivo entre distintos entes estatales.

Comparativa internacional: atender los fallos de mercado

La comparativa internacional de la línea de apoyo financiero articulado en el marco del programa RCI revela que se trata de una rareza, no hay otro ejemplo en países de nuestro entorno en el que la Administración Central otorgue préstamos de manera directa.

En general, todos los Estados disponen ya de instrumentos financieros reembolsables en los últimos años. La necesidad de mejorar las condiciones de financiación empresarial ha sido un propósito atendido desde el sector público, aunque ésta se ha centrado en atender necesidades específicas de las pymes y de aquellos ámbitos sectoriales, territoriales o de nicho donde las dificultades de acceso a financiación de mercado son mayores. Es decir, la base política de su puesta en marcha ha sido principalmente la existencia de un fallo de mercado o situaciones de subinversión, lo que se infiere del carácter estratégico y no generalista de la mayoría de ellas. Sin embargo, este elemento no se corresponde con el programa RCI en el que las empresas suelen tener un tamaño y antigüedad que distan de ser los de empresas pequeñas y jóvenes, o de pertenecer a un ámbito prioritario de actuación

A diferencia de lo que ocurre a nivel internacional, el perfil de las empresas beneficiarias no parece justificar este tipo de intervención.

Mientras en la mayoría de los casos el apoyo público se articula mediante la concesión de garantías públicas, directas o indirectas, o incluso mediante inversiones de capital, los programas de préstamo público no han sido los primordiales, dada la existencia de un mercado privado altamente capacitado para apoyar el desarrollo sectorial de empresas en fase de crecimiento e inversión.

Lo más común son los esquemas de colaboración público-privada. Estos permiten compartir riesgos y alcanzar un mayor apalancamiento de los fondos y reparto de riesgos asumidos entre distintos agentes del sistema o, al menos, focalizar sobre aquellos ámbitos donde se identifique un fallo de mercado identificado y cuantificado.

V. Evaluación del procedimiento

Como introducción a las características generales del procedimiento, se presentan las condiciones de concesión y gestión del préstamo del programa RCI, en contraposición a las de un préstamo bancario, señalando que difieren en una amplia gama de criterios, como son:

- (i) Las condiciones de carencia (tres años en los préstamos RCI);
- (ii) El período de amortización (amplio);
- (iii) El requerimiento de garantía dineraria previa a la solicitud;
- (iv) La no revisión (ni tampoco inclusión de la posición deudora) de la CIR-BE;
- (v) El desembolso total del préstamo a la concesión y no condicionado al desarrollo del proyecto;
- (vi) El reintegro anticipado de aquella financiación sin vínculo con la inversión; y
- (vii) El procedimiento de recobro en caso de fallido por parte de la Agencia Tributaria.

Gobernanza del programa RCI

El estudio indica que se entiende por gobernanza del programa la capacidad del Ministerio gestor para introducir de forma efectiva cambios en la estrategia y el procedimiento encaminados a mejorar los resultados en todos los ámbitos.

La AIReF, en el análisis de la gobernanza realizó entrevistas a los responsables de gestión de solicitudes, como SG programas del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, ENISA, ISDEFE y TRAGSATEC, así como a responsables de las fases de gestión y recuperación como el Ministerio gestor y las delegaciones provinciales y la Agencia Tributaria

Por tanto, ante la pluralidad de entes que participan en los distintos procesos de gestión del programa (concesión, seguimiento, reembolso, reintegro y recuperación en caso de falta de pago en plazo) la AIReF señala que dificulta la toma de acciones integradas y supone un coste económico a considerar por parte del gestor del programa.

Asimismo, la AIReF señala que la coordinación del programa RCI con comunidades autónomas ha sido limitada, pero añade que la nueva Orden de bases aprobada en octubre de 2018 puede suponer un avance en términos de coordinación territorial.

Otros aspectos del programa

Difusión

Dos tercios de los beneficiarios han tenido conocimiento del programa por medio de terceros gestores privados, sin relación con el MINCOTUR. Una encuesta a cerca de 480 empresas beneficiarias revela que su conocimiento del programa se inició a través de diversos canales.

El estudio concluye que, aunque los canales de acceso al programa son muy diversos y heterogéneos, el origen de solicitudes está basado en prescriptores. El medio de acceso mayoritario es la prescripción a través de un asesor externo (un 64 por ciento de las empresas encuestadas así lo manifiestan).

Complejidad

Así, casi el 75 por ciento de las empresas beneficiarias contratan los servicios de un prescriptor o asesor externo. La AIReF señala que casi tres cuartas partes de las empresas recurren a asesoramiento externo en la fase de solicitud (con los costes adicionales que esto puede acarrear). De hecho, más del 60 por ciento de las consultas realizadas a través del buzón de la plataforma de Financia Industria proceden de consultoras.

A pesar de los avances telemáticos, la complejidad procedimental sigue siendo una barrera de entrada.

La burocracia asociada tanto a la fase de solicitud como de justificación de la inversión es el elemento de mayor crítica al sistema por parte de las empresas beneficiarias que fueron encuestadas. Las altas tasas de requerimientos de subsanación en las fases de solicitud y de justificación constituyen un signo de cómo los procesos alargan excesivamente los tiempos. Estos procesos son, por otro lado, aquellos que operan en desventaja en una comparativa entre el préstamo RCI y un préstamo bancario tradicional.

La AIReF indica que, en los últimos años, la existencia de servicios adicionales de apoyo a las empresas (en particular, la plataforma Financia Industria) podrían permitir un mayor conocimiento de la demanda de inversión por parte del órgano gestor, lo cual debe entenderse como una buena práctica en materia de apoyo complementario a la financiación empresarial.

Plazos

De acuerdo con el estudio, en la “Agenda para el fortalecimiento del sector industrial en España. Informe de Seguimiento. 2015” el Ministerio ya se inclinaba por contar con un instrumento que garantizara una ventanilla abierta todo el ejercicio. La AIReF indicaba que en los últimos años se habían producido importantes mejoras en la capacidad de gestión de la fase de solicitud.

No obstante, el estudio presenta una serie de limitaciones del programa RCI derivadas principalmente de su sujeción y actual implementación a la LGS.

- El proceso de aprobación de convocatorias se alarga
- Los plazos de análisis de solicitud se acortan, impidiendo conocer directamente a los solicitantes, ni debatir con ellos la propuesta ni recurrir a los servicios de asesoramiento personalizado prestados a través de la plataforma Financia Industria, e incluso simultanear acciones de difusión del programa.
- La instrucción del procedimiento también alarga el tiempo desde la solicitud hasta la comunicación definitiva en caso de una resolución favorable. En la muestra de expedientes utilizada en el estudio, en las últimas convocatorias 2014-2016 el tiempo transcurrido entre la resolución provisional y la fecha de resolución definitiva se ha situado en una media de tres meses.

Informatización

Desde 2014 existe una aplicación orientada de forma específica a la gestión de préstamos de la Administración General del Estado (AGE). La mayor parte de las funciones se realizan desde la Intervención delegada en cada Ministerio que concede este tipo de préstamo, aunque algunas funciones pueden realizarse directamente por los usuarios de centros gestores.

El estudio concluye que la aplicación todavía presenta limitaciones:

- Problemas con datos históricos (por ejemplo, anualidades pagadas que no figuran como tales al verificar su pago).
- Información limitada y poco intuitiva sobre las garantías.

- No recoge la situación de solicitud de aplazamiento/fraccionamiento de un vencimiento, ni de empresa en situación de concurso de acreedores.
- Las amortizaciones anticipadas no tienen un reflejo adecuado en el aplicativo.
- No se tiene acceso a la resolución o acuerdo de concesión del préstamo

Concesión

El análisis evolutivo de la regulación del programa (desde REI y SEI al actual RCI) señala que los criterios de evaluación han sido objeto de cambios sustanciales en más de una ocasión. Los criterios aplicables a la última convocatoria (2017) toman como punto de partida el nuevo sistema de criterios que se aprobó en 2013, sometido a dos modificaciones relevantes en 2014 y 2015. Estos años supusieron un viraje hacia una mayor relevancia del bloque de los aspectos económico-financieros (en 2014 pasan de representar un 40 por ciento del total de la calificación hasta el 70 por ciento) ligados en mayor medida a la capacidad y solvencia de la entidad que a los ratios directamente vinculados al proyecto.

La AIReF concluye por tanto que el poco peso específico que tiene el proyecto industrial que se pretende financiar en los criterios de selección, dificulta la consecución de los objetivos estratégicos del programa.

VI. Conclusión de la evaluación

El análisis realizado por la AIReF concluía que el programa RCI:

1. No mejora la competitividad empresarial,
2. Tiene un coste financiero y de morosidad muy elevado,
3. No tiene un alineamiento claro con necesidades identificadas, ni con objetivos cuantificables,
4. No presenta experiencias equivalentes a nivel internacional y
5. Se gestiona con procedimientos poco eficientes.

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

A continuación, se presenta un resumen de las conclusiones y propuestas formuladas por la AIReF en su *spending review* relativo al Fortalecimiento de la Competitividad Empresarial, junto con la respuesta del MINCOTUR, de conformidad con el principio de cumplir o explicar.

Para una mayor sistematización de las propuestas y respuestas del *spending review*, se ordenan distinguiendo las relativas a la **revisión integral del programa RCI**, aquellas relativas a la **revisión del instrumento**, y las que se refieren a un **cambio en el modelo de gestión**:

I. Revisión integral del programa RCI y su encaje estratégico

Se aconseja redefinir el encaje estratégico del actual programa RCI, especialmente en el contexto de la inminente publicación del “Marco estratégico de la España industrial 2030”. Dicha tarea de incluir la identificación de necesidades del sector industrial y la definición de objetivos y metas cuantificables que permitan realizar un seguimiento.

Propuestas: *En función del alcance y resultados observados, la AIReF propone al Gobierno no seguir desarrollando el programa en su estado actual. Considera necesaria una redefinición de su marco estratégico, que debería de:*

a1. Reevaluar las necesidades y aspectos a mejorar en el tejido industrial y redefinir los objetivos a medio plazo.

a2. Clarificar los ámbitos de actuación de los objetivos: sectores, actividades

a3. Cuantificar los objetivos y el plazo de consecución.

a4. Adecuar el alcance y potencial financiero del instrumento a los objetivos de futuro de la política industrial que se fijen.

A partir de los hallazgos encontrados y las lecciones aprendidas, el estudio plantea la necesidad de complementar un nuevo diseño estratégico y alcance del programa a partir de medidas relativas al instrumento a utilizar y el modelo de gestión a implementar. Para cada alternativa global se derivan líneas de actuación específicas:

Respuesta: Propuesta implementada.

Se entiende cumplida con la creación del Fondo de Apoyo a la Inversión Industrial Productiva (FAIIP) mediante la disposición adicional 57ª de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021.

II. Alternativas relativas al instrumento

Según el estudio, el instrumento de préstamo con gestión pública no es la forma más usual a la hora de ejecutar acciones de política industrial en otros países de referencia. Por ello, propone explorar vías de acción (la mayoría excluyentes entre sí) que buscan cambiar el instrumento financiero para que se adecúe a modelos de éxito existentes en otros países con un entorno similar:

Propuestas: la AIReF indica que las medidas propuestas se articulan como posibles opciones que deben ser estudiadas y que las mismas pueden resultar incompatibles:

b1. Crear un fondo de préstamos con la dotación presupuestaria que se acumule durante varias anualidades que permita integrar en mayor medida la gestión y constituir un fondo reembolsable de financiación empresarial.

b2. Desarrollar un modelo de implementación del programa que favorezca el apalancamiento de fondos y la dilución de riesgos entre una diversidad de agentes, mediante la gestión de préstamos compartidos o garantías (individuales o de cartera) sobre préstamos bancarios.

b3. Cambiar el instrumento de apoyo financiero a las empresas industriales tratando de imbricarlo en alguno de los modelos comúnmente utilizados en los países de nuestro entorno: de “préstamos espejo” (1:1). El objetivo, en este caso, consiste en complementar la oferta de apoyo financiero que brindan otros organismos privados (entidades de crédito eminentemente).

b4. Favorecer la compartición de riesgos con el sector bancario (es decir, financiar un porcentaje siempre que haya financiación bancaria equivalente).

Respuesta: Propuesta implementada.

Se ha implementado la alternativa b1 mediante la creación del FAIIP.

III. Alternativas relativas al modelo de gestión

A tenor del análisis de eficiencia, el estudio señala que deben considerarse alternativas al modelo de gestión actual. Por ello, se proponen actuaciones que permitan mejorar la gestión de préstamos al sector industrial:

Propuestas: la AIReF indica que las medidas propuestas deben ser analizadas por separado, aunque pudiesen resultar parcialmente compatibles:

c1. Traspasar el presupuesto del programa a un intermediario financiero público, de tal forma que suponga una liberación de la LGS y una mayor agilidad en el procedimiento, entre otros propósitos."

c2. Intermediar la ejecución del apoyo financiero a través del sector privado.

c3. Unificar la gestión de instrumentos financieros de carácter equivalente bajo una única unidad global que incorpore los recursos necesarios en todas sus fases, limitando la multiplicidad de actores que participan anualmente. En cualquier caso, se considera positiva la especialización que aportan los distintos organismos participantes en las distintas fases del proceso, como ENISA.

c4. Articular procesos de coordinación entre los agentes del sistema de préstamos públicos en materia de análisis de riesgo y gestión de la información.

c5. Implementar los principios de la LGS de manera más flexible, por ejemplo, aumentando el número de convocatorias que se realizan por año.

c6. Complementar la concesión de apoyo financiero con servicios de asesoramiento orientado a mejorar la calidad de gestión de la empresa y la implementación del proyecto.

Respuesta: Propuestas implementadas:

Se ha designado a la Sociedad Estatal SEPI Desarrollo Empresarial, S.M.E., S.A. (SEPIDES) como gestor del FAIP. La gestora del fondo realizará las actividades principales de estudio, preparación, negociación, formalización y seguimiento de los préstamos o cualesquiera otros instrumentos de apoyo a la inversión industrial que se consideren adecuados para la eficiente gestión del FAIP.

Se crea una Comisión de Evaluación, Seguimiento y Control que realizará, respecto del convenio que establece las condiciones aplicables a la gestión, las funciones de

seguimiento, vigilancia y control establecidas en el artículo 49, f) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En junio de 2021 se ha puesto a disposición de las empresas industriales una web⁵ con toda la información sobre el FAIP. Esta web será el canal de comunicación digital para el acceso a la financiación de actividades industriales y la ventanilla para la presentación de solicitudes está abierta permanentemente.

El Ministerio de Industria, Comercio y Turismo dispone de su servicio “Financia Industria” de asesoramiento gratuito para los empresarios industriales que quieran explorar posibilidades de financiación pública, dando también la información y asesoramiento sobre este nuevo fondo.

⁵ https://www.sepides.es/fondo_faiip

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>

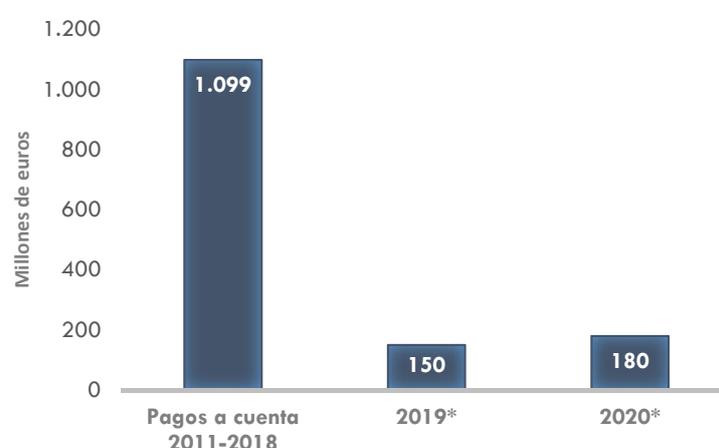
millones en pagos a cuenta en el periodo 2011-2018, otros 150 millones en 2019 y aproximadamente 180 millones para 2020.

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

Gráfico IV.VI. 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

A continuación, se presenta un resumen de las propuestas formuladas por la AIReF en su *spending review* realizado sobre Correos y la prestación del SPU junto con las respuestas del MITMA y Correos, de conformidad con el principio de cumplir o explicar.

Para una mayor sistematización del presente informe, estas propuestas se han clasificado en dos grupos: propuestas relativas a la **estrategia y procedimiento de determinación del coste neto y a las condiciones de prestación del SPU**, y propuestas relativas a la **eficiencia del operador**.

I. Propuestas relativas a la estrategia y procedimiento de determinación del coste neto y a las condiciones de prestación del SPU:

Ante el retraso que se ha producido en la aprobación de un nuevo plan de prestación y a la vista de que el borrador de este plan contiene obligaciones más rígidas que las incluidas en el anterior la AIReF propone que el MITMA con la colaboración del Ministerio de Hacienda y Función Pública, se encargue de definir la nueva metodología de cálculo y flexibilice las obligaciones de servicio público para disminuir el coste del SPU. Concretamente, propone:

I.I. Definir la nueva metodología de cálculo y flexibilizar las obligaciones de servicio público para disminuir el coste del SPU.

Propuestas: La AIReF sobre la definición de la nueva metodología de cálculo hace las siguientes propuestas:

- Cerrar cuanto antes el retraso de casi una década que genera inseguridad jurídica en el gasto público y en el operador.
- Realizar de manera independiente una metodología de cálculo del SPU, que incluya incentivos a la eficiencia, sea de fácil comprobación y obedezca a la lógica de un SPU en un mercado liberalizado.

Respuesta: Propuestas implementadas.

El MITMA señala que estas propuestas se entienden implementadas con la aprobación del nuevo plan de prestación del SPU en el que se establecen las condiciones en que el operador designado ha de prestar el SPU y la metodología de cálculo para su financiación (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)⁷. Aplicando la metodología contenida en el plan, el coste neto estimado del SPU en los ejercicios 2011 a 2020 supone un total de 1.282,6 millones de euros.

I.II. Flexibilizar las obligaciones de servicio público

Propuesta: Reducir el número de días en los que se entrega correspondencia (tal y como ha hecho, por ejemplo, Italia) en la medida en que no parece que sea una demanda ciudadana.

⁷ [Disposición 10668 del BOE núm. 152 de 2021](#)

Respuesta: Propuesta no implementada.

El MITMA indica que esta recomendación no ha sido implementada debido a que la Directiva 97/67/CE del Parlamento europeo y del Consejo establece que los Estados miembros adoptarán medidas para asegurar que el servicio universal quede garantizado al menos cinco días laborales por semana, y para que incluya, como mínimo una recogida y una entrega al domicilio de cada persona física o jurídica. La ley 43/2010, de 30 de diciembre que transpone la Directiva establece estas mismas garantías. Únicamente puede reducirse la frecuencia en situaciones excepcionales muy limitadas.

Propuesta: *No fijar el número mínimo de oficinas para la prestación del servicio o el número de puntos de recogida.*

Respuesta: Propuesta no implementada.

El MITMA explica que para garantizar el acceso de todos los ciudadanos al SPU en igualdad de condiciones y sin discriminación es necesario establecer una red mínima de puntos de acceso distribuidos mediante criterios objetivos. La mayoría de países de la Unión Europea, añade, tiene establecida en su normativa una red postal mínima.

Propuesta: *Fomentar la externalización de la red como ocurre en países como Francia o Reino Unido.*

Respuesta: Propuesta implementada.

El MITMA se remite al apartado 4 del plan de prestación del SPU que establece la extensión de la red postal. (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).

Propuesta: *Incluir precios diferenciados: implantar nuevos productos, como la carta prioritaria, y diferenciar las condiciones de servicio de la carta normal y la carta urgente o prioritaria.*

Respuesta: Propuesta no implementada.

Correos indica que dispone de servicios de carta urgente para aquellos envíos que requieren plazos de entrega más cortos, el beneficio de implantar una nueva categoría de productos prioritarios con niveles de calidad diferenciados sería irrelevante en comparación con los costes de la aplicación de la medida propuesta (modificaciones regulatorias, revisión de plan de prestación, tramitación de nuevo cálculo de coste neto etc.). No obstante, explican, que el Grupo Correos está inmerso en un proceso de transformación en su portfolio de productos, con el objetivo dar respuesta a las

necesidades de los usuarios y clientes, tanto en los productos del SPU como del resto, y en la creación de nuevos servicios que hagan frente a las tendencias y retos del mercado. Este nuevo portfolio saldrá a lo largo del 2022 y alineará productos y tarifas.

Propuesta: *Analizar la configuración de los productos que componen el SPU de modo que se puedan eliminar algunos productos o se pueda incluir la realización de servicios públicos adicionales, principalmente en la red de oficinas cuya capilaridad afecta a todo el territorio nacional.*

Respuesta: Propuesta no implementada.

El MITMA, señala que la composición de productos del SPU está determinada en la Ley 43/2010 por lo que no se pueden modificar o eliminar productos. La implantación de nuevos productos fuera del ámbito del SPU o de otros servicios públicos adicionales alegan, no es de su competencia.

Propuesta: *Que la compensación se simplifique y se centre en la compensación del despliegue territorial de la red incluyendo únicamente las zonas rurales o las áreas donde los volúmenes sean bajos y no permitan una rentabilidad adecuada.*

Alternativas de compensación propuestas por la AIREF:

- a) *Con el método usado hasta ahora, se compensaba a todos los CeCos que presentaban pérdidas, incluidos los de las grandes ciudades, que tienen potencial para generar eficiencia por sí mismos. Por tanto, se puede plantear como alternativa para la definición de la obligación de servicio público la compensación por el despliegue de la red exclusivamente en los CeCos que se sitúen en zonas rurales.*
- b) *Otra forma alternativa para compensar los puntos de distribución podría ser fijar el volumen de distribución a partir del cual las economías de escala permitirían la rentabilidad de los CeCos que la superasen.*
- c) *Finalmente, otro mecanismo para financiar la contraprestación podría consistir en compensar aquellos CeCos que superasen determinados niveles de eficiencia, permitiendo combinar criterios de eficiencia y volumen. No se estaría compensando así la ineficiencia de los CeCos con independencia de su volumen.*

Respuesta: Propuesta no implementada.

El MITMA señala que las propuestas alternativas de la AIREF no se ajustan a los requerimientos establecidos en la normativa comunitaria para la financiación del SPU, tanto desde el punto de vista postal (Directiva 97/67/CE) como desde el punto de vista de las disposiciones sobre ayudas de Estado.

II. Propuestas relativas a la eficiencia del operador:

II.1 Respecto de los ingresos:

Propuesta: Realizar una revisión de la política de ingresos y descuentos de los grandes clientes, de modo que permita concretar el escalado de descuentos por volumen según los costes reflejados por las economías de escala y por la insularidad.

Respuesta: Propuesta implementada.

Correos señala su cumplimiento basado en la revisión interanual de tarifas y de precios aplicados a clientes con contrato. Según manifiesta esta entidad, en los últimos 4 años se ha intensificado la subida de los precios aplicados a clientes con contrato con el objetivo de compensar, en la medida de lo posible, la caída de volúmenes y el efecto que esta caída puede tener en un incremento del coste neto. De esta manera, el precio medio de los servicios postales aplicados a clientes con contrato se ha incrementado un 37,6 por ciento entre 2018 y 2021.

Propuesta: Potenciar nuevas fuentes de ingresos basadas en distintas vías de diversificación, con el objetivo de reducir progresivamente el porcentaje de facturación dependiente de productos universales. Estudiar la posibilidad de aprovechar el despliegue de red para prestar otros servicios públicos al ciudadano.

Respuesta: Propuesta implementada.

Correos señala la puesta en marcha de medidas orientadas a la diversificación de su modelo de negocio como son:

1. Potenciar el negocio de paquetería.
2. Oferta de servicios digitales para obtener ventaja de la sustitución electrónica.
3. Orientación de la red de oficinas a puntos de referencia de atención al ciudadano.

4. Orientar la oferta de servicios a soluciones integrales que incluyan logística y gestión aduanera.
5. La internacionalización a través de la apertura de un centro logístico en China y una Joint Venture en Hong Kong.

Esta Entidad señala que en los últimos 4 años se ha intensificado el proceso de diversificación. De esta manera, en 2018 los ingresos postales suponían el 73 por ciento de la cifra de negocio, en 2021 el 59 por ciento y de acuerdo al Plan Operativo de la Compañía, se estima que en 2026 sea del 42 por ciento. La implementación de esta estrategia ha supuesto un incremento de los ingresos de paquetería que han aumentado un 41 por ciento en el período 2021-2018, lo que ha supuesto una facturación adicional de 283 millones de euros. Por otro lado, la puesta en marcha de los servicios en oficinas ha supuesto una facturación adicional de 33 Millones de Euros en el periodo 2019-2021.

II.II. Respecto de los costes

Propuesta: Realizar un plan de eficiencia, basado principalmente en un análisis de las distintas fases de su cadena de valor, que permita reducir los costes actuales.

Respuesta: Propuesta implementada.

Correos se remite a la puesta en marcha de medidas orientadas a la mejora de la eficiencia tales como: adaptación de la plantilla al volumen de actividad; reducción de costes inmobiliarios a través del impulso del trabajo a distancia; puesta en marcha de un plan de reconfiguración de la red de centros y de transporte que ha conseguido incrementar la automatización de los envíos y mejorar la capacidad productiva; diseño de un modelo de reparto orientado a adecuar la estructura al volumen y hacer frente a los picos de actividad; mejora de eficiencia de última milla con medidas como la reconfiguración del modelo tradicional de rutas, la adquisición de los nuevos equipamientos y la digitalización de red de distribución a través de uso en toda la red de PDA de última generación.

Todas las acciones mencionadas se han ido implantando entre los ejercicios 2019-2021 y se siguen desarrollando nuevas iniciativas. La adaptación de la plantilla al volumen de actividad se ha intensificado a partir de 2021.

Propuesta: Continuar con los esfuerzos de automatización, simplificación de la estructura organizativa, estudio de actividades externalizables, y reducción del tiempo dedicado a las actividades de menor valor añadido.

Respuesta: Propuesta implementada.

Correos indica que desde el año 2020 se está llevando a cabo una adecuación de la estructura organizativa de la Compañía en los servicios centrales y en el territorio. Además, se ha impulsado el proceso de digitalización de la Compañía a través de la aplicación de Inteligencia Artificial o el Big Data en la mejora de los principales procesos operativos y de negocio. En concreto se indica que se ha conseguido lo siguiente:

1. Mejorar la trazabilidad en tiempo real de la cadena logística y la predicción de la demanda.
2. El tratamiento de datos en tiempo real, procedentes de cada uno de los puntos de la cadena logística para detectar y anticipar posibles incidencias.
3. El desarrollo de modelos predictivos de la demanda de paquetería permite prever los picos de actividad.

Asimismo, Correos está inmerso en un proceso de digitalización de los procesos internos de la Compañía para hacer más eficiente su modelo soporte.

La Compañía tiene previsto la implementación de estas medidas entre los años 2021-2023.

II.III. Respetto del modelo operativo:

Propuesta: *Apoyar la transición de una empresa volcada en el sector convencional hacia mercados distintos y muy competitivos como el de paquetería urgente.*

Respuesta: Propuesta implementada.

Correos indica que ya en otra respuesta anterior se pone de manifiesto los resultados obtenidos gracias a las acciones orientadas a la diversificación de los ingresos.

Esta entidad añade que durante los dos últimos años se han llevado a cabo acciones comerciales que permiten diversificar el portfolio de productos de Correos, en concreto de paquetería. Adicionalmente a los resultados conseguidos, se está trabajando en un plan de futuro de la Compañía con el fin de adaptarlo a las nuevas condiciones de mercado derivadas de la pandemia y sus efectos económicos. De este modo, Correos está actualizando su hoja de ruta para los próximos años, identificando y abordando los nuevos riesgos y oportunidades, con el fin de consolidar el proceso de transformación y garantizar la sostenibilidad empresarial a largo plazo.

La estrategia de Correos se sustenta sobre el fortalecimiento del servicio público, la diversificación (fundamentalmente a través de la paquetería, los servicios digitales y el negocio retail) y la expansión internacional, especialmente en los mercados de Portugal, Asia y Latinoamérica, completando de esta manera todos los procesos de la cadena de suministro. El periodo de implementación abarca los años 2021-2023.

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 parcialmente implementada.

Correos explica que ha iniciado en 2020 un proceso de identificación de sinergias operativas y de servicios de soporte que supondrán un óptimo aprovechamiento de la capacidad disponible en las redes de Correos y sus filiales. Esto permitirá en concreto optimizar la capacidad instalada en la red de transporte, centros de tratamiento, red de distribución, servicios accesorios como la atención al cliente o servicios corporativos (asesoría jurídica, formación etc.). El periodo de implementación abarca desde el año 2021 hasta 2023, por lo tanto, su plazo de implementación se extiende más allá de la fecha de la publicación del presente informe.

El plan de adecuación debería contemplar:

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 parcialmente implementada.

Correos indica que las posibles eficiencias operativas se sustentan sobre las bases sobre las que evoluciona el mercado identificadas en el plan de futuro de 2021-2023.

No obstante, la identificación de las acciones orientadas a la reconfiguración de la red operativa y la explotación de las sinergias entre empresas del grupo ya habían comenzado antes de la publicación del informe de AIReF a finales de marzo de 2019.

En concreto en la implantación del proyecto de establecen los siguientes hitos:

- 2019: Identificación de acciones de aprovechamiento de redes y de servicios corporativos.
- 2020 y 2021: Implantación de acciones con escaso impacto en la Cuenta de Resultados

- 2022: Implantación de acciones con impacto evidente en la Cuenta de Resultados
- 2023: Implantación total de acciones corporativas y operativas identificadas.

Así pues, el periodo para implementar esta propuesta abarca desde el año 2021 hasta el 2023, por lo tanto, su plazo de implementación se extiende más allá de la fecha de la publicación del presente informe.

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

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

Correos indica que ha puesto en marcha dentro de los planes de formación un nuevo canal de formación en movilidad a través de una APP instalada en todas las PDAS del colectivo de reparto. Con este nuevo canal formativo se están reforzando las habilidades necesarias centradas en la digitalización y en el conocimiento transversal de los productos de la compañía para lograr una atención adecuada a los clientes con independencia de la red de última milla de prestación del servicio. Profundizando en las capacidades de producto, sistemas y procesos del colectivo se amplía la polivalencia y la empleabilidad del capital humano.

Teniendo en cuenta que la red de reparto está compuesta por más de 25.000 empleados y empleadas, es inevitable que el proceso capacitación y de digitalización sea implantado de manera progresiva.

En este contexto se considera que la acción se encuentra parcialmente implantada en la medida en la que la capacitación y la digitalización no se encuentra implantada en el 100% de la plantilla de reparto.

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 parcialmente implementada.

Correos señala que se han puesto en marcha planes de formación que permiten reforzar las nuevas capacidades requeridas para favorecer la movilidad del personal, en requerimientos como digitalización, conocimientos en productos, procesos y procedimientos necesarios para una adecuada transición. Igualmente se han reforzado las capacidades del personal de reparto y atención al cliente que les permite reforzar su adecuación profesional a los nuevos productos y servicios lanzados por la compañía

consiguiendo una mayor polivalencia y empleabilidad del colectivo destinatario de las acciones programadas.

Las acciones indicadas son muy complejas de implantar en la medida en la que suponen modificaciones sustanciales en aspectos como las relaciones laborales, la reconfiguración de la red de inmuebles, o el redimensionamiento de la red de vehículos dedicados a la última milla.

La identificación y la puesta en marcha de iniciativas se inició en 2018 y es en 2021 cuando los cambios se hacen más evidentes. Se considera que la acción está parcialmente implantada en la medida en la que se trata de un proyecto estratégico que requiere varios años de implantación.

IV.VIII. 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 y Función Pública (MINHAFP).

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**.

A continuación, se presenta un resumen de las conclusiones del estudio para posteriormente, en el apartado III siguiente, desarrollar las principales propuestas formuladas, junto con la respuesta dada a las mismas por el MINHAFP.

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 trasladase 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

A continuación, se presenta un resumen de las conclusiones y propuestas formuladas por la AIReF en su *spending review* relativo a los Beneficios Fiscales, junto con las respuestas del MIHAFP, de conformidad con el 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 **comunes a todos los beneficios fiscales** y las **específicas de los incentivos de cada figura tributaria**.

I. Propuestas comunes

Tras las reflexiones o conclusiones generales recogidas en el apartado anterior, la AIReF recoge una serie de propuestas genéricas al conjunto de los beneficios fiscales.

Propuestas: La AIReF señala que *la creación o cualquier modificación que se articule de los beneficios fiscales se enmarquen en la planificación estratégica de las políticas públicas con las que esté relacionado, de manera que se pueda valorar la eficacia de los diferentes instrumentos en su conjunto y comparar la eficiencia de distintas alternativas para alcanzar el objetivo propuesto.*

Y añade que *la formulación y reformas de los beneficios fiscales, al igual que el resto de las políticas de gasto, deben venir acompañadas de evaluación ex ante que permitan conocer los potenciales efectos de las medidas antes de su adopción y de evaluaciones ex post que midan el grado de cumplimiento de los objetivos que persiguen y, siempre que sea posible, la eficiencia con la que se alcanzan.*

Respuesta: Propuesta implementada.

Las medidas tributarias, como las relativas a beneficios fiscales, que afectan a un determinado sector, siempre se deben de adoptar siguiendo este principio. Sobre estas recomendaciones es preciso indicar que toda articulación de beneficios fiscales queda integrada en la planificación estratégica de las políticas públicas con las que está relacionado. Asimismo, en dicha planificación se incluyen las previsiones de los efectos que pueden tener con su implementación. Un ejemplo de lo anterior es el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, cuyo contenido recoge medidas y reformas de forma integral, tanto en materia de ingresos y gastos públicos como de carácter regulatorio.

Por otra parte, en la memoria económica de las respectivas modificaciones, se incorpora el impacto económico estimado de la misma, siempre que dicho cálculo sea posible.

Por lo que respecta a las evaluaciones ex post, conviene mencionar que dentro del ámbito del Componente 28 del PRTR se ha creado grupo de trabajo entre el Instituto de Estudios Fiscales, la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y la Dirección General de Tributos que está analizando 15 beneficios fiscales.

Propuesta: Se propone que debe mejorarse la coordinación entre diferentes niveles de la administración y, en particular, sobre aquellos beneficios fiscales y otros instrumentos de política económica estatales y autonómicos que persiguen objetivos similares con la finalidad de alcanzar la máxima eficacia y eficiencia en la consecución de las necesidades generales del conjunto de la población y las particulares de cada territorio.

Respuesta: Propuesta implementada.

El Ministerio indica que esta recomendación ha sido implementada mediante la reactivación del Grupo de Trabajo con comunidades autónomas, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, creado para acordar la metodología a seguir en el cumplimiento de la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, en lo relativo a los beneficios fiscales de las Comunidades Autónomas. Se han mantenido dos reuniones en 2021 (junio y septiembre), y otra en febrero de 2022.

II. Propuestas específicas

Dentro del análisis de cada beneficio, la respuesta del Ministerio de Hacienda y Función Pública⁸ a cada propuesta ha recogido el siguiente contenido.

II.I. Propuestas específicas relativas al IRPF:

Propuesta: Aportaciones a sistemas de previsión social del IRPF: Reformular de forma completa el beneficio fiscal de manera coherente con las recomendaciones que se acuerden en el Pacto de Toledo sobre ahorro complementario a largo plazo.

Respuesta: Propuesta implementada.

Esta propuesta se ha cumplido mediante la modificación de los límites de reducción en la base imponible de las aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social.

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.

⁸ Cuadro VIII del ANEXO.

Respuesta: Propuesta no implementada.

El Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda fue presentado en el Congreso de los Diputados el pasado día 2 de febrero, y actualmente se encuentra en tramitación parlamentaria, donde se prevé una modificación de esta reducción.

II.II. Propuestas específicas relativas al IVA

Propuesta: Tipos reducidos del 4 por ciento y 10 por ciento: *revisión paulatina y acompañada con la recuperación de la economía de los tipos reducidos del IVA para mejorar la eficiencia distributiva del impuesto.*

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

Por una parte, se ha excluido el tipo reducido para bebidas con azúcares o edulcorantes añadidos; por otra, la recuperación económica se está aún produciendo tras la crisis provocada por la pandemia. De hecho, entre otras, se han adoptado medidas consistentes en tipos reducidos para determinados bienes necesarios para combatir la crisis sanitaria. También se está afrontando una crisis de los precios de la energía, que han provocado la adopción de medidas fiscales como el tipo reducido del IVA a la electricidad.

Propuesta: Actualizar la fiscalidad de acuerdo con los nuevos objetivos medioambientales *en relación a la diferencia impositiva en el impuesto especial entre diésel y gasolina (uso no profesional).*

Respuesta: Propuesta no implementada.

El contexto actual provocado por la invasión rusa de Ucrania ha dado lugar a un incremento de los precios de la energía y de los carburantes que exige de un análisis específico y realizado en profundidad.

II.III. Propuestas específicas relativas al IS

Propuesta: Tipos reducidos de SICAVS y SOCIMIS: *reforzar los requisitos para mejorar el cumplimiento efectivo de la naturaleza colectiva de la inversión en los términos previstos en nuestra normativa.*

Respuesta: Propuesta implementada.

En concreto, en relación a las SOCIMI, se gravan al 15 por ciento sus beneficios no distribuidos como dividendo, de modo que se incentiva aún más que todos los beneficios obtenidos sean distribuidos a los socios; y en relación a las SICAV se establecen nuevos requisitos objetivos y se otorga competencia a la AEAT para verificar su cumplimiento.

Deducción por incentivos al I+D+i: en relación a las propuestas relativas a este incentivo a continuación, se recogen las propuestas a las que el Ministerio ha dado una respuesta específica. Posteriormente, en el último apartado relativo al “Resto de propuestas”, se muestran las propuestas a las que se ha dado una respuesta unificada.

Con carácter general, en relación a este beneficio fiscal el Ministerio señala que los trabajos de *spending review* iniciados por la AIREF deben continuarse a efectos de evaluar el coste e impacto o el saldo coste-beneficio de las deducciones de I+D+i.

Propuesta: Deducción por incentivos al I+D+i (1): establecer un mecanismo de acreditación de la I+D+i rápido y semiautomático para empresas cuya inversión por I+D+i no supere un cierto límite.

Respuesta: Propuesta no implementada.

El Ministerio señala que se está trabajando en un convenio de colaboración desde la AEAT con el Mº de Ciencia e Innovación, al objeto de acreditar la inversión realizada y comprobar por tanto la correcta aplicación de la deducción.

Propuesta: Deducción por incentivos al I+D+i (2): 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 no Implementada.

Se ha presentado por el Gobierno un Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, que actualmente se encuentra en tramitación en el Congreso de los Diputados, estando abierta la fase de enmiendas.

III. Resto de propuestas del spending review

A continuación, se resumen el resto de propuestas a las que el Ministerio ha dado una respuesta unificada:

III.I. IRPF:

Propuesta: Reducción por tributación conjunta: modalidad matrimonio: *Acelerar su paulatina desaparición mediante el establecimiento de un régimen transitorio y compensar el efecto negativo que continuará teniendo el beneficio fiscal con nuevos incentivos a la participación laboral de las mujeres que disminuyan la brecha de género.*

Propuesta: Reducción por rendimientos del trabajo: *Armonizar y mejorar la coordinación de todos los incentivos existentes que buscan fomentar la oferta de trabajo evitando solapamientos y duplicidades y, en particular, con los futuros incentivos al empleo del Ingreso Mínimo Vital.*

III.II. IS: Deducción incentivos al I+D+i:

- *Eliminar algunos de los requisitos que establece el artículo 39.2 de la LIS para acogerse al régimen opcional y de esta forma aproximar paulatinamente la eficacia potencial a la eficacia real del beneficio fiscal y mejora el atractivo del incentivo entre las PYME.*
- *Eliminar la obligación de mantener la plantilla media general, o alternativamente la adscrita a actividades de I+D+i, durante 24 meses para poderse acoger al régimen opcional (artículo 39.2b de la LIS) y,*
- *Permitir la solicitud de la deducción reembolsable del régimen opcional en el mismo ejercicio en el que se genera el derecho de deducción (eliminar el artículo 39.2a de la LIS)*

Por último, la AIREF propone que con carácter general 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.

Respuesta: Propuestas no implementadas.

En relación a estas propuestas, el Ministerio ha dado una respuesta unificada, señalando que el Comité de personas expertas, integrado por académicos de reconocido prestigio han realizado un profundo análisis del sistema tributario durante 10 meses y han presentado a principios de marzo de este año 2022 su informe, el denominado Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria. El mismo contiene una serie de sugerencias de cara a modernizar el sistema tributario español. Sus propuestas y recomendaciones están siendo objeto de un análisis pormenorizado.

IV.IX. 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

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

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

2018. Además, todas las previsiones indican que el gasto farmacéutico hospitalario seguirá creciendo en los próximos años, debido fundamentalmente a la entrada de medicamentos innovadores de alto impacto económico en áreas de oncología, nuevos antidiabéticos, medicamentos de síntesis biológica, terapias celulares y genéticas, y al crecimiento esperado de los medicamentos huérfanos, así como, a medio plazo, al impacto del SARS-CoV-2. Otro factor de interés es que existe una variabilidad notable en la gestión del gasto farmacéutico hospitalario entre comunidades autónomas (CCAA) y hospitales, y además es un ámbito con una transparencia relativa y no demasiado analizado.

Por su parte, **el gasto e inversión en bienes de equipo de alta tecnología** alcanzó 320 millones de euros en 2018, un 0,45 por ciento del gasto sanitario total, de los cuales, 152 millones corresponden al coste de adquisición y los 168 millones restantes a gastos de mantenimiento.

Aunque suponen una partida de gasto menos relevante que el gasto farmacéutico en términos presupuestarios, tienen una incidencia importante por sus altos costes de adquisición y de funcionamiento y por los potenciales ahorros que pueden generar en otras partidas del gasto hospitalario, y resultan imprescindibles para proporcionar una asistencia de calidad, con un alto impacto en resultados de salud.

Por alta tecnología sanitaria se considera “aquella tecnología que es compleja, de un alto coste, con exigencia de mantenimiento y bajo el control de un especialista sanitario”.

En el estudio se ha delimitado un conjunto de equipos considerados como alta tecnología que constituyen su objeto de análisis, y que se recoge en el cuadro IV.IV.I. siguiente:

Cuadro IV.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.

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 Ministerio de Sanidad.

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 Ministerio de Sanidad 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 Ministerio de Sanidad aprobó la creación del Comité Asesor de la Financiación de la Prestación Farmacéutica del SNS. Su finalidad es proporcionar asesoramiento, evaluación y consulta sobre la pertinencia, mejora y seguimiento de la evaluación económica necesaria para sustentar las decisiones de la CIPM.

Como **conclusión** se indica que se ha constatado que en la actualidad no existe una sistemática en las evaluaciones de eficiencia de los medicamentos, y que en una parte relevante de los medicamentos financiados no se vincula el coste efectividad a la fijación del precio.

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

Respecto a la **entrada de medicamentos innovadores** de alto coste, es una de las razones que explican el crecimiento del gasto farmacéutico hospitalario, alcanzando el 18 por ciento del total. Desde el Ministerio de Sanidad y la AEMPS se realiza un cierto seguimiento de las perspectivas de entrada a partir de la información de la EMA, o incluso de la información facilitada por las empresas.

El estudio pone de manifiesto que es necesaria una mayor labor de planificación y anticipación de la entrada de nuevos medicamentos, y que no hay un procedimiento regulado para supervisar las previsiones de los nuevos medicamentos que llegarán al mercado y que supondrán, previsiblemente, un aumento del gasto público.

Evaluación de medicamentos, control de resultados y revisión de medicamentos financiados

La posibilidad de reevaluación de precios y de desfinanciación de medicamentos incluidos en la prestación farmacéutica permite aumentar el coste-eficiencia del SNS y el establecimiento de políticas de uso racional de los medicamentos financiados.

Estos mecanismos de evaluación, control y revisión son múltiples y pueden ser ejercidos a diferentes niveles nacional, regional y hospitalario.

La evaluación a nivel nacional se realiza por la CIPM, y fue objeto de estudio en el Spending Review I⁴.

La evaluación **concluye** que se ha evidenciado que la CIPM ha comenzado recientemente a revisar los precios de algunos medicamentos en riesgo de desabastecimiento debido a su bajo precio. No obstante, estas revisiones de precio se hacen en ocasiones de una manera reactiva (por alegaciones de los laboratorios), ya que la capacidad de anticipar el riesgo de desabastecimiento con antelación es limitada. Además, no se ha encontrado evidencia de la existencia de mecanismos de alerta automáticos que permitan identificar medicamentos en situación de riesgo de desabastecimiento. Asimismo, la revisión de las notas informativas de la CIPM ha revelado que ni las decisiones iniciales de financiación ni las resoluciones de aumentos del precio financiado de fármacos esenciales incluyen cláusulas que impidan reducir el precio por debajo de un determinado umbral; ni tampoco se revisan de manera sistemática los medicamentos ya incluidos en la prestación.

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

A nivel regional existen diferentes mecanismos de evaluación de medicamentos y de control del gasto. Los más destacados son los Comités Autonómicos de Evaluación (CAE), los Observatorios de Salud y los ACG o contratos programa que firman los servicios de salud con los centros hospitalarios. A nivel hospitalario, los servicios de farmacia evalúan la efectividad, seguridad y coste-eficacia de los medicamentos después de que sean financiados. También se realizan evaluaciones a través de las Comisiones de Farmacia y Terapéutica (CFyT), que pueden ser regionales y/o hospitalarias.

La AIReF **concluye** que se llevan a cabo multitud de evaluaciones con capacidad de mejora en la coordinación, lo que en ocasiones deriva en que se realicen varias evaluaciones del mismo medicamento. Además, las distintas evaluaciones, en ocasiones, generan diferentes conclusiones, lo que crea una falta de homogeneidad en las recomendaciones emitidas entre comunidades autónomas y entre hospitales de una misma región. Por su parte, las Comisiones de Farmacia y Terapéutica muestran una gran variabilidad en el número de miembros, y diferentes gobernanzas entre las CFyT de hospital y las CFyT regionales.

Respecto a los fármacos fuera de indicación, se indica que se aprecian diferencias tanto en la gobernanza y la gestión de las solicitudes, como en el grado de protocolización del proceso de solicitud y aprobación (o no) entre hospitales y/o comunidades autónomas, lo que genera una situación de desigualdad en el acceso a los tratamientos.

Medicamentos biosimilares

Los medicamentos biosimilares contienen los mismos principios activos que los medicamentos biológicos⁵ de referencia que han perdido su patente y son equivalentes en su eficacia clínica. La entrada de los biosimilares una vez que finaliza el periodo de exclusividad de la patente del medicamento de referencia introduce competencia en el mercado, que, en ocasiones, deriva en reducciones de precio notables.

Para favorecer y fomentar la utilización de biosimilares, los servicios de salud y/o los centros hospitalarios cuentan con diferentes políticas, estrategias o directrices enfocadas a incrementar su uso, bien mediante el inicio de tratamientos con medicamentos biosimilares en pacientes nuevos, o bien el cambio a medicamentos biosimilares en pacientes ya tratados con los medicamentos biológicos de referencia (intercambiabilidad).

⁵ Los medicamentos biológicos son fármacos que contienen principios activos producidos o derivados de fuentes biológicas o biotecnológicas (es decir, no producidos por síntesis química)

Según el estudio, existen diferencias relevantes en el nivel de penetración de biosimilares entre comunidades autónomas, hospitales y servicios, así como una variabilidad en las estrategias de gestión de la intercambiabilidad entre biológicos y biosimilares (entre comunidades autónomas, hospitales y servicios asistenciales/facultativos). Además, también se ha puesto de manifiesto la ausencia, en una parte importante de los centros hospitalarios, de sistemas de incentivos para el fomento y la utilización de biosimilares.

Contratación pública y compra de medicamentos

La normativa aplicable a la contratación de medicamentos es la general del sector público, es decir, la Ley 09/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) y sus reglamentos de desarrollo.

En cuanto a los procedimientos de adjudicación, destaca la utilización mayoritaria del contrato menor y también, en gran medida, del procedimiento negociado sin publicidad por exclusividad. A pesar de que la LCSP prevé en su artículo 131.2 que la adjudicación se realizará ordinariamente utilizando el procedimiento abierto o el restringido, el empleo de ambos procedimientos puede considerarse residual en la adquisición de medicamentos.

El estudio **concluye** que, en una gran parte de los hospitales del SNS, los niveles de contratación no normalizada (compra directa y contratos menores) son muy elevados, existe un alto grado de variabilidad en el volumen de contratación con sujeción a las prescripciones de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) entre diferentes CCAA y entre hospitales de la misma región, y las diferencias en la estrategia y organización de la contratación pública y las compras (centralizada vs. descentralizada) entre CCAA inciden en el nivel de 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.

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

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 relativo a la contratación bajo LCSP constatando que es posible tener niveles de contratación normalizada razonables en un periodo corto de tiempo (1-2 años).

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 Ministerio de Sanidad en su portal (gasto real a PVL menos deducciones RDL 8/2010 y menos descuentos derivados del procedimiento de compra) y de la información del Sistema de Información de Consumo Hospitalario (gasto a PVL menos deducciones RDL 8/2010).

El estudio pone de manifiesto la existencia de una falta de transparencia en los precios de financiación de los medicamentos y en el proceso de compra y formalización de los contratos, y una variabilidad notable en los precios netos de compra entre los órganos de contratación que deriva en diferentes niveles de eficiencia asociada a la compra.

También se ha constado la existencia de esquemas de bonificaciones y descuentos que dificultan conocer los precios reales de compra de los medicamentos, y, debido a ello, algunos hospitales no pueden disponer de información fiable del precio neto de las diferentes presentaciones.

Logística y compra de medicamentos

Respecto a los modelos de gestión de los fármacos **en pacientes hospitalarios** ingresados, los más habituales son el sistema de dispensación por stock en unidad de enfermería, el sistema de dispensación por reposición y paciente y el sistema de dispensación de medicamentos en dosis unitaria. Junto a estos existen los sistemas automáticos de dispensación de medicamentos que, pueden ser descentralizados, ubicados en unidades clínicas, o centralizados, ubicados en el servicio de farmacia.

El estudio **concluye** que, aunque en la actualidad numerosos hospitales, sobre todo los de gran tamaño, cuentan ya con sistemas automatizados de dispensación en buena parte de las unidades de hospitalización, existen diferencias entre centros hospitalarios en los modelos de gestión logística del medicamento y en el nivel de automatización en pacientes ingresados.

Los modelos de gestión y dispensación de los medicamentos **en pacientes externos** tienen un menor grado de automatización que en el caso de los pacientes ingresados, es un proceso realizado por los farmacéuticos de forma manual en muchas ocasiones, y

también se observan diferencias relevantes en el grado de automatización por tamaño o tipo de hospital, lo que da lugar a una gran heterogeneidad entre hospitales.

En **conclusión**, automatizar y robotizar el proceso de dispensación de pacientes externos puede suponer una serie de mejoras, pero es también un proceso altamente costoso y que exige a los hospitales realizar importantes inversiones. Las diferencias entre hospitales en el nivel de automatización de la farmacia externa son notables, y en algunos hospitales todo el proceso es incluso manual, lo que aumenta la probabilidad de que se produzcan errores y se gestione de forma subóptima el almacenamiento y el stock de medicamentos.

Problemas de suministro de medicamentos

Respecto a los problemas de suministro de medicamentos que se producen en los hospitales, generalmente son debidos a incidencias en la fabricación o distribución del medicamento o al bajo interés comercial de los laboratorios farmacéuticos.

Se **concluye** que los problemas de suministro son una realidad generalizada en los hospitales españoles y, como consecuencia, incurren en importantes costes, tanto económicos (en muchas ocasiones conducen a la utilización de alternativas terapéuticas más caras), como de personal (ya que es necesario destinar muchos recursos de personal a su gestión). Además, se ha observado una ausencia generalizada de protocolos que permitan una gestión formal de los medicamentos en riesgo de desabastecimiento en los hospitales.

Atención y dispensación farmacéutica a pacientes externos

En los últimos años, la atención y dispensación farmacéutica a pacientes externos, ha experimentado un continuo crecimiento, tanto en número de pacientes tratados como en la complejidad de los casos, llegando en muchos hospitales al 60 por ciento del gasto total en farmacia. Si bien es cierto que presenta múltiples ventajas (información y formación al paciente, seguimiento fármaco-terapéutico, control de la adherencia o acceso completo a la historia clínica del paciente, etc.), en algunos casos, también ha dado lugar a una saturación de las consultas de muchos servicios de farmacia, así como dificultades para atender a los pacientes en un entorno.

Actualmente, como consecuencia de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, la mayor parte de las comunidades autónomas han reaccionado de forma ágil para dar

solución a la atención farmacéutica al paciente externo, implantando en muchos casos soluciones basadas en la telefarmacia.

La **conclusión** de la AIRef pone de manifiesto que, a pesar de las últimas modificaciones normativas, todavía no existe un marco regulatorio específico detallado y homogéneo que regule y delimite de forma clara la prestación farmacéutica al paciente externo y los términos, condiciones y supuestos bajo los cuales se pueda llevar a cabo la dispensación de medicamentos en modalidad no presencial (telefarmacia).

Integración de farmacéuticos en servicios de atención especializada

Por otra parte, en los últimos años, se está fomentando la integración de farmacéuticos en servicios de atención especializada clínicos y de hospitalización, con el objetivo de mejorar la atención y prestación farmacéutica a los pacientes y promover el uso racional de medicamentos y la eficiencia del gasto farmacéutico

El estudio pone de manifiesto que, si bien es cierto que la integración de farmacéuticos en servicios y unidades clínicas es una práctica habitual en los hospitales españoles, se observan todavía diferentes niveles de desarrollo y margen de mejora en esta práctica. Además, en general se observa poca medición del impacto y los resultados alcanzados de esta práctica.

Por último, dentro de las funciones de la farmacia hospitalaria se encuentra la redosificación y optimización de fármacos y viales que consiste en la modificación de la dosis administrada a determinados pacientes y cuya presentación comercial no se ajusta a la dosis requerida por el paciente, permitiendo así administrar este fármaco de forma efectiva y segura a más pacientes consiguiendo a su vez un mayor control, una mayor optimización del consumo y, en consecuencia, ahorros económicos.

El estudio **concluye** que esta práctica permite una mayor optimización del consumo y, en consecuencia, ahorros económicos (se han identificado centros que han conseguido importantes ahorros en fármacos). No obstante, aunque una gran parte de los centros hospitalarios buscan la eficiencia mediante la redosificación, por lo general la cultura de la medición de ahorros no está extendida.

2. Análisis del ámbito de bienes de equipo de alta tecnología

Se encuentran repartidas las competencias en este ámbito, de forma que corresponde al Estado la evaluación de las tecnologías, así como la definición de la cartera de servicios comunes del SNS, que realiza el Consejo Interterritorial del SNS (CISNS) (se encuentran reguladas las condiciones que estas tecnologías, técnicas o procedimientos deben cumplir para su inclusión o exclusión en la cartera de servicios comunes), mientras que las CCAA quedan obligadas a proporcionar en su cartera de servicios sanitarios todas las tecnologías, técnicas o procedimientos incluidos en la cartera de servicios comunes, y, adicionalmente, podrán incluir tecnologías, técnicas o procedimientos no incluidas en la cartera de servicios comunes (adicionales) en sus carteras complementarias.

Análisis descriptivo del gasto en alta tecnología

El gasto de adquisición de equipos de alta tecnología en los hospitales público se caracteriza principalmente por:

- Este gasto ascendió en el periodo 2010-2018 a 536,2 millones de euros.
- Existe una importante heterogeneidad entre CCAA, y un esfuerzo inversor desigual
- La mayor parte de las adquisiciones (80 por ciento) se realizan a través del capítulo 6 de los presupuestos sanitarios (inversiones), frente al gasto ejecutado a través de arrendamientos y otras partidas presupuestarias (renting, leasing, arrendamientos operativos, cesión de equipos vinculados a la adquisición de fungible o contratos de colaboración público-privados, entre otras fórmulas).

Dotación de equipos de alta tecnología en España y comparativa internacional

La dotación de equipos de alta tecnología (también llamada en algunas ocasiones densidad) hace referencia al número de equipos instalados por cada millón de habitantes en un año determinado. En España, el número de equipos de alta tecnología instalados se situó en 2017 en 204 equipos por millón de habitantes, lo que supone 30 equipos más por cada millón de personas que en 2010 (es decir, un aumento del 17 por ciento respecto a la dotación de 2010).

De acuerdo con el análisis, a pesar del incremento del número de equipos de alta tecnología instalados en los hospitales públicos por millón de habitantes en los últimos

años, en España la dotación de equipos de alta tecnología todavía se encuentra por debajo de la media de los países de la OCDE. Además, es desigual y hay diferencias importantes en la dotación de equipamiento de alta tecnología entre comunidades autónomas.

Estado actual del equipamiento de alta tecnología

Se analiza en este apartado el grado de obsolescencia y antigüedad del parque de equipos de alta tecnología en los hospitales españoles a cierre de 2018, así como el grado de intensidad de uso:

El grado de obsolescencia técnica o antigüedad de los equipos se ha calculado por el año de puesta en funcionamiento del equipo, de forma que refleja y proporciona información acerca de su vida útil operativa.

Por su parte, por intensidad de uso se hace referencia al grado de utilización de los equipos, es decir, el cociente entre el número de pruebas diagnósticas, sesiones terapéuticas o intervenciones quirúrgicas realizadas y el número de equipos instalados en una determinada comunidad autónoma o centro hospitalario.

El estudio **concluye** que el parque de equipos de alta tecnología instalado en España presenta un mayor grado de obsolescencia que el de otros países del entorno. Más de un 40 por ciento del equipo instalado tiene más de diez años, superando ampliamente los estándares o recomendaciones internacionales, que lo limitan al 10 por ciento. Además, la situación ha empeorado en los últimos años y en la actualidad la obsolescencia es mayor que hace diez años. Aunque el grado de obsolescencia en general es elevado y la práctica totalidad de las CCAA superan los estándares internacionales ampliamente, se observan diferencias notables entre ellas.

Asimismo, una parte importante de los equipos de alta tecnología instalados en los hospitales españoles presenta una intensidad o grado de uso bajo, lo que indica que estos equipos no están funcionando al máximo de su capacidad y que, en general, hay una infrutilización del equipamiento tecnológico. Además, se observan diferencias notables entre CCAA y que la intensidad de uso es superior en los centros públicos que en los privados.

Modelo de gobernanza y procedimiento de adquisición y mantenimiento de la alta tecnología

El procedimiento de evaluación e inclusión de tecnologías sanitarias en la cartera de servicios comunes del SNS corresponde al Estado y se inicia cuando las CCAA y/o centros directivos dependientes del Ministerio de Sanidad 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

A continuación, se presenta un resumen de las propuestas formuladas por la AReF en su *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, junto con la respuesta del Ministerio de Sanidad, de conformidad con el principio de cumplir o explicar.

Para una mayor sistematización del presente informe, estas propuestas se han ordenado en tres grupos en función del ámbito de actuación: propuestas relativas a la **farmacia hospitalaria**, propuestas sobre los **bienes de equipo de alta tecnología** y **propuestas de carácter transversal**.

1. Propuestas en el ámbito de la farmacia hospitalaria

Propuesta: *Revisión de la estructura de Comisión Interministerial de Precios de Medicamentos: Mayor participación de las CCAA en las decisiones de financiación y fijación de precios y separación en dos divisiones o unidades las funciones de instrucción y resolución y reconsiderar el papel de algunos agentes en el proceso (Ministerio de Industria).*

Respuesta: Propuesta implementada.

El Ministerio modificó la composición de la CIPM mediante el Reglamento Interno de la Comisión Interministerial de Precios de los Medicamentos de 30 de septiembre de

20197. Se incorporan a las sesiones de la CIPM representantes de todas las CCAA con voz. Además, el Reglamento recoge que los acuerdos se adoptarán por consenso.

Propuesta: *Intensificación de la revisión sistemática de precios y condiciones de financiación mediante la inclusión de cláusulas automáticas de revisiones de precio cuando ocurran, entre otras, bajadas del precio en países de referencia o se incumplan las condiciones aprobadas (eficacia, estimación de ventas, etc.). Especial atención a los medicamentos con problemas de desabastecimiento, en caso de alto consumo o criticidad.*

Respuesta: Propuesta implementada.

Se ha desarrollado una sistemática para la revisión de oficio a la baja de los precios de medicamentos, centrando los esfuerzos en los medicamentos dispensados en las oficinas de farmacia y en aquellos de uso/dispensación hospitalaria que no tienen descuento en ninguna comunidad autónoma. Los acuerdos adoptados de revisión de precios a la baja se recogen en cada uno de los acuerdos⁸ que se publican en la web del Ministerio de Sanidad. Asimismo, se incluye en el orden del día (en todos los plenos) un punto donde se informa del impacto de las revisiones realizadas.

Propuesta: *Adecuación del sistema de precios de referencia (SPR) actual de forma que tenga en cuenta el nivel de principio activo (ATC 5) y de equivalente terapéutico (ATC 4). No se formarían conjuntos de referencia incluyendo todos los ATC5 de un ACTC4 sino solo se tendrían en cuenta los fármacos clasificados como de elección (ATE).*

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

Se modifica el apartado 2 del artículo 98 de la Ley de Garantías y Uso Racional del Medicamento y Productos Sanitarios⁹ (en adelante LGURM) por la disposición final 35.1 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021. Su modificación se basa en sustituir la formación de conjuntos de referencia por ATC5, en lugar de por principio activo. Por otra parte, está prevista la reforma de la LGURM, siendo una de las reformas (C18.R5) del componente 18 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia¹⁰ (está definido como hito en el PRTR que entre en vigor en el último cuatrimestre de 2023).

⁷ https://www.sanidad.gob.es/profesionales/farmacia/pdf/REGLAMENTO_CIMP_30_09_2019.pdf

⁸ <https://www.sanidad.gob.es/profesionales/farmacia/CIPMyPS.htm>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-8343>

¹⁰ <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052021-Componente18.pdf>

Propuesta: Incorporación de criterios de coste efectividad en la fijación del precio en línea con lo que ya se hace en algunos medicamentos (CAR-T), de forma que los medicamentos se clasifiquen según su valor terapéutico en base a estudios de coste efectividad y se presenten ensayos clínicos que justifiquen adecuadamente el beneficio clínico incremental. Asimismo, la financiación debe estar condicionada a resultados de estudios observacionales posteriores.

Respuesta: Propuesta implementada.

Este criterio es uno de los establecidos en el art. 90. del LGURM. Adicionalmente se han desarrollado dos medidas relevantes:

1. Aprobación del Plan para la consolidación de los Informes de Posicionamiento Terapéutico¹¹ en el SNS, siendo uno de sus objetivos la incorporación de evaluación económica, incluyendo el impacto presupuestario, en los IPT¹², con la formación de una Red nacional de Evaluación de Medicamentos en el SNS (REValMED).
2. VALTERMED¹³: sistema de información corporativo para la medición de resultados en salud tras la utilización de medicamentos en la práctica clínica en el SNS.

Propuesta: Elaboración de una planificación de la entrada de nuevos medicamentos, lo que permitiría pronosticar con uno o dos años de antelación futuros lanzamientos al coordinar información con la Agencia Española del Medicamento y Productos Sanitarios, la Agencia Europea del Medicamento y otras agencias nacionales, acerca de medicamentos en fase de autorización.

Respuesta: Propuesta implementada.

Se han desarrollado varias medidas con este objetivo entre las que se destacan:

1. Priorización de la elaboración de los IPT (incluido en el Plan para la consolidación de los IPT¹⁴). La priorización se acordará en el seno de la CPF, cada mes, a propuesta del Grupo de coordinación de REValMed. La priorización se realiza con una matriz definida y objetiva

¹¹ <https://www.sanidad.gob.es/profesionales/farmacia/IPT/home.htm>

¹² <https://www.aemps.gob.es/medicamentos-de-uso-humano/informes-de-posicionamiento-terapeutico/>

¹³ <https://www.sanidad.gob.es/profesionales/farmacia/valtermed/home.htm>

¹⁴ <https://www.sanidad.gob.es/profesionales/farmacia/IPT/home.htm>

2. Inclusión en todas las órdenes del día de la CIPM de un punto informativo sobre los nuevos medicamentos que se han iniciado para su estudio de financiación y precio.

Propuesta: Creación de una red de colaboración entre las diferentes Comisiones de Farmacia y Terapéutica que sería coordinada por el Ministerio de Sanidad y realizaría recomendaciones vinculantes para determinados fármacos, como los de alto impacto sanitario y/o económico.

Respuesta: Propuesta implementada.

Se ha creado la Red nacional de evaluación de medicamentos¹⁵ (REvalMed SNS) tejida por las alianzas entre la DG CYF-AEMPS-CCAA.

Propuesta: Selección de la guía farmacoterapéutica mediante un modelo de toma de decisiones mixto.

De acuerdo con el estudio, este modelo permitirá que para medicamentos de alto impacto presupuestario y/o sanitario se puedan tomar las decisiones de manera centralizada, garantizando así la equidad y el acceso, mientras que para otro tipo de fármacos se tomará a nivel descentralizado y la decisión será más rápida y flexible.

Respuesta: Propuesta implementada.

Es una medida implementada en las CCAA. La prestación farmacéutica es competencia de las CCAA. La disposición de CFYT autonómicos es recurrida, de forma sistemática por Farmaindustria.

Propuesta: Homogeneización de los criterios de inclusión de los fármacos fuera de indicación. Se obtendrían criterios homogéneos entre CCAA y en la gobernanza del proceso de decisión (quien toma la decisión, tiempos, revisiones, etc.).

Respuesta: Propuesta implementada.

La utilización fuera de ficha técnica de los medicamentos es una actuación que se refleja en las guías de práctica clínica para el tratamiento de las patologías que así se ven afectadas por esta cuestión. Es una medida implementada en las CCAA. La prestación farmacéutica es competencia de las CCAA. Por tanto, la homogeneización de los usos fuera de ficha técnica viene derivada de la práctica asistencial. Además, hay un proyecto

¹⁵<https://www.msbs.gob.es/profesionales/farmacia/IPT/home.htm>

europeo el cual España lidera, a través de la AEMPS, de reposicionamiento¹⁶, con objeto de regular esa indicación dentro de su ficha técnica, en un marco regulatorio.

Propuesta: Fomento de la utilización de biosimilares, tanto en el inicio del tratamiento como en el intercambio, con el objeto de que todos los pacientes nuevos inicien su tratamiento con biosimilar y que, en los pacientes ya tratados con biológico, se incremente el cambio a biosimilar (a través de un marco regulatorio, modelos de incentivos, formación a los facultativos e información a los pacientes).

El estudio constata que el Ministerio de Sanidad ha puesto en marcha la confección de un plan de biosimilares y genéricos (todavía en fase de discusión en la fecha de elaboración de este análisis).

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

La Comisión Permanente de Farmacia ha aprobado el Plan para el fomento de la utilización de medicamentos biosimilares y genéricos en el SNS¹⁷. Además, en concreto respecto a:

1. Marco legal: está prevista la reforma de la LGURM, siendo una de las reformas (C18.R5) del componente 18 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (está definido como hito en el PRTR que entre en vigor en el último cuatrimestre de 2023).
2. Modelos de incentivos: Dispone de líneas de acción encaminada a alcanzar este objetivo que, por otra parte, ya ha sido desplegado en varias CCAA. Se ha considerado "parcial" porque existe margen de mejora en las medidas implementadas por parte de las CCAA.
3. Formación a los facultativos: Dispone de líneas de acción encaminada a alcanzar este objetivo que, por otra parte, ya ha sido desplegado en varias CCAA. Se ha considerado "parcial" porque existe margen de mejora en las medidas implementadas por parte de las CCAA.
4. Información a los pacientes: Dispone de líneas de acción encaminada a alcanzar este objetivo que, por otra parte, ya ha sido desplegado en varias CCAA. Además, está en fases finales la implementación los programas de

¹⁶<https://www.aemps.gob.es/informa/notasinformativas/medicamentosusohumano-3/2021-medicamentosusohumano-3/se-inicia-el-piloto-europeo-para-impulsar-el-reposicionamiento-de-medicamentos-autorizados/>

¹⁷<https://www.msbs.gob.es/profesionales/farmacia/PlanAccionFomentoMedicamentosSNS.htm>

educación sobre medicamentos para la ciudadanía, siendo uno de los temas correspondientes a biológico y biosimilares. Por otra parte, está previsto en el PRTR¹⁸ una campaña para concienciar a la población sobre la utilización de biosimilares y genéricos. Se ha considerado "parcial" porque existe margen de mejora en las medidas implementadas por parte de las CCAA.

Propuesta: Impulso a la integración de farmacéuticos en los servicios y equipos multidisciplinares asistenciales. Para ello es necesario una mayor certificación y especialización de los farmacéuticos hospitalarios, y es recomendable que, en la medida de lo posible, se mida el impacto y los resultados generados (antes y después).

Respuesta: Propuesta implementada

Es una medida implementada en mayor o menor medida en todas CCAA. La prestación farmacéutica es competencia de las CCAA.

Propuesta: Avance en la redosificación de fármacos en los servicios de farmacia, especialmente en los medicamentos de alto impacto económico. Además, se debe acompañar de la implantación de sistemas de medición de resultados y ahorros económicos conseguidos (antes y después).

Respuesta: Propuesta implementada.

Es una medida implementada en todas las CCAA. La prestación farmacéutica es competencia de las CCAA.

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.

¹⁸ <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052021-Componente18.pdf>

Respuesta: Propuesta implementada.

Es una medida implementada en mayor o menor medida en todas CCAA. La prestación farmacéutica es competencia de las CCAA.

Propuesta: Consolidación de plataformas de contratación electrónicas y fomento de la utilización de los sistemas dinámicos de adquisición: El fin es alinear la contratación con arreglo a las indicaciones de la Ley de Contratos del Sector Público y aumentar la eficiencia en la adquisición de medicamentos.

Respuesta: Propuesta implementada.

Es una medida implementada en mayor o menor medida en todas CCAA. La prestación farmacéutica es competencia de las CCAA.

Propuesta: Involucrar a todos los profesionales de los centros hospitalarios para incrementar la contratación bajo la Ley de Contratos del Sector Público haciendo partícipes a toda la organización y profesionales en la estrategia de contratación de medicamentos.

Respuesta: Propuesta implementada.

Es una medida implementada en mayor o menor medida en todas CCAA. La prestación farmacéutica es competencia de las CCAA.

Propuesta: Establecimiento de mecanismos que aseguren que el precio de adquisición es conocido entre los distintos órganos de contratación de las diferentes comunidades autónomas. Se propone crear un sistema de registro de precios netos de compra a nivel nacional con acceso, como mínimo, para los órganos del SNS, facilitando el intercambio de información.

Respuesta: Propuesta implementada.

Es una medida implementada en mayor o menor medida en todas CCAA. La prestación farmacéutica es competencia de las CCAA.

Propuesta: Prohibición de descuentos que no sean transparentes, asignables al medicamento, trasladables al precio y recogidos en los expedientes de contratación. Se propone prohibir todas las fórmulas de descuento que ofrecen los laboratorios farmacéuticos que no reúnan estas características.

Respuesta: Propuesta implementada.

Es una medida implementada en mayor o menor medida en todas CCAA. La prestación farmacéutica es competencia de las CCAA. Se deben publicar, según la normativa vigente, los precios de adjudicación.

Propuesta: *Automatización del almacenamiento y dispensación de medicamentos destinados a pacientes ingresados, siempre en coordinación con el tipo de hospital, sus necesidades y prioridades.*

Respuesta: Propuesta implementada.

Es una medida que ha sido impulsada a través del Plan de medidas para mejorar la sostenibilidad y eficiencia del SNS, que contempla un apartado específico destinado a la modernización de las estructuras farmacéuticas y está dotado con un fondo finalista extrapresupuestario.

Propuesta: *Automatización del almacenamiento y dispensación de medicamentos en a pacientes externos. Siempre en coordinación con el tipo de hospital, sus necesidades y prioridades.*

Respuesta: Propuesta implementada.

Es una medida que ha sido impulsada a través del Plan de medidas para mejorar la sostenibilidad y eficiencia del SNS, que contempla un apartado específico destinado a la modernización de las estructuras farmacéuticas y está dotado con un fondo finalista extrapresupuestario.

Propuesta: *Establecimiento de un marco regulador del procedimiento y operativa para la prestación farmacéutica al paciente externo, así como un protocolo de dispensación y acercamiento de la medicación de estos pacientes (qué sistema(s), qué criterios tienen que cumplir los pacientes, qué medicamentos, etc.) Debería desarrollarse también una regulación específica sobre la dispensación no presencial (telefarmacia).*

Además, se debe garantizar que la adquisición y gestión de esta medicación se realiza por los servicios de farmacia y que se asegura la confidencialidad, el consentimiento y el acceso a la prestación farmacéutica por parte del paciente.

Respuesta: Propuesta implementada.

Es una medida implementada en todas las CCAA. La prestación farmacéutica es competencia de las CCAA.

Propuesta: Mejora de la humanización en la atención y dispensación a pacientes externos, garantizando una atención adecuada en las visitas que el paciente realice al hospital y tratando de acercar la medicación a determinados grupos de pacientes utilizando la alternativa que mejor se ajuste en cada caso (entrega y dispensación domiciliaria, dispensación en otros centros sanitarios públicos o dispensación en oficinas de farmacia).

Respuesta: Propuesta implementada.

Es una medida implementada en todas las CCAA. La prestación farmacéutica es competencia de las CCAA.

Propuesta: Implantación de mecanismos para una gestión formal y más eficiente de los problemas de suministros de los medicamentos. Se proponen cuatro alternativas:

- Implantación de protocolos y sistemas de alerta que complementen la información proporcionada por la AEMPS.
- Incremento del volumen de contratación con sujeción a las prescripciones de la Ley de contratos, con cláusulas que prevean que, en caso de desabastecimiento, se puedan imponer penalidades a los laboratorios u obligarles a compensar económicamente a los hospitales.
- Incremento del volumen de contratación con sujeción a las prescripciones de la Ley de contratos, con cláusulas y penalizaciones cuando se produzcan estas eventualidades.
- Establecimiento de sistemas de calificación de proveedores.
- Trabajo en red con otros hospitales para compartir medicamentos con problemas de suministro, avisar de desabastecimientos, gestionar préstamos, etc.

Respuesta: Propuesta implementada.

La AEMPS ha liderado el desarrollo e implantación del Plan de garantías de abastecimiento de medicamentos 2019-2022¹⁹.

Propuesta: Mejora en la forma de recopilar la información para conseguir mayor calidad y homogeneidad en los datos. Se propone en concreto:

- Definición de un marco común de recopilación de información e indicadores con un alto nivel de desagregación, relativo al gasto farmacéutico que aporte claridad a la hora de reportar la información comunidades autónomas y permita la comparación transparente en servicios de salud y hospitales del SNS.

¹⁹ <https://www.aemps.gob.es/medicamentosUsoHumano/problemasSuministro/docs/plan-garantias-abastecimiento-AEMPS-2019-2022.pdf?x86853>

- *Mejorar la forma de capturar los datos para que la información sea homogénea.*

Respuesta: Propuesta implementada.

A nivel de prestación farmacéutica se destacan, entre otros, tres planes relevantes:

1. VALTERMED²⁰: el sistema de información corporativo para la medición de resultados en salud tras la utilización de medicamentos en la práctica clínica en el SNS
2. el Plan de Proyecto de mejora de SI corporativos, con objeto de fortalecer ALCANTARA (sistema de información corporativo que unifica e integra toda la información de productos farmacéuticos del Ministerio de Sanidad con el fin de generar el fichero del Nomenclator de productos farmacéuticos que se envía a las CCAA para facturación de recetas del SNS, así como el fichero completo de productos farmacéuticos de nuestro país)
3. BIFIMED²¹: creación de un nuevo buscador de medicamentos que incluye información del estado de financiación de los mismos, de las indicaciones financiadas y de las no financiadas y de las condiciones especiales de financiación.

Propuesta: *Promover la recogida de datos homogéneos que permitan realizar comparativas internacionales. Promover que los organismos internacionales recojan y capturen los datos de gasto en farmacia hospitalaria de forma homogénea.*

Respuesta: Propuesta implementada.

El Ministerio de Sanidad junto con las CCAA ha puesto en marcha VALTERMED²², el sistema de información corporativo para la medición de resultados en salud tras la utilización de medicamentos en la práctica clínica en el SNS. Todas las variables que se recogen están validadas y se han traducido los protocolos farmacoclinicos en inglés, con objeto de posibilitar comparativas que además homogenicen la utilización de los medicamentos en Europa.

²⁰<https://www.sanidad.gob.es/profesionales/farmacia/valtermed/home.htm>

²¹<https://www.sanidad.gob.es/profesionales/medicamentos.do>

²²<https://www.sanidad.gob.es/profesionales/farmacia/valtermed/home.htm>

2. Propuestas en el ámbito de los bienes de equipo de alta tecnología

Propuesta: Desarrollo de un plan de inversión en equipos de alta tecnología que permita converger hacia la media europea en niveles de dotación y obsolescencia, teniendo en cuenta el grado o intensidad de uso actual de los equipos que, en general, es bajo. Deberá llevarse a cabo de manera coordinada a nivel nacional, para lo que se requiere un funcionamiento óptimo del Fondo de Cohesión Nacional y la toma de decisiones deberá realizarse a través de modelos de decisión basados en criterios objetivos.

Respuesta: Propuesta implementada.

El Plan de Inversiones en Equipos de Alta Tecnología en el SNS (Plan INVEAT) es una de las inversiones (C18.INV1) que se incluye en el componente 18 del PRTR²³. Fue desarrollado a lo largo del primer semestre de 2021 y fue aprobado por el CISNS en junio de 2021.

Propuesta: Planificación estratégica a nivel nacional y regional sobre la incorporación y financiación de los equipos tanto para la renovación y ampliación del parque actual como para la incorporación de nueva tecnología, sin que dicha planificación esté supeditada a la disponibilidad (o no) de fondos y de dotación presupuestaria.

Respuesta: Propuesta implementada.

El Plan de Inversiones en Equipos de Alta Tecnología en el SNS (Plan INVEAT) es una de las inversiones (C18.INV1) que se incluye en el componente 18 del PRTR²⁴. Fue desarrollado a lo largo del primer semestre de 2021 y fue aprobado por el CISNS en junio de 2021.

Propuesta: Implantación de modelos para sistematizar, objetivar y priorizar la toma de decisiones de adquisición y renovación de equipos que deberán contar con las siguientes características:

- Criterios y pesos específicos y diferenciados según si se trata de una decisión de renovación, ampliación o incorporación de nuevas tecnologías.
- Criterios cuantitativos, subjetivos (aunque con un menor peso para que no puedan sesgar los criterios cuantitativos), así como criterios trigger o automáticos, umbrales mínimos (o máximos), multiplicadores, etc.

²³ <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/16062021-Componente18.pdf>

²⁴ <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/16062021-Componente18.pdf>

- Variables y criterios definidos y consensuados con los profesionales involucrados del hospital o servicio de salud.
- Modelo transparente y conocido por todos los profesionales.
- Modelo dinámico, con posibilidad de revisión, ajuste o modificación de los criterios y sus pesos, pero no durante el periodo de evaluación.

Respuesta: Propuesta implementada.

El Plan de Inversiones en Equipos de Alta Tecnología en el SNS (Plan INVEAT) es una de las inversiones (C18.INV1) que se incluye en el componente 18 del PRTR²⁵. Fue desarrollado a lo largo del primer semestre de 2021 y fue aprobado por el CISNS en junio de 2021.

Propuesta: Configuración de equipos de contratación especializados y fomento del trabajo en red entre ellos (por ejemplo, a través de la formación o fomentando el trabajo en red entre hospitales para la elaboración de pliegos de forma agregada y especializada).

Respuesta: Propuesta implementada.

El Plan de Inversiones en Equipos de Alta Tecnología en el SNS (Plan INVEAT) es una de las inversiones (C18.INV1) que se incluye en el componente 18 del PRTR²⁶. Fue desarrollado a lo largo del primer semestre de 2021 y fue aprobado por el CISNS en junio de 2021. Para la adquisición de los equipos se han desarrollado varios acuerdos marco cuyo órgano de contratación ha sido el INGESA y la coordinación del proyecto ha sido de la DGCYF. Todos los contratos estarán adjudicados en marzo de 2022. A estos se han adherido todas las CCAA excepto Navarra y País Vasco.

Propuesta: Establecimiento de sistemas integrados que permitan la gestión conjunta del inventario de equipos, mantenimiento, agendas y uso.

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

Es una medida implementada en muchas de las CCAA. La prestación asistencial es competencia de las CCAA. Se ha considerado "parcial" porque existe margen de mejora en las medidas implementadas por parte de las CCAA.

Propuesta: Revisión, control y validación de la indicación de pruebas diagnósticas y de la actividad realizada con los equipos: Revisión más exhaustiva de las pruebas derivadas

²⁵ <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/16062021-Componente18.pdf>

²⁶ <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/16062021-Componente18.pdf>

desde atención primaria y especializada para determinar la idoneidad de su prescripción, introduciendo una figura específica y especializada para esta tarea.

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

Es una medida implementada en muchas de las CCAA. La prestación asistencial es competencia de las CCAA. Se ha considerado "parcial" porque existe margen de mejora en las medidas implementadas por parte de las CCAA.

Propuesta: *Implantación de sistemas de recordatorio y confirmación de asistencia para gestionar el absentismo del paciente en citas programadas, que ofrezcan la posibilidad al paciente no solo de confirmar (o no) la asistencia, sino también reagendar la cita, permitiendo la reorganización de la agenda en caso de no asistencia*

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

Es una medida implementada en muchas de las CCAA. La prestación asistencial es competencia de las CCAA. Se ha considerado "parcial" porque existe margen de mejora en las medidas implementadas por parte de las CCAA.

Propuesta: *Propuesta de mantenimiento de equipos preventivo y correctivo, preferentemente con el fabricante, y disponer de servicio de electromedicina, que se encargaría del mantenimiento de la baja y media tecnología, de la primera intervención en los equipos de alta tecnología y de la monitorización del mantenimiento que lleven a cabo terceros en estos equipos.*

Respuesta: Propuesta implementada.

Es una medida implementada en todas las CCAA. La prestación asistencial es competencia de las CCAA.

3. Propuestas transversales:

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

Propuesta: *Revisión del modelo de objetivos e incentivos a los profesionales y a los hospitales deberán contar con las siguientes características:*

- *El modelo sea simple, claro y transparente, vinculado un seguimiento y a incentivos a los profesionales según el grado de consecución de objetivos alcanzados.*

- *El seguimiento de los resultados debe permitir identificar a los equipos de trabajo con mejores resultados, comunicarlos y favorecer la transmisión de las mejores prácticas.*
- *Los objetivos e indicadores fijados sean medibles y cuantificables, y que el número de indicadores utilizados no sea muy extenso.*
- *Los mecanismos que se utilicen para incentivar a los profesionales, independientemente de su naturaleza, sean claros y permitan discriminar entre profesionales para así garantizar su efectividad.*
- *Idealmente y cuando sea posible, se utilicen incentivos monetarios y no monetarios, así como incentivos mixtos o combinados.*

Respuesta: Propuesta implementada.

Es una medida implementada en todas las CCAA. La prestación farmacéutica es competencia de las CCAA.

Propuesta: *Establecimiento de sistemas de gestión de medicamentos y alta tecnología basados en resultados en salud, para lo que es necesario una mayor estandarización y disponer de indicadores y parámetros comunes, precisos y medibles.*

Respuesta: Propuesta implementada.

El Ministerio de Sanidad junto con las CCAA ha puesto en marcha VALTERMED²⁷, el sistema de información corporativo para la medición de resultados en salud tras la utilización de medicamentos en la práctica clínica en el SNS.

Propuesta: *Implantación y/o readaptación de los sistemas de contabilidad analítica de forma que permitan su uso para la gestión, lo que permitiría evaluar la eficiencia y la calidad asistencial teniendo en cuenta los recursos utilizados y su coste real.*

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

Actualmente hay proyectos en fase de definición de concepto en esa línea. Se encuentran en distintas fases de desarrollo, en los evolutivos se contempla integración con los datos de las CCAA (actualmente en preproducción) e integración con las bases de datos de consumo del Ministerio. Evolutivos 2023.

Es decir, se considera implementada parcialmente porque ya está en agenda e incluso en definición funcional.

²⁷ <https://www.mscbs.gob.es/profesionales/farmacia/valtermed/home.htm>

Propuesta: Creación de un plan formativo independiente, gestionado y supervisado por el SNS, que ofrezca la posibilidad de colaboración indirecta de la industria.

La AIReF en relación a esta propuesta señala que se conseguiría reordenar la actual formación en todos los ámbitos, con el resultado de una nueva formación independiente y definida y gestionada (directa o indirectamente) por la administración con el fin de evitar cualquier conflicto de interés.

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

En el PRTR se ha incluido como medida enmarcada en la inversión 5 del componente 18²⁸ una línea para aumentar las habilidades y el conocimiento de los profesionales para el uso racional de medicamentos y tecnologías sanitarias. Así pues, actualmente se ha desarrollado unos proyectos incluidos que es la puesta en marcha, en alianza con la UNED, de un diploma de experto universitario y un diploma de especialista universitario para la evaluación de tecnologías sanitarias. Para ello se firmó un convenio de colaboración con la UNED en diciembre de 2021²⁹.

El cumplimiento es parcial porque están en fase de desarrollo las medidas adicionales contempladas en la misma línea de acción relativa al "Aumento de las habilidades y el conocimiento de los profesionales para el uso racional de medicamentos y tecnologías sanitarias".

Propuesta: Definición de un protocolo de registro de actividad de ensayos clínicos y de repercusiones económicas para el centro. Este protocolo se complementará con el avance en la cuantificación y medición del impacto económico que supone para el centro la realización de ensayos clínicos, tanto en términos de ahorro farmacológico como no farmacológico como en términos de coste.

Respuesta: Propuesta implementada.

Es una medida implementada en todas las CCAA. La prestación asistencial es competencia de las CCAA.

Propuesta: Desarrollo de sistemas de información integrados e interoperables, que faciliten el trabajo en red y el intercambio de información.

Respuesta: Propuesta implementada.

²⁸ <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/16062021-Componente18.pdf>

²⁹ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-214

Es una medida implementada en todas las CCAA. La prestación asistencial es competencia de las CCAA.

A nivel de prestación farmacéutica se destacan entre otros, tres planes relevantes:

1. VALTERMED³⁰: el sistema de información corporativo para la medición de resultados en salud tras la utilización de medicamentos en la práctica clínica en el SNS.
2. el Plan de Proyecto de mejora de SI corporativos, con objeto de fortalecer ALCANTARA (sistema de información corporativo que unifica e integra toda la información de productos farmacéuticos del Ministerio de Sanidad con el fin de generar el fichero del Nomenclator de productos farmacéuticos que se envía a las CCAA para facturación de recetas del SNS, así como el fichero completo de productos farmacéuticos de nuestro país);
3. BIFIMED³¹: creación de un nuevo buscador de medicamentos que incluye información del estado de financiación de los mismos, de las indicaciones financiadas y de las no financiadas y de las condiciones especiales de financiación.

³⁰ <https://www.sanidad.gob.es/profesionales/farmacacia/valtermed/home.htm>

³¹ <https://www.sanidad.gob.es/profesionales/medicamentos.do>

IV.X. 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 objetivo del estudio fue evaluar 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-protectidos/00_PlanAccionFaseII.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 (MINSS).

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 MINSS.

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

A continuación, se presentan las propuestas formuladas por la AIReF en su *spending review* relativo a los Incentivos a la contratación, junto con las respuestas del MITES y el MINSS, de conformidad con el 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. Reformas estructurales

Propuesta: Realizar las reformas necesarias para combatir la elevada temporalidad y el alto nivel de desempleo que caracterizan al mercado laboral español (los incentivos deben constituir una herramienta orientado a determinados colectivos, pero en ningún caso sustituir a estas reformas estructurales).

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

EL MITES señala que, sin perjuicio de las demás reformas que se están acometiendo (laboral, Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024⁴, RD 818/2021⁵...), tras la finalización el pasado 7 de octubre⁶ del trámite de consulta pública, se ha elaborado un primer borrador de propuesta de "Ley por la que se regulan los incentivos a la contratación laboral y otras medidas de impulso y mantenimiento del empleo estable financiadas con reducciones o bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social".

I.II. Vinculación con el ciclo económico

Propuesta: Instrumentar, de manera excepcional y mientras se abordan reformas estructurales, un plan temporal de estímulo a la contratación indefinida de jóvenes (debe ser un programa transitorio, con una duración de los incentivos que promueva la estabilidad y con cuantías que no se incrementen con el salario).

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

EL MITES explica que la propuesta de Ley contempla, con vigencia limitada, un incentivo específico a la contratación indefinida de jóvenes con baja cualificación que sean beneficiarios del Sistema Nacional de Garantía Juvenil. Esta bonificación sería para los dos primeros años de duración del contrato.

En principio, la bonificación se establecería para los contratos indefinidos que se celebren en el primer año de vigencia de la ley. No obstante, se prevé que el gobierno pueda ampliar, por años sucesivos, esta medida cuando lo permitan las disponibilidades financieras del Programa Operativo de Empleo Juvenil vigente en cada momento.

I.III. Focalización, estabilidad y flexibilidad

Propuesta: Articular un marco regulatorio estable que permita adaptar los incentivos a las necesidades de cada momento.

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

⁴ Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024

⁵ Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo.

⁶ <https://expinterweb.mites.gob.es/participa/listado?tramite=2&estado=2>

La propuesta de Ley prevé que, en función de los resultados de las evaluaciones realizadas, o bien de los objetivos y necesidades de empleo que pudieran plantearse en un momento dado para determinados colectivos vulnerables o de baja empleabilidad, o bien para determinados ámbitos territoriales o sectores de actividad, podrán establecerse nuevos incentivos a la contratación u otras medidas de impulso o mantenimiento del empleo estable financiadas con reducciones o bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social. La instrumentación de los nuevos incentivos o medidas se realizará:

a) Mediante norma legal que modifique la presente ley cuando la aplicación de los beneficios tenga una vigencia indefinida.

b) Mediante otra norma de rango legal cuando la aplicación de los beneficios se limite a un determinado periodo de tiempo.

En el caso de incentivos financiados con subvenciones, la propuesta de ley se remite a los previstos en el reciente RD 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo, los cuales podrán adaptarse a las necesidades de cada momento mediante orden ministerial, previo informe de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

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 parcialmente implementada.

La propuesta de Ley focaliza los incentivos a la contratación en colectivos específicos de personas vulnerables o de baja empleabilidad. Estos colectivos de atención prioritaria coinciden con los que figuran en el anteproyecto de la Ley de Empleo, por lo que, en

coherencia con ello, los indicadores utilizados en el citado anteproyecto para la identificación de tales colectivos serán válidos para la propuesta de Ley de incentivos.

I.IV. Simplificación, requisitos y cuantías

Propuesta: *Articular un menor número de incentivos y homogeneizar los requisitos sobre las empresas beneficiarias, con un sistema más sencillo, con requisitos claros y de fácil verificación y más focalizado.*

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

La propuesta de Ley pretende, entre sus objetivos, simplificar los incentivos y homogeneizar los requisitos de las empresas beneficiarias, estableciéndose al mismo tiempo un tronco común de disposiciones generales aplicables a todas las medidas incentivadas.

I.V. Coordinación entre Administraciones Públicas

Propuesta: *Impulsar una mayor coordinación en materia de incentivos entre todas las administraciones que permita enfocar los esfuerzos en los colectivos con mayores necesidades en cada territorio y simplificar la diversidad de incentivos, mejorando así su eficacia.*

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

El MITES señala que otro de los objetivos que persigue la propuesta de Ley es el de asegurar una mayor coordinación entre todas las Administraciones Públicas con competencias en la materia (TGSS, SEPE, Inspección de Trabajo y S.S, entre otras). A estos efectos, se establece que las Administraciones y organismos públicos competentes instrumentarán los convenios u otros instrumentos jurídicos de coordinación, colaboración o cooperación, así como la interoperabilidad de sus sistemas de información, que pudieran resultar necesarios para garantizar el control, seguimiento y comprobación de los incentivos a la contratación.

El MITES da una respuesta unificada para explicar la implementación parcial de estas propuestas, señalando que está pendiente de aprobación el anteproyecto de Ley de Incentivos, así como su posterior tramitación parlamentaria y publicación en el BOE previsto para el cuarto trimestre de 2022.

I.VI. Formación y vinculación con otro PAE, vinculando los incentivos a programas de formación

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 parcialmente implementada.

El objetivo de asegurar una mayor coordinación se extiende también a la coordinación con las demás políticas activas de empleo. Un ejemplo de ello lo tenemos en la remisión al RD 818/2021, antes citado, en materia de incentivos a la contratación que, financiados mediante subvenciones, están previstos en distintos programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo.

Asimismo, respecto de la coordinación con las políticas de formación, el MITES señala que la implementación se abordará con la aprobación de la futura Ley de Formación en el Trabajo que, junto con la normativa reglamentaria que la desarrolle, establecerá mecanismos ágiles de colaboración con el sector privado para detectar necesidades de formación en perfiles y sectores con demanda de trabajadores no cubiertas y favorecer así la adaptación rápida de la oferta formativa.

Propuesta: Avanzar en la implementación de herramientas de perfilado y en el diseño de itinerarios que permitan mejorar la atención personalizada a los demandantes de empleo, combinando los incentivos con otras medidas de activación.

Respuesta: Propuesta implementada.

El 30 de septiembre de 2021 entró en vigor el citado RD 818/2021, que ha supuesto un impulso importante para la utilización del perfilado holístico, de manera que el perfilado del demandante se complementa con la información de los perfiles demandados por el mercado de trabajo, así como en la articulación de itinerarios personalizados, como es el caso de los proyectos integrales de empleo, en los que se combinan diferentes medidas de activación con incentivos a la contratación. Asimismo, estas previsiones han sido reforzadas en el anteproyecto de la Ley de Empleo.

I.VII. Evaluación

Propuesta: Realizar un seguimiento y evaluación continuos del sistema de incentivos y construir una base de datos con las evaluaciones realizadas.

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

La propuesta de Ley de Incentivos prevé la evaluación del impacto de las medidas incluidas en la citada propuesta de ley, la cual se realizará con la periodicidad que se determine en el marco del modelo integrado de seguimiento y evaluación de las políticas activas de empleo, y al menos junto con la evaluación de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo. Asimismo, prevé que, a los tres años de entrada en vigor de la ley, se elevará al Consejo de Ministros un informe de evaluación ex post de los resultados derivados de la aprobación y aplicación de la norma. De otra parte, en relación con los incentivos a la contratación financiados mediante subvenciones, su evaluación se realizará en el marco de lo establecido en el Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre.

Propuesta: Construir un sistema de indicadores de seguimiento sobre los incentivos y sus beneficiarios y preparar los conjuntos de datos necesarios para que las administraciones públicas puedan realizar evaluaciones, incorporando la información de los beneficiarios de incentivos de las comunidades autónomas.

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

En coherencia con lo señalado en el punto anterior, la construcción de un sistema de indicadores y la preparación de datos será el que se realice en el marco del modelo integrado de seguimiento y evaluación de las políticas activas de empleo.

La implementación de esta propuesta se abordará a partir de la entrada en vigor de la Ley de Incentivos y tras la aprobación del RD 1069/2021, de 4 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024.

Propuesta: Facilitar y promover la evaluación entre la comunidad científica.

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

A la vista de lo señalado en respuestas anteriores, puede concluirse que la propuesta de Ley tiene entre sus objetivos el de realizar un seguimiento y evaluación continuos de incentivos, a fin de que puedan mejorarse a partir de la evidencia empírica.

Por tanto, esta propuesta está pendiente de la aprobación del anteproyecto de Ley de Incentivos, así como de su tramitación parlamentaria y publicación en el BOE prevista durante el cuarto trimestre de 2022.

II. Propuestas específicas

Dentro del análisis de cada incentivo, las respuestas del MITES y el MINSS de cada propuesta ha recogido el siguiente contenido.

II.I. Incentivos a la contratación indefinida del contrato de apoyo a los emprendedores.

Propuesta: Establecer otro tipo de incentivos, bien vinculados a la formación, bien con requisitos que resulten más atractivos para las empresas, que lleguen a los colectivos más vulnerables.

Respuesta: Propuesta implementada.

Esta propuesta se pretende abordar no sólo mediante la nueva Ley de Incentivos a la contratación. En este sentido, a través del reciente Real Decreto 818/2021 se regulan distintos programas comunes de activación para el empleo que combinan distintos tipos de acciones e incentivos, con especial atención a los colectivos más vulnerables. En este sentido, en relación con el emprendimiento se regula el programa de orientación profesional para el empleo y el autoempleo, y, más específicamente, el programa de fomento del empleo autónomo que, entre las distintas modalidades de ayudas que contempla, se encuentra una vinculada a la formación.

II.II. Incentivos a la conversión en indefinidos de los contratos de formación y aprendizaje

Propuesta: Mejorar el diseño de los contratos de formación, en particular su componente formativo, e impulsar su uso por parte de las empresas.

Respuesta: Propuesta implementada.

En este caso, y por razón de la materia, esta medida ha sido abordada en el marco de la Reforma laboral aprobada por el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo. Consecuentemente, la propuesta de ley actualiza los incentivos a la conversión en indefinidos de los contratos formativos.

Propuesta: *Eliminar el límite de edad, permitiendo el acceso a contratos de formación a los mayores de 30 años, al menos bajo determinados supuestos: parados de largo duración, reconversión, recualificación, etc.*

Respuesta: Propuesta implementada.

Asimismo, por razón de la materia, esta medida ha sido abordada en el marco de la Reforma laboral aprobada por el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre.

II.III. Tarifa plana de trabajadores autónomos.

Se incluyen las siguientes propuestas:

Propuesta: *Ir hacia un sistema de cotizaciones de los trabajadores autónomos acorde a sus ingresos. Mientras tanto, convendría mantener la tarifa plana reforzando los mecanismos de inspección y control que eviten su uso inadecuado.*

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

El MITES señala que, por un lado, la cotización por ingresos reales de los autónomos es una materia que está siendo objeto de negociación en el marco de la Reforma de las pensiones. Por otro, la propuesta de Ley de incentivos a la contratación mantiene la vigencia de las "tarifas planas", si bien prevé su evaluación por el Gobierno, en el plazo de un año, sobre su eficacia, eficiencia y resultados. Paralelamente, se prevén nuevas bonificaciones para personas emprendedoras que inicien una actividad económica por cuenta propia en la modalidad de trabajo autónomo, si bien serán incompatibles con los beneficios de las "tarifas planas" mientras éstas mantengan su vigencia.

En este sentido, el MINSS señala que la implantación de un sistema de cotización por rendimientos reales por parte de los trabajadores autónomos, se encuentra en fase de negociación en la Mesa de Dialogo Social sobre pensiones.

Propuesta: *Incidir en medidas que mejoren el asesoramiento, formación, etc., en coordinación con las administraciones públicas.*

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

El MITES señala una implementación parcial, pues, de una parte, el RD 818/2021 incide en medidas que permiten mejorar el asesoramiento y la formación, entre otras actuaciones, de las personas trabajadoras autónomas. De otra parte, está previsto que

la futura Ley de Formación en el Trabajo contemple entre sus iniciativas de formación la dirigida específicamente a las personas trabajadoras autónomas.

El MINSS señala que esta medida se encuentra en fase de negociación en la Mesa de Diálogo Social teniendo prevista su aprobación por Real Decreto– Ley durante el primer semestre de 2022.

II.IV. Incentivos a la contratación de personas con discapacidad

Propuesta: Rediseñar los incentivos poniendo el foco en los colectivos con especiales dificultades, especialmente en el empleo protegido, donde no existe una política de discriminación de cuotas según el grado de discapacidad (Este trato diferencial se puede contemplar tanto a nivel individual como a nivel colectivo en centros que empleen un mayor porcentaje de personas con discapacidad severa).

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

En línea con esta propuesta, en el diseño de los incentivos a la contratación en el mercado de trabajo protegido de los CEE se prevé que la futura Ley de Incentivos ponga especial énfasis en la contratación de personas con discapacidad que presentan mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo.

Propuesta: Mejorar la disponibilidad de información sobre la inserción laboral de las personas con discapacidad.

Respuesta: Propuesta implementada.

Sin perjuicio de la información estadística que proporciona el INE, el Observatorio del SEPE dispone de información sobre la inserción laboral de las personas con discapacidad, la cual es objeto de tratamiento a través de las estadísticas mensuales de contratos y de paro registrado, así como del Informe anual del mercado de trabajo de las personas con discapacidad. No obstante, dentro del margen de mejora que pudiera existir, una de las medidas propuestas para el Libro Blanco sobre políticas activas de empleo a favor de las personas con discapacidad es la de potenciar los instrumentos tecnológicos que permitan realizar un seguimiento de la inserción de las personas con discapacidad en el mercado protegido de trabajo.

Propuesta: Completar la información agregada ya disponible sobre la participación laboral de las personas con discapacidad en el empleo ordinario, con información detallada

sobre el empleo protegido, como las características de los trabajadores y de los centros en los que los desarrollan.

Respuesta: Propuesta implementada.

Recientemente, la herramienta INTEGRAL del SEPE ha sido objeto de cambios para completar la información comunicada por las comunidades autónomas sobre las características de las personas trabajadoras de los CEE, con identificación de la naturaleza de éstos, y la modalidad de los contratos suscritos con ellas.

Propuesta: Promover el acceso a los microdatos necesarios para mejorar la calidad de las evaluaciones, con las salvaguardas de confidencialidad correspondientes, y obtener evidencias sobre las que fundamentar la toma de decisiones.

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

Entre las medidas propuestas para el Libro Blanco sobre políticas activas de empleo a favor de las personas con discapacidad se encuentra la de mejorar la calidad del dato estadístico disponible, específico sobre las personas trabajadoras con discapacidad, y su evaluación como paso necesario para un diagnóstico de necesidades más afinado.

El MITES señala que se está a la espera de la aprobación y posterior desarrollo normativo del Libro Blanco sobre las PAEs en favor de las personas con discapacidad en proceso de elaboración.

IV.XI. 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.

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/>

La segunda fase de la evaluación del gasto público realizada por la AReF analizó la eficacia y eficiencia de cuatro áreas de estudio que suman más de 51.000 millones de 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: AReF: <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, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA).

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 MITMA.

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, Movilidad y Agenda Urbana 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, Movilidad y Agenda Urbana 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%.

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

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, se encuentra en fase de anteproyecto³ aprobado en primera lectura por el Consejo de Ministros, la nueva Ley de Movilidad Sostenible, cuyo contenido está previsto que afecte a una pluralidad de ámbitos a los que se refieren algunas de las propuestas formuladas por la AIReF. No obstante, se ha seguido la misma estructura de detalle que en los demás apartados de “seguimiento de recomendaciones” de los otros estudios, indicando específicamente qué propuestas está previsto implementar mediante la proyectada ley.

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.

³<https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/sala-de-prensa/noticias/mar-01032022-1511>

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 MITMA, de conformidad con el principio de cumplir o explicar.

Para una mayor sistematización, las respuestas del MITMA se presentan de acuerdo con la estructura de presentación recogida en el *spending review*, haciendo distinción entre las siguientes áreas: **desarrollar un nuevo marco regulatorio, desarrollar el vínculo presupuestario de las inversiones en infraestructuras de transporte, planificación de las infraestructuras de transporte, crear un nuevo marco de evaluación y priorización de proyectos, priorizar los proyectos de infraestructura planificados, fortalecer la consulta a la sociedad civil, transparencia y rendición de cuentas, mejorar la coordinación y cooperación entre las diferentes administraciones, Cercanías y finalmente, las subvenciones al transporte aéreo a residentes en territorios extrapeninsulares.**

I. Desarrollar un nuevo marco regulatorio

Propuesta: *Desarrollar una ley transversal de movilidad.*

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

Actualmente ya ha sido aprobado en primera lectura de Consejo de Ministros el Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible (en adelante “la proyectada Ley de Movilidad Sostenible”), con fecha 1 de marzo de 2022. Inmediatamente después ha comenzado el trámite de audiencia e información pública del texto articulado, que durará hasta el 13 de abril. Una vez finalizado ese trámite y recabados los informes que resulten preceptivos, se llevará el texto a segunda lectura de Consejo de Ministros con el fin de ser remitido a las Cortes antes de finalizar este año 2022 (dando cumplimiento al objetivo intermedio recogido en el OA -Operational Agreement- del PRTR). Posteriormente comenzará la tramitación parlamentaria como proyecto de ley. Se prevé que durante el segundo semestre de 2023 pueda ser aprobada, dando así cumplimiento al hito CID.

II. Desarrollar el vínculo presupuestario de las inversiones en infraestructuras de transporte.

Propuesta: *Desarrollar mecanismos de coordinación y planificación presupuestaria a corto y medio plazo.*

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

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 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.

Propuesta: *Desarrollar una Estrategia o Plan de movilidad e infraestructuras de transporte.*

Respuesta: Propuesta implementada.

El 10 de diciembre de 2021, el Consejo de Ministros aprobó la Estrategia de Movilidad segura, sostenible y conectada que encaminará las actuaciones del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana⁴.

⁴ <https://esmovilidad.mitma.es/>

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 parcialmente implementada.

Ferrocarril: Está en tramitación la Estrategia Indicativa del desarrollo⁵, mantenimiento y renovación de la infraestructura ferroviaria (en adelante Estrategia Indicativa Ferroviaria). Pendiente de formulación definitiva. Tras el período de audiencia e información pública, la propuesta final será remitida al órgano ambiental de cara a la formulación de la Declaración Ambiental Estratégica, último paso antes de la aprobación definitiva de la Estrategia Indicativa. Publicación de anuncio de información pública en el BOE de 27 de noviembre de 2021. Previsión de aprobación durante el segundo semestre de 2022.

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. Régimen de planificación y construcción de los puertos de interés general, y DORA para los aeropuertos).

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 parcialmente implementada.

Se han firmado los convenios entre el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana con Adif y Adif-AV para los próximos 5 años⁶, 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 (con información pública ya realizada y pendiente de tramitación en MITERD),

⁵ <https://www.mitma.es/ferrocarriles/estudios-en-tramite/estudios-y-proyectos-en-tramite>

⁶ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-13358
https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-13357

que está previsto aprobar a finales de 2022. Los administradores estiman un plazo de 6 meses adicionales a la formulación definitiva de la misma.

IV. Crear un nuevo marco de evaluación y priorización de proyectos.

Propuesta: Creación de una autoridad administrativa independiente de evaluación de proyectos.

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

En el texto de la proyectada Ley de Movilidad Sostenible se redefine el Consejo Asesor, como órgano colegiado adscrito al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, 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.

Además, en la misma ley, la AIReF asume una serie de estudios para la evaluación ex-post de las obligaciones de servicio público y de las infraestructuras de transporte de competencia estatal puestas en servicio.

Propuesta: Definición del contenido de los Estudios Informativos.

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

En el texto de la proyectada Ley de Movilidad Sostenible se modifica el artículo 15 de la Ley 37/2015 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 15 de la Ley 38/2015 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).

En ambos casos se prevé la implantación de estas medidas durante el cuarto trimestre de 2023.

Propuesta: *Obligación de evaluar la rentabilidad socioeconómica de los proyectos (Análisis Coste Beneficio).*

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

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, Movilidad y Agenda Urbana 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.

Esta propuesta se prevé para el cuarto trimestre de 2023 (más 2 años para la aprobación de la metodología) pueda estar implementada.

Propuesta: *Evaluar la convergencia territorial y los efectos ex-post de las infraestructuras.*

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

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 2023 (más 2 años para la aprobación de la metodología), esta propuesta estará cumplida.

Propuesta: *Crear mecanismos de evaluación singulares para los grandes proyectos.*

Respuesta: Propuesta no implementada.

En el texto de la proyectada Ley de Movilidad Sostenible no se articulan análisis especiales para los grandes proyectos. En su lugar, se han articulado los mecanismos de las evaluaciones ex-ante y ex-post en general para los nuevos proyectos según su tipología y a partir de unos umbrales de importe establecidos en el Anexo II de la Ley de Movilidad Sostenible.

V. Priorizar los proyectos de infraestructura planificados.

Propuesta: *Evaluar las actuaciones pendientes en alta velocidad ferroviaria.*

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

En el texto de la proyectada Ley de Movilidad Sostenible no se articulan mecanismos específicos para los proyectos de alta velocidad ferroviaria pendientes, dado que estos quedan recogidos en las disposiciones generales de la ley (ver propuesta siguiente).

No obstante, se encuentra en tramitación la Estrategia Indicativa Ferroviaria donde se incluyen los criterios de priorización de inversiones ferroviarias.

Propuesta: *Priorizar los proyectos pendientes de ejecutar.*

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

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, en la Estrategia Indicativa Ferroviaria se incluyen los criterios de priorización de inversiones ferroviarias. Asimismo, en los programas de actividad de ADIF y ADIF AV se concretará esta priorización.

Por tanto, esta propuesta está pendiente de la aprobación de la Ley de Movilidad Sostenible, la Estrategia Indicativa Ferroviaria y el Programa de actividad de ADIF y ADIF-AV.

VI. Fortalecer la consulta a la sociedad civil, transparencia y rendición de cuentas.

Propuesta: Fortalecer la participación pública.

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

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. Se prevé su implementación durante el segundo semestre de 2023.

Propuesta: Implementar una política de datos abiertos.

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

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. Se prevé su implementación durante el segundo semestre de 2023.

Propuesta: Aplicación del principio de cumplir o explicar.

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

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, Movilidad y Agenda Urbana, 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. Se prevé su implementación durante el segundo semestre de 2023.

VII. Mejorar la coordinación y cooperación entre las diferentes administraciones.

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 parcialmente implementada.

En el texto de la proyectada Ley de Movilidad Sostenible se crean los siguientes nuevos mecanismos y órganos de coordinación y cooperación entre administraciones:

- Sistema Nacional de Movilidad Sostenible.
- Conferencia Territorial de Movilidad y Transportes.
- Consejo Superior de Movilidad y Transportes Sostenibles.
- Espacio de Datos Integrados de Movilidad (EDIM).
- Documento de Orientación para 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.

Se prevé su implementación durante el cuarto trimestre de 2023.

Propuesta: Crear mecanismos de corresponsabilidad en el gasto de las administraciones territoriales.

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

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. Se prevé su implementación durante el cuarto trimestre de 2023.

Propuesta: *Acordar un marco de planificación y evaluación de grandes proyectos de infraestructuras con las comunidades autónomas y ayuntamientos.*

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

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). Se prevé su implementación durante el cuarto trimestre de 2023.

VIII. Cercanías.

Propuesta: *Integrar de forma efectiva la gestión y planificación del servicio de Cercanías y de sus infraestructuras en los consorcios o autoridades de transporte público, proponiendo como punto de partida, iniciar un proceso de reflexión sobre el mejor reparto de competencias en el transporte metropolitano.*

Respuesta: Propuesta no implementada.

No se aborda el servicio de Cercanías de forma separada del resto de modificaciones en el ámbito de la planificación y evaluación de las infraestructuras y la mejora en la evaluación de las Obligaciones de Servicio Público contempladas en la ley. Estas reformas, sin embargo, sí le serán de aplicación y se contempla un tratamiento específico para las Cercanías en la Estrategia Indicativa Ferroviaria.

Los servicios de Cercanías ferroviarias se desarrollan sobre la Red Ferroviaria de Interés General (RFIG) que, tal y como define la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario (LSF), está integrada por las infraestructuras ferroviarias que resultan esenciales para garantizar un sistema común de transporte ferroviario en todo el territorio del Estado o cuya administración conjunta resulte necesaria para el correcto funcionamiento de tal sistema común de transporte.

Por estos motivos, de tipo jurídico además de técnicos y operativos, la planificación de las infraestructuras de titularidad estatal es una competencia que no puede compartirse o integrarse en consorcios con otras administraciones.

No obstante, la planificación de infraestructuras ferroviarias sí requiere, en su tramitación según la LSF⁷, de informe por parte de las comunidades autónomas y entidades locales afectadas.

Además, en el marco de la iniciativa Cercanías 25, en elaboración por MITMA, se contempla la potenciación de la coordinación con las autoridades de transporte metropolitano en la definición de los planes de cercanías (sirva como ejemplo el Plan de Rodalíes 2020-2030 de Cataluña) y avanzar en la integración tarifaria, lo que actualmente no se ha producido aún en todos los núcleos.

En cuanto a la gestión y operación de los servicios de Cercanías, se trata de un servicio sometido contractualmente a Obligaciones de Servicio Público entre la administración titular y el operador, de acuerdo con las directivas europeas, con un plazo vigente hasta 2028 y prorrogable por otros cinco años más. En estos momentos, varias CCAA además de Cataluña, donde ya se había materializado, están solicitando la transferencia de los servicios de cercanías. Actualmente existen canales de coordinación con las Comunidades Autónomas afectadas para el seguimiento de los servicios de Cercanías.

En todo caso en los últimos años se viene reforzando la inversión en las Cercanías ferroviarias tanto en los Presupuestos Generales del Estado como en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

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 parcialmente implementada.

La proyectada Ley de Movilidad Sostenible incluirá un capítulo de financiación del Transporte Urbano que regulará la financiación estatal del transporte público colectivo

⁷ Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario.

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.

El procedimiento de financiación del transporte público colectivo urbano de viajeros previsto en la proyectada Ley de Movilidad Sostenible se empezará a utilizar para la compensación correspondiente al transporte realizado en el año 2024, cuya primera liquidación será en 2025).

Propuesta: Reforzar el servicio de Cercanías de acuerdo con el nuevo marco de Evaluación y Priorización de proyectos.

Respuesta: Propuesta parcialmente implementada.

El PRTR que contempla una medida para reforzar el servicio de Cercanías por un importe de 1.620 millones de euros (la Inversión 3 de la Componente 1 "Actuaciones de mejora de la calidad y fiabilidad en el servicio de Cercanías ferroviarias" de la Componente 1 "Plan de Choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos"⁸).

En el marco de las disposiciones de 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. Se prevé su implementación durante el cuarto trimestre de 2023.

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

Propuesta: Sustituir la subvención actual del 75 por ciento del precio del viaje (ad-valorem) por una subvención de cuantía fija para cada una de las rutas.

Respuesta: Propuesta no implementada.

⁸ <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/16062021-Componente1.pdf>

El anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible actualmente en tramitación recoge determinados instrumentos para la mejora de la calidad del gasto en subvenciones que son en parte aplicables al transporte insular. Durante la tramitación pendiente de la ley, se contemplará la oportunidad de introducir prescripciones específicas para este tipo especial de subvenciones.

Propuesta: *Estudiar mecanismos para lograr una distribución más igualitaria de la subvención por niveles de renta.*

Respuesta: Propuesta no implementada.

El análisis preliminar llevado a cabo permite predecir que esta medida podría ser objeto de una fuerte oposición desde los territorios insulares, por varias cuestiones:

- Se percibiría como una limitación y retroceso de un derecho de los residentes, independientemente de la renta de éstos.
- Muchos de los desplazamientos que en el análisis se imputan a cada residente, en realidad se podrían estar realizando por cuenta ajena, es decir, a cargo de las empresas canarias -a día de hoy no es posible diferenciar un viaje a título privado de uno de empresa-. Por tanto, una medida de este tipo tendría además un fuerte impacto en el tejido industrial canario, haciéndolo menos competitivo, lo cual seguramente obligaría a “compensar” a las empresas canarias con algún otro tipo de beneficio fiscal.

Todo lo anterior sin perjuicio de la posible incompatibilidad de este tipo de medidas con los Regímenes Fiscales especiales de Canarias y Baleares.

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 parcialmente implementada.

Se entiende que la medida tiene por finalidad última fomentar la competencia en el mercado interinsular canario. Del conocimiento del mercado que tiene la Dirección General de Aviación Civil, se concluye que las principales barreras de entrada al mercado son la insularidad, la distancia a la península y la enorme oferta de servicios existentes actualmente por parte de las compañías que operan, no pudiendo intervenir con los mecanismos de política de transportes en ninguna de ellas.

En la actualidad prestan servicio dos compañías basadas en las islas canarias (Binter y Canary), con un alto nivel de servicio y precios asequibles, resultando muy difícil para cualquier nuevo entrante competir en nivel de servicio o en precios. Air Europa lo intentó recientemente y tuvo que salirse del mercado porque no le resultaba viable mantener esa operación.

Por otra parte, ya hay actualmente políticas de incentivo a la operación en las islas o incluso a la entrada de compañías (bonificación a tarifas, incentivos por crecimiento en rutas aplicados por Aena) a pesar de las cuales no hay, en estos momentos, interesados en entrar. Tampoco se considera que la retirada de las Obligaciones del Servicio Público (OSP) tuviera ese efecto, ya que la ausencia de competencia no se debe a la existencia de las OSP.

No se identifica por tanto ningún mecanismo en la política de transportes, dentro de la normativa europea, que permita restringir el nivel de servicio de unas compañías para facilitar la entrada de otros operadores en el mercado, o cualquier otra herramienta que pueda favorecer la competencia.

Todo ello sin perjuicio de los análisis y herramientas que sí pueda desplegar la CNMC, como autoridad de Competencia.

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
CSIC:	Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas
DOMOS:	Documento de Orientación para Movilidad Sostenible
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
MCIU:	Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (estructura vigente en la fecha de presentación del estudio)
MEFP:	Ministerio de Educación y Formación Profesional
MINHAFP:	Ministerio de Hacienda y Función Pública
MISSM:	Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones
MITERD:	Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico
MITES:	Ministerio de Trabajo y Economía Social
MITMA:	Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana
MUNI:	Ministerio de Universidades
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
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
PRTR:	Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

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
SEPE:	Servicio Público de Empleo Estatal
SEPIDES:	Sociedad Estatal SEPI Desarrollo Empresarial, S.A., S.M.E.
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
SPRE:	Sistema de precios de referencia externos
SPU:	Servicio Postal Universal
TGSS:	Tesorería General de la Seguridad Social
UE:	Unión Europea



**Plan de Recuperación,
Transformación
y Resiliencia**



**GOBIERNO
DE ESPAÑA**

**MINISTERIO
DE HACIENDA
Y FUNCIÓN PÚBLICA**

**CENTRO DE
PUBLICACIONES**