



CÍRCULO
DE EMPRESARIOS
ideas para crecer

Unas Administraciones Públicas **más eficientes y modernas**

20
23

Enero





Resumen ejecutivo	4
Introducción	9
1. Diagnóstico de las AAPP españolas desde sus finanzas	13
1.1 Evolución del gasto público sobre el PIB en España y comparación internacional	13
1.2 Distribución del gasto público en España y el papel de descentralización administrativa	15
1.3 Fotografía del déficit público, el déficit estructural y la deuda pública española	18
2. Experiencias comparadas y trabajos recientes en materia de reforma de las AAPP	23
2.1 Rankings de competitividad internacionales y la valoración de las AAPP españolas	23
2.2 Algunos ejemplos de reforma de las AAPP en los países desarrollados	24
2.3 Principales avances en materia de reforma de las AAPP españolas en los últimos años y relevantes estudios recientes en la materia	27
3. Límite de gasto y reforzamiento institucional como estímulo para la reforma de las AAPP	33
3.1 Determinación de un objetivo de gasto público sobre PIB	33
3.2 Estimación de los objetivos de ahorro presupuestario	35
3.3 Evaluación del gasto público y reforzamiento y generalización de los “ <i>Spending Reviews</i> ”	36
3.4 Análisis de las principales partidas de gasto de las AAPP españolas y comparables en Europa	38
3.5 Refuerzo de la institución presupuestaria: la redefinición de las reglas fiscales	43
4. Ejes de reformas estructurales en las AAPP	47
4.1 Reformular la estructura de las Administraciones Territoriales	47
4.2 Eficiencia y redimensionamiento del empleo público	49
4.3 Evaluación de gasto en competencias transferidas a las CCAA	51
4.4 “ <i>Spending Reviews</i> ”	51
4.5 Otras propuestas de mejora	52
Recomendaciones	56



Resumen ejecutivo

4

La necesidad de mejora del funcionamiento de las Administraciones Públicas (AAPP) y de la eficiencia y eficacia del gasto público responde a los relevantes **desafíos** a los que se enfrenta la **economía española** y a la **valoración insatisfactoria de los ciudadanos** sobre el funcionamiento **de los servicios públicos**.

El **Círculo de Empresarios** desde su condición de centro de pensamiento y debate al servicio del interés del conjunto de la sociedad ha planteado **propuestas sobre las reformas estructurales** y de enorme calado que necesita la economía española. Entre ellas destaca como inaplazable la reforma de las AAPP españolas para alcanzar la necesaria eficiencia en su funcionamiento.

En esta reforma es necesario plantearse **cuál es el nivel de actuación de las AAPP que se ajusta a la realidad económica española** y que no suponga una traba para la competitividad de la economía. La respuesta a esta pregunta **conduce forzosamente al análisis económico y financiero de las AAPP a través del gasto público y los presupuestos**.

Es necesario fijar un mecanismo para mejorar la planificación presupuestaria de medio y largo plazo. Las reglas ya existen en la actual normativa de estabilidad presupuestaria, si bien deben reactivarse y mejorarse con la experiencia de las mejores prácticas existentes. Su reactivación y la participación en su reforma en las instituciones de la UE es una oportunidad para que **España señale su compromiso con la calidad de las finanzas públicas**.

El establecimiento de un **límite de gasto público** y el **reforzamiento institucional para su cumplimiento** puede actuar como **el mejor estímulo para incentivar las reformas** y la modernización de las AAPP. Es importante exigir a las AAPP total **transparencia y sujeción a requisitos de rendición de cuentas**, como parte ineludible del mandato que les otorga legitimidad en un sistema democrático.

Para el Círculo de Empresarios el **límite natural del tamaño de las AAPP españolas en su conjunto** está claramente establecido por la experiencia nacional e internacional y por la capacidad de recaudación pública para su financiación en el medio y largo plazo. Se sitúa **en torno al 40% del PIB con un margen de flexibilidad del +/- 2% en función del momento cíclico**. Un **gasto público limitado opera como un potente incentivo para la reforma permanente de las AAPP y la medición de la eficacia de las políticas públicas** que evite el sesgo permanentemente incrementalista de las últimas décadas.

Un mayor gasto público no tiene por qué suponer necesariamente unos mejores servicios públicos. En cambio, su evaluación continua en busca de una mayor eficiencia y eficacia es la mejor manera de garantizar todos los recursos necesarios para las políticas prioritarias. La aplicación de este límite **permite estimar el ahorro presupuestario posible y apunta a la necesidad de la consideración de la eficacia, eficiencia y calidad del gasto público**, y la evaluación de las políticas públicas como instrumento de diagnóstico de la situación de las AAPP, que conduzca a la elaboración de propuestas para su reforma y modernización. Así, una vez establecido el citado límite del 40%, habría que definir la **senda temporal para alcanzar un saldo presupuestario de medio plazo**, a tres años, compatible con el nivel de ingresos y gastos públicos definidos, así como una trayectoria temporal para la **progresiva reducción de la deuda pública a un nivel sostenible. Estas sendas, previstas en la Ley de Estabilidad Presupuestaria y de Sostenibilidad Financiera, deben ser actualizadas y compartidas con todos los agentes económicos.**

Una **primera estimación no dinámica de ahorro** sobre el gasto público liquidado en 2021 alcanza un total de **unos 32.000 millones de euros**. Es resultado de aplicar medidas de racionalización de las AAPP, mejora de la calidad y eficiencia en la gestión de los recursos públicos y reducción, o eliminación en su caso, del gasto burocrático-administrativo o el asociado a duplicidades, sin que implique recortes en los servicios y prestaciones.

Si se considera una senda de tres años para lograr el objetivo referenciado del 40% y se aplican los supuestos de evolución del PIB nominal previstos en el Escenario 2 del Plan Presupuestario 2023 y en la Actualización del Programa de Estabilidad 2022-2025, se puede planificar una senda razonable de reducción de la ratio del gasto público sobre el PIB dada la elevada inflación y, consecuentemente, el notable crecimiento del PIB nominal. En este caso, el **ahorro acumulado llegaría a los 48.600 millones de euros.**

Sería un ejercicio que permite un margen de flexibilidad natural muy atractivo, en comparación con ejercicios de consolidación en períodos de baja inflación, en los que necesariamente tiene que producirse una reducción del nivel absoluto de gasto público. Si se lanza una señal de compromiso con la estabilidad presupuestaria, además, la consolidación contaría con el círculo virtuoso de la reducción de la prima de riesgo y del coste de financiación de la deuda.

Una vez establecidas unas propuestas limitadoras del gasto como mejor incentivo a la eficacia y eficiencia de las políticas públicas, **es importante avanzar en los ejes de reforma de las AAPP.** En el ámbito de las Administraciones Territoriales (AATT), una **reestructuración completa** centrada en administrar mejor y de forma más eficiente, priorizando el mantenimiento de servicios y prestaciones frente al coste de la administración, generaría un **potencial ahorro de entre 10.300 y 16.100 millones de euros.** Una primera fase abordaría la racionalización de parte del gasto de las Diputaciones Provinciales, así como la eliminación del 50% de los Ayuntamientos de municipios de menos de 5.000 habitantes para constituir mancomunidades, áreas metropolitanas o comarcas alrededor de municipios de mayor tamaño. La segunda fase, garantizada la mejor prestación de servicios y suministros, podría llevar a una progresiva supresión de Ayuntamientos de municipios menores de 15.000 habitantes y la desaparición del nivel político-administrativo intermedio entre CCAA y Ayuntamientos.

A su vez, esta reducción de estructuras administrativas, junto con la mejora en la eficiencia de la prestación de servicios y el redimensionamiento del empleo público mediante políticas de reposición, supondría un **potencial ahorro en gastos de personal. En el caso de las CCAA**, que emplean al 60% de los asalariados públicos, en la primera fase considerada de 3 años y estimando un grado de ejecución del 80%, en línea con el alcanzado en su momento por la CORA en un plazo similar, el ahorro potencial podría estimarse en **unos 11.600 millones de euros y en la Administración Central** (Estado, Organismos Autónomos y Otras Entidades) en **unos 2.100 millones**.

En el ámbito autonómico, está constatado el **extraordinario margen de mejora en la gestión del gasto público** y la **necesidad** de avanzar hacia una **mayor coordinación territorial**. La evaluación del gasto priorizando la prestación de servicios y no el coste de administración lleva a plantear la **conveniencia de hacer converger el gasto per cápita de partidas como educación y sanidad entre CCAA al gasto de aquellas más eficientes y eficaces sin merma para la calidad de los servicios o recorte de las prestaciones**. Si se llevara hasta la media el gasto per cápita de aquellas en las que este es superior en el plazo de los tres años y con un grado de ejecución del 80% los ahorros potenciales estimados podrían llegar a casi 940 millones en el caso de la educación, excluida la remuneración del personal, y a unos 1.800 millones en el gasto de sanidad, excluido la remuneración de personal y el gasto en farmacia (que se incluyen en otros epígrafes).

Adicionalmente, en los estudios **en los que la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) cifra de forma concreta el ahorro potencial para las arcas públicas** -competitividad empresarial, farmacia hospitalaria y bienes de equipo y medicamentos con receta médica- **lo cuantifica en 2.990 millones de euros, el 16,4% de gasto analizado** en esas partidas. A partir de estos criterios se ha **estimado un ahorro potencial adicional superior a 1.800 millones de euros**, correspondientes a políticas activas de empleo

(1.546 millones de euros), becas de educación universitaria (233 millones de euros) y Correos y servicio postal (31 millones de euros).

Finalmente, entre los ejes de reforma de las AAPP también destaca la simplificación administrativa y la calidad y racionalidad de la regulación como claves para el impulso de la actividad, así como la consecución de un Gobierno abierto y digital. A ello se añade un mayor rol para la colaboración pública-privada a través, por ejemplo, de la gestión privada de servicios públicos en los que con ello se consigan aumentos de eficiencia en costes y calidad. Para mejorar su gestión, las AAPP podrían adoptar procesos utilizados con éxito en el sector privado y establecer objetivos claros, cuantificables y evaluables de forma periódica y transparente para cada Administración responsable de gestionar recursos públicos. La AIReF podría proponer una **serie de indicadores de rendimiento que incentiven la continua mejora de los servicios prestados por el sector público y del desempeño de los empleados públicos**, e incentiven a los ciudadanos y empresas a hacer un ejercicio de revisión permanente de la actuación de las AAPP.

Se trata de incluir la reforma y modernización de las AAPP **dentro de las reformas estructurales necesarias, como iniciativa adicional de un plan integral y coherente de lucha contra la inflación, favorecedor del aumento de la productividad y del crecimiento económico, la actividad empresarial, la generación de riqueza y la creación de empleo.**

Por último, es necesario subrayar que la apremiante necesidad de reforma y modernización de las AAPP se une en la actualidad a la **clara oportunidad que supone el Plan Europeo de Recuperación para financiar estas reformas**. Se trata de una ocasión única que ha de ser aprovechada, antes de que la reforma venga impuesta por futuros estrecheces de financiación por parte del sector público.

Introducción

Las Administraciones Públicas (AAPP) son el sector más relevante de cualquier economía y su correcto funcionamiento constituye uno de los elementos de competitividad más destacados. En el caso de España, suponen el 50,6% del PIB (dato de 2021) y abarcan, desde un punto de vista orgánico, un gran número de entidades, niveles y formatos organizativos, que van desde la Administración Central y la Seguridad Social, hasta las Comunidades Autónomas (CCAA), Corporaciones Locales (CCLL) (incluyendo Diputaciones, Consejos, Cabildos, Mancomunidades...), pasando por Organismos Autónomos, Entes Públicos, Sociedades empresariales públicas, Fundaciones, Universidades, etc.

Su participación en la actividad se produce de forma diversa, ya sea a través de la provisión de los servicios públicos y de la compra y venta de bienes y servicios de forma similar a otros agentes económicos, como a través de intervención pública vía regulación y participación directa en el capital o en el financiamiento privilegiado al sector empresarial.

En el caso español, la actuación de las AAPP no se produce siempre de forma suficientemente coordinada, ni a través de mecanismos que aprovechan en su totalidad las ventajas de las nuevas tecnologías, ni la numerosa información de que disponen. De hacerlo, podría servir para simplificar, personalizar y facilitar las gestiones administrativas para los ciudadanos y las empresas. El margen de mejora sobre el funcionamiento de los servicios públicos queda reflejado en la valoración que hacen los ciudadanos. Según la encuesta del CIS sobre la calidad de los servicios públicos realizada entre 2012 y 2018, para la mayoría de los consultados el funcionamiento de los servicios públicos es poco satisfactorio. Además, en el Eurobarómetro de la Comisión Europea, que mide la confianza de los encuestados en las AAPP, se observa que, en España, desde 2016 es

Las AAPP españolas suponen el 50,6% del PIB y su correcto funcionamiento es clave para la competitividad

La actuación de las AAPP debería servir para simplificar, personalizar y facilitar las gestiones administrativas para ciudadanos y empresas

superior el porcentaje de personas que no confía en las AAPP frente al de las que sí lo hacen.

El Estado en España ha tenido un papel creciente y ha desarrollado mecanismos de intervención en el mercado que suponen contingencias con impacto sobre el gasto público

El papel del Estado, entendido como la acción del conjunto de las AAPP de un país, **frente al del Mercado cambia en el tiempo**, asociándose una mayor intervención pública a momentos de crisis sociales, políticas o económicas. **En España los recursos administrados por las AAPP han crecido** desde el 20% del PIB de principios de los años 70, hasta superar el 50% actualmente. En los últimos años además las AAPP han ido asumiendo un **papel creciente e incrementalista y han surgido nuevas necesidades**, como las asociadas al incremento del Estado de Bienestar, las derivadas de la pandemia del Covid-19 y el mayor gasto en seguridad y defensa como respuesta a la guerra de Ucrania. También se **han desarrollado nuevos mecanismos de intervención del sector público en el mercado**, a través de, entre otros, compras públicas, avales para empresas, moratorias fiscales, ayudas públicas y financiación privilegiada, programas extraordinarios con fondos europeos y limitaciones a las tomas de participación en el capital empresarial. Todos ellos **suponen contingencias importantes que pueden impactar sobre el gasto público**.

En los últimos quince años, el desajuste entre el gasto de las AAPP españolas y los ingresos públicos obtenidos es la causa medible del elevado déficit público. Su acumulación ha generado una **deuda pública de en torno al 120% del PIB**. El desequilibrio estructural de las cuentas públicas supone un lastre para el crecimiento potencial, tanto por la financiación de gastos ineficientes y efecto expulsión sobre la iniciativa privada, como por la pérdida de confianza y credibilidad que genera. Ni siquiera con los niveles actuales de **recaudación impositiva, en máximos históricos**, el conjunto de las AAPP es capaz de equilibrar sus cuentas. Esto demuestra que **mayores niveles de ingresos públicos no garantizan necesariamente la consolidación fiscal**. **Sin un claro liderazgo, conciencia y determinación política, mayores ingresos estimulan propuestas de nuevas iniciativas públicas con su gasto asociado correspondiente. Tampoco un mayor gasto público tiene por qué suponer necesariamente unos mejores servicios públicos**.

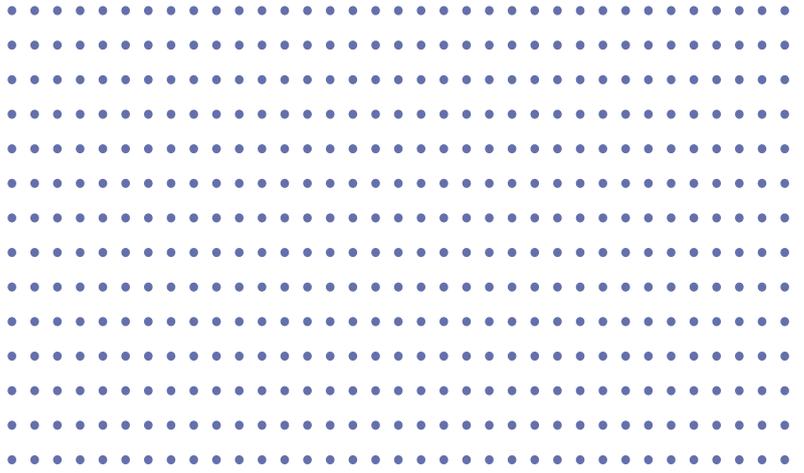
Se ha evidenciado que mayores niveles de ingresos públicos no garantizan necesariamente la consolidación fiscal y que mayor gasto público no tiene por qué suponer mejores servicios públicos

Además, **la economía española se enfrenta en la actualidad a importantes desafíos. Destacan, la desaceleración económica, las presiones inflacionistas** -soportadas también por el incremento del gasto público en los últimos años-, **la elevada tasa de paro, el alto nivel de endeudamiento público** -en un entorno de mayores necesidades de financiación derivadas del envejecimiento de la población- **y las consecuencias del cambio climático**. Todo ello en un contexto internacional extremadamente complejo marcado por las consecuencias de la guerra en Ucrania y el conflicto entre Rusia y Occidente, que ahondan en los citados desequilibrios internos. **Frente a demandas cada vez mayores para la prestación de servicios por parte de las AAPP, se contraponen unos ingresos públicos en los que subidas de tipos impositivos no son sinónimo de incrementos en la recaudación porque provocan distorsiones crecientes en la actividad económica.**

En el contexto actual es necesaria la reforma y modernización de las AAPP españolas, con propuestas que prioricen los servicios y prestaciones frente al coste de la administración

En este escenario **es necesaria la reforma y modernización de las AAPP**. El presente documento tiene como **objetivo el análisis de las AAPP españolas y las posibles vías para su reforma** con propuestas **de mejoras necesarias** que contribuyan al incremento de la competitividad de la economía española y garanticen la calidad y sostenibilidad de los servicios públicos.

El primer capítulo presenta el diagnóstico de las AAPP desde el punto de vista de su impacto presupuestario a partir del análisis de la evolución del gasto público y su distribución sectorial y territorial. En el segundo, se analizan las experiencias internacionales, los avances en los últimos años y los informes más recientes en materia de reforma de las AAPP. El tercer capítulo recoge propuestas de reforma al establecer un límite de gasto e insistir en el reforzamiento institucional, entendiendo que el límite a la capacidad de gasto es el mejor incentivo para impulsar mejoras desde la base de cada uno de los programas de políticas públicas. Y en el cuarto se exponen los ejes fundamentales de reformas de las AAPP españolas y propuestas factibles de ahorro potencial de los recursos públicos priorizando los servicios y prestaciones frente al coste de la administración.



1. Diagnóstico de las AAPP españolas desde sus finanzas

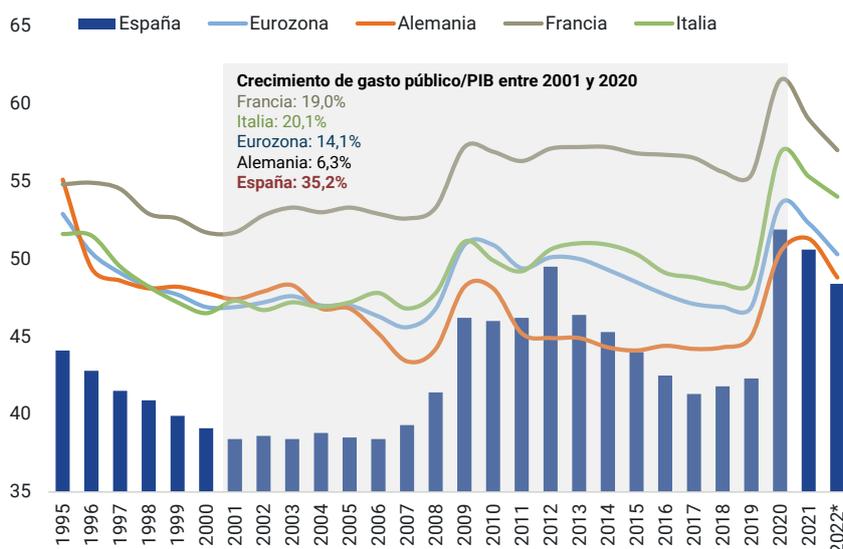
1.1 Evolución del gasto público sobre el PIB en España y comparación internacional

La fuerte expansión del sector público en España, con un peso creciente en la economía y en la regulación, tiene su reflejo en la evolución del gasto público sobre el PIB. En 1970 se situaba en torno al 20% del PIB, en 1980 alcanzó el 33% y a finales de los años 80 se situó por encima del 40%. Actualmente, **ha alcanzado su máximo y se sitúa por encima del 50%**. Para paliar el impacto sanitario y económico de la pandemia del Covid-19, el gasto público aumentó más de 8 puntos de PIB entre 2019 y 2020. Esta trayectoria del gasto público explica la totalidad del incremento del déficit público dado que, a diferencia de lo ocurrido en la anterior crisis financiera de 2008, cuando los ingresos públicos bajaron más de 6 puntos del PIB, ahora los ingresos se han comportado de forma muy positiva.

El sector público en España ha ganado peso en la economía y en la regulación como refleja el elevado gasto público sobre PIB

Gráfico 1. Evolución del gasto público en selección países de Eurozona

% PIB



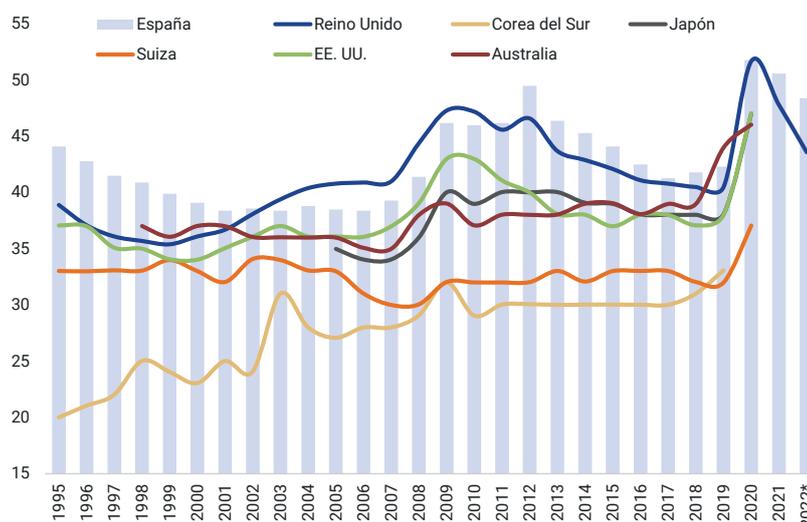
Fuente: Círculo de Empresarios a partir de Eurostat, 2022.

La española es una de las economías europeas donde más ha crecido la ratio gasto público sobre PIB entre 2001 y 2020

Aunque España tenga en términos absolutos una ratio de gasto público sobre el PIB inferior a la media de la Eurozona (Gráfico 1), es una de las economías en donde más ha crecido esta ratio entre 2001 y 2020 (+35,2%, frente a +20,1% en Italia o +6,3% en Alemania), algo poco sostenible desde una perspectiva financiera si se tiene en cuenta que la ratio de ingresos sobre PIB es menor por causa de una capacidad recaudatoria más limitada.

En este contexto, el **gasto público per cápita aumentó de 5.230 euros en 1995 a 12.864 euros en 2021**. Casi se ha multiplicado por 2,5, el mayor avance entre los principales países de la UE.

Gráfico 2. Evolución del gasto público en selección países de OCDE
% PIB



Fuente: Círculo de Empresarios a partir de Eurostat y OCDE, 2022.

Al comparar el peso de las AAPP con respecto a otros países desarrollados fuera de la UE (Gráfico 2), **España se mantiene a la cabeza del incremento del gasto público**, por delante de EEUU, Australia, Suiza, Corea o Japón. Además, **los países seleccionados** compatibilizan su elevado nivel de desarrollo con una **ratio de gasto público sobre PIB menor que el español**.

1.2. Distribución del gasto público en España y el papel de la descentralización administrativa

En los últimos años, el aumento de gasto público no se ha destinado prioritariamente a mejorar el nivel de productividad mediante el incremento del gasto de capital, sino que ha financiado en su mayoría gasto corriente. Mientras en 2001 el gasto de capital representaba el 13,6% del gasto público, en 2021 este porcentaje se redujo al 7,2%.

Desde 2009 el sector público tiene una tasa de ahorro negativa, esto es, se está endeudando para financiar gasto corriente (salarios, gastos de funcionamiento, provisión de bienes y servicios, fundamentalmente). Por partidas de gasto público, se observa que el mayor incremento corresponde al gasto social, en gran medida por el aumento de las pensiones. Según, la metodología establecida en los Libros Amarillos de los Presupuestos Generales del Estado, el gasto social ha pasado de representar el 35,6% del gasto total en 2001, al **54,1% en 2022**. Es decir, los presupuestos públicos actuales están sometidos a una **mayor presión financiera** por la vía del gasto social que los de años anteriores, lo que condiciona y obliga a prestar especial atención a la mejora en la eficiencia y eficacia en la gestión de los servicios públicos.

Por tanto, la notable expansión del gasto público en los últimos años, consecuencia del incremento del peso del gasto corriente y del gasto social en detrimento de las inversiones, está limitando el papel protagonista que las AAPP pueden jugar en la inversión en capital y, por tanto, en favorecer el crecimiento potencial de la economía.

Por otra parte, la evolución de las AAPP en España ha venido marcada por el proceso descentralizador del sector público español iniciado tras la aprobación de la Constitución de 1978. Según los datos de la OCDE sobre descentralización fiscal, en 2019 el 44,4% del gasto público español fue gestionado por las Administraciones Territoriales: el 11,7% en las Corporaciones Locales y el 32,7% en las CCAA.

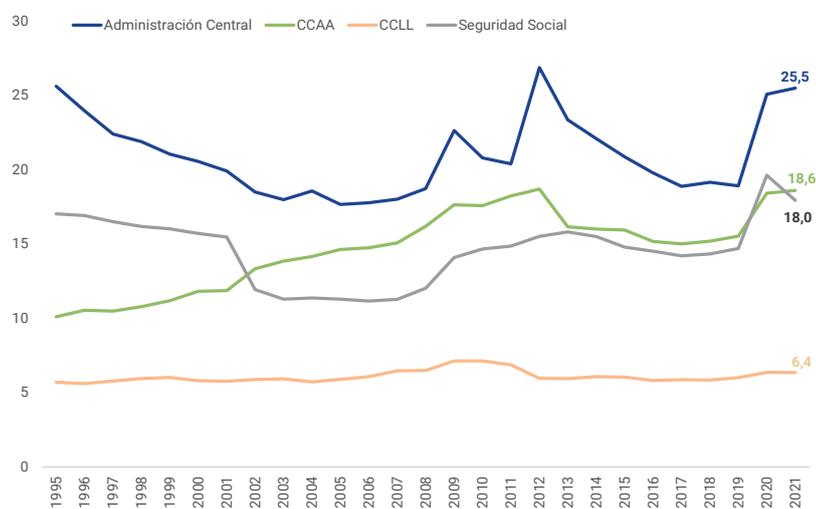
En los últimos años, el aumento de gasto público no se ha destinado prioritariamente a mejorar el nivel de productividad, sino a financiar en su mayoría gasto corriente

La descentralización ha tenido como una de sus consecuencias más inmediatas el aumento del gasto público global

Estos datos **sitúan a España como una de las economías más descentralizadas del mundo**, superada sólo por Dinamarca y Suecia, en los que parte de las competencias comúnmente asignadas a la Seguridad Social se contabilizan en el ámbito local, o países de fuerte tradición histórica federal como Canadá. España se sitúa así en cuanto a descentralización del gasto **por delante incluso de algunos países federales de la UE como Alemania (40%), Bélgica (38%) o Austria (30%)**.

En este proceso gradual de cesión de competencias, tal y como se observa en los Gráficos 3 y 4, **el fuerte incremento del gasto en las Entidades Territoriales vino acompañado solo parcialmente por la correspondiente reducción del peso de la Administración Central hasta la crisis de 2008. A partir de ahí, tanto la Administración Central, como las CCAA y la Seguridad Social muestran un comportamiento más errático afectado por las distintas crisis**. El resultado es que **la descentralización ha tenido como una de sus consecuencias más inmediatas el aumento del gasto público global, la introducción de nuevas iniciativas de políticas públicas por parte de todas las AAPP y la generación de duplicidades**.

Gráfico 3. Evolución del gasto público por niveles de Administración
% PIB



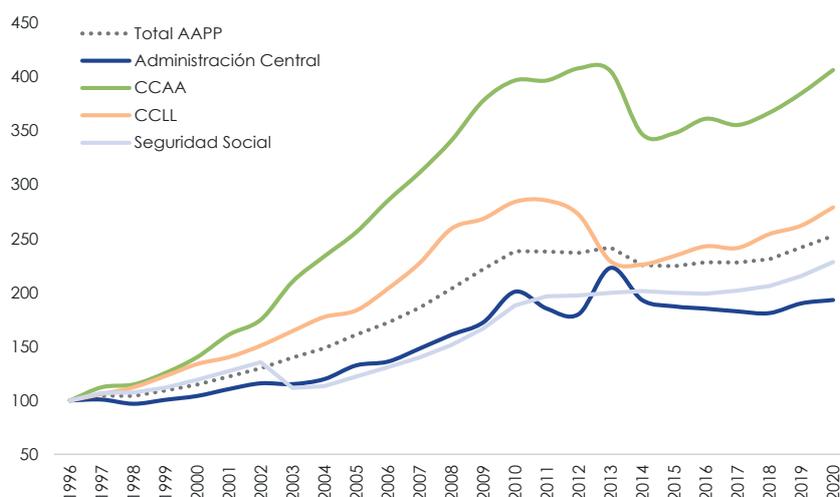
Fuente: Círculo de Empresarios a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2022.

Por otra parte, el incremento de competencias por parte de las CCAA tiene también su reflejo en el **ejercicio de su mayor capacidad normativa**, tanto

en volumen, como en complejidad. **En 2018, la regulación de todas las AAPP sumó en España 11.737 normas**, según recoge el informe de Mora-Sanguinetti, J., y Perez-Valls, R. (2020). **De ellas, el 71,8% del total provenía de las CCAA**, el 14,7% de la Administración Central y un 13,5% de la Administración Local.

Gráfico 4. Crecimiento del gasto público* por niveles de Administración

1995=100



* Gasto no consolidado.

Fuente: Círculo de Empresarios a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2022.

En este contexto, el creciente peso del Estado frente al rol del mercado tiene su reflejo en el fuerte aumento del gasto público con las particularidades reseñadas e implica la **necesidad de llevar a cabo una evaluación continua de control del gasto de las AAPP y la mejora de su eficiencia**. España precisa de un ajuste fiscal que preserve la sostenibilidad de las cuentas públicas a medio plazo y el correcto equilibrio intergeneracional, además de poder **contar con la financiación necesaria para acometer las inversiones** que contribuyan a un mayor crecimiento potencial.

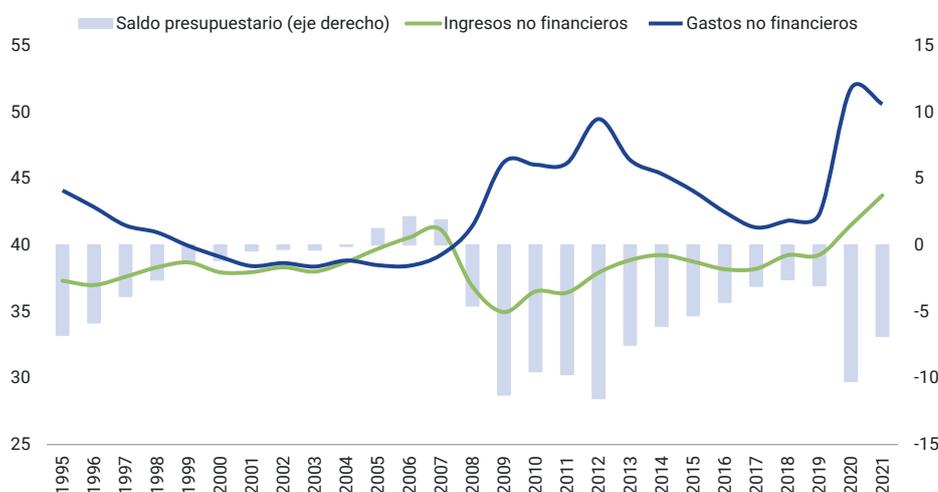
Para preservar la sostenibilidad financiera, España precisa de un ajuste fiscal con una evaluación continua de control del gasto y mejora de su eficiencia

1.3. Fotografía del déficit público, el déficit estructural y la deuda pública española

España es uno de los países con peor resultado presupuestario de la UE, tanto antes de la pandemia como después

El progresivo incremento del gasto público en España se financia con una cierta recuperación de los ingresos públicos y con un creciente recurso a la deuda pública, a través de la acumulación de déficit. Son **pocos los años en los que se ha logrado casi equilibrar el presupuesto**, y coinciden, precisamente, con la entrada en vigor de la primera Ley de Estabilidad Presupuestaria en 2001, tras un importante proceso de ajuste y control de gasto que contribuyeron a la entrada de España en la Eurozona. El resto de los años se obtiene un déficit público crónico (Gráfico 5). En efecto, **mientras los ingresos públicos son en gran parte de los años inferiores al 40% del PIB** -salvo notables excepciones, muy recientemente en 2020 y 2021-, **el gasto público es superior, situando el déficit público en el 7% en 2021**.

Gráfico 5. Ingresos y gastos públicos no financieros. Saldo presupuestario % PIB



Fuente: Círculo de Empresarios a partir de la Intervención General de la Administración del Estado, 2022.

España es uno de los países con peor resultado presupuestario de la UE, tanto antes de la pandemia del Covid-19 como después. El gasto público se dispara tras la crisis financiera de 2008 pero después, a pesar del ciclo de fuerte crecimiento económico que se inicia a finales de 2013, no logra rebajarse hasta el 40%

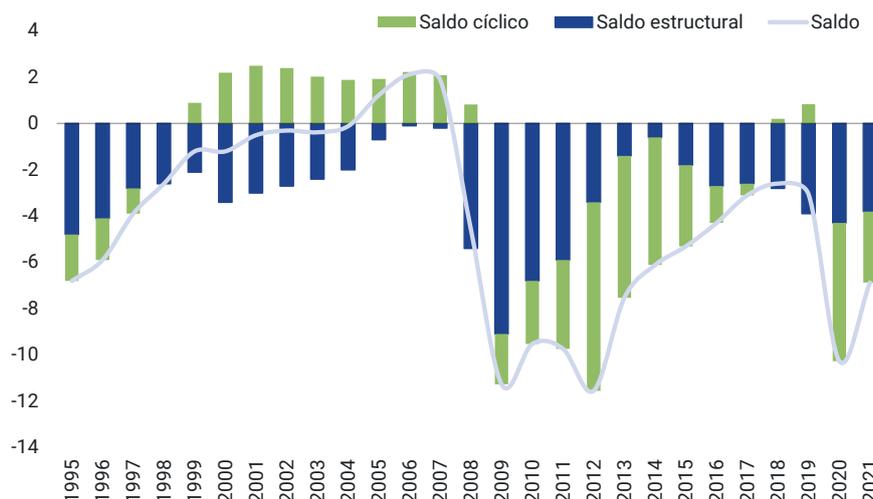
del PIB. Sin haberse recuperado plenamente, en 2019 con un déficit del 3,1% del PIB (solo igualado por Francia en la Eurozona) se reinicia una nueva senda de gasto público creciente, que se ve fuertemente amplificada por la reacción, necesaria pero que debe ser focalizada y temporal, de una política fiscal muy expansiva para paliar los efectos económicos y sociales derivados de las medidas y restricciones en la actividad económica por la pandemia. El déficit público se situó en el 10,3% en 2020, el peor registro en la Eurozona, a pesar de la progresiva recuperación de los ingresos públicos que, más recientemente, han llegado a registrar máximos históricos, fundamentalmente por el efecto de la alta inflación.

El elevado déficit estructural convierte a las AAPP en una distorsión permanente en la economía y en el funcionamiento del mercado

La composición del gasto público tiene una incidencia directa en la evolución del **déficit estructural** (Gráfico 6), es decir, **aquel que se genera independientemente del ciclo económico**. En España se sitúa, según la Comisión Europea, **en torno al 4% (3,9% para 2021), unos 48.000 millones de euros dado el PIB español de 2021. Este registro debilita mucho el posicionamiento financiero del Estado ante posibles recesiones futuras** que impliquen reducción de ingresos e incremento de gastos públicos. Además, convierte a las AAPP en una distorsión permanente en la economía y en el funcionamiento del mercado, siendo éste por tanto un argumento fundamental para su reforma.

Gráfico 6. Saldo presupuestario estructural y cíclico de las AAPP. España

% PIB



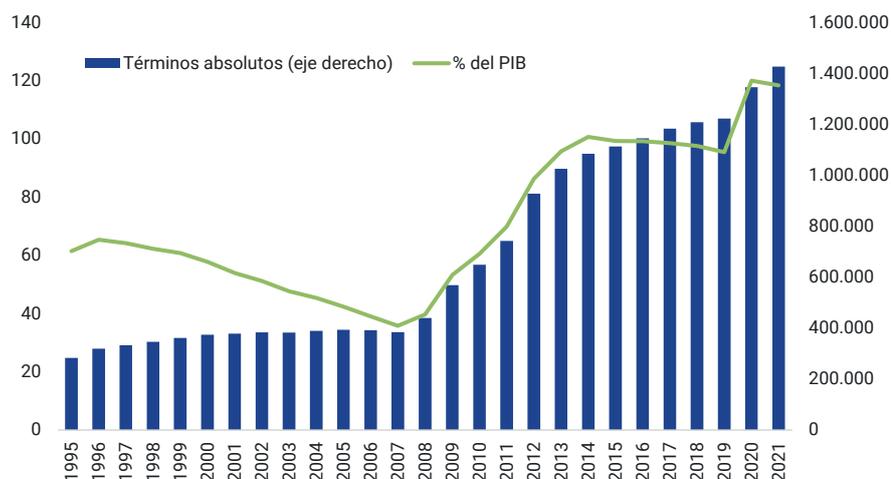
Fuente: Círculo de Empresarios a partir de Comisión Europea, 2022.

La evolución del déficit público se ha traducido en incremento de la deuda pública hasta el 120% del PIB

Estos déficits se han traducido en un importante incremento de la deuda pública española que, tras la crisis derivada de la pandemia del Covid-19, se sitúa cerca del 120% del PIB (sin tener en cuenta la deuda de las empresas públicas). El endeudamiento público se ha triplicado en los últimos 12 años (Gráfico 7) y representa el doble del límite fijado en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE.

Gráfico 7. Evolución de la deuda de las AAPP

% PIB y millones de €



Fuente: Círculo de Empresarios a partir de Banco de España, 2022.

El cambio en la orientación de la política monetaria del BCE en 2022 y sus implicaciones en la deuda pública urge a reformar las AAPP

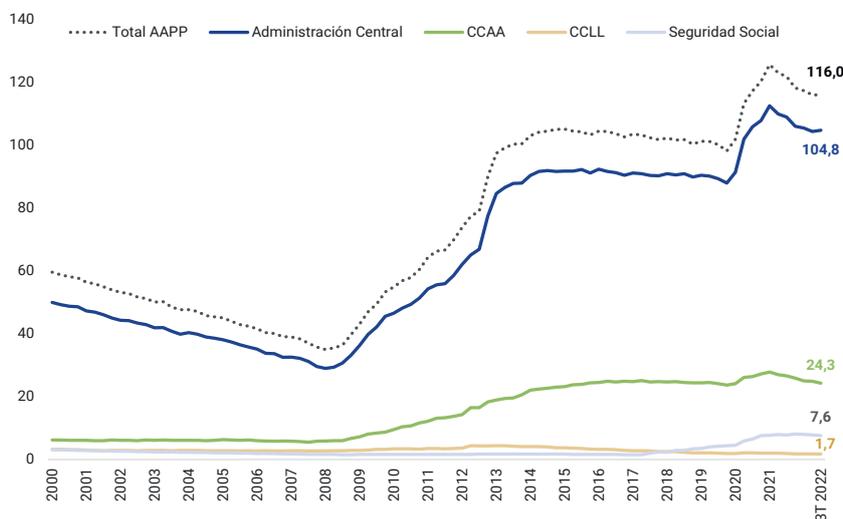
Durante estos años pasados, el aumento de la deuda pública no ha afectado a la financiación privada gracias a la intervención del Banco Central Europeo (BCE) y la política monetaria ultra expansiva que ha mantenido desde la pasada crisis financiera internacional y de deuda soberana europea. El cambio en la orientación de la política monetaria llevada a cabo por el BCE en 2022 y su anuncio de finalización de la política de compras para las emisiones netas supone que el sector público, de nuevo, debe acudir al mercado para financiar el déficit y hacerlo a tipos de interés superiores. Cada euro que pide al mercado para financiar el exceso de gasto representará menos crédito disponible para el sector privado. Por tanto, es cada vez más urgente abordar reformas en las AAPP que permitan afrontar situaciones en entornos financieros complicados, con tipos de interés más elevados, y que tiendan a ajustar el gasto público tendencial a la capacidad de generación de ingresos de la economía española.

El desglose de este nivel de endeudamiento por Administraciones en el tercer trimestre de 2022, según los datos del Banco de España (Gráfico 8), muestra que el del Estado equivale al 104,8% del PIB, el de las CCAA al 24,3%, el de las CCLL al 1,7% y el de la Seguridad Social al 7,6%. Datos que contrastan con los de 2008, cuando la deuda para el conjunto de las AAPP se redujo hasta el 35%, con el 29% para el Estado, el 5,9% para las CCAA, el 2,7% para las CCLL y el 1,6% para Seguridad Social. Tanto Estado como CCAA y Seguridad Social han elevado su nivel de endeudamiento hasta unos niveles difícilmente compatibles con la estabilidad financiera.

Desde 2008 tanto el Estado como las CCAA y la Seguridad Social han elevado su nivel de endeudamiento hasta niveles difícilmente compatibles con la estabilidad financiera

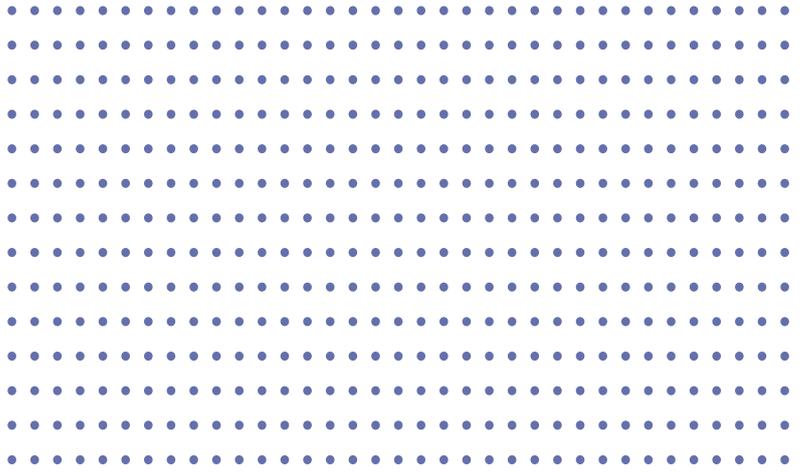
Gráfico 8. Evolución de la deuda por subsector de las AAPP

% PIB



Fuente: Círculo de Empresarios a partir de Banco de España, 2022.

En el caso de las CCAA se añade la circunstancia de la todavía **elevada dependencia del Fondo de Liquidez Autonómico** de muchas de ellas, lo que significa que, en media y según los datos del Banco de España, en un 56,9%, la deuda autonómica tiene por acreedor al Estado. Y en casos como los de Cantabria, Comunidad Valenciana, Cataluña y Región de Murcia el porcentaje asciende a más de un 80%.



2. Experiencias comparadas y trabajos recientes en materia de reforma de las AAPP

2.1 Rankings de competitividad internacionales y la valoración de las AAPP españolas

Los **índices internacionales de competitividad** recogen la **habilidad de los países para crear valor y su capacidad de utilizar de manera productiva los recursos disponibles**. Su análisis permite identificar aquellas áreas en las que el país presenta deficiencias o una posición relativa menos competitiva, y ayudar a priorizar las políticas, reformas y principales ámbitos de actuación, así como su comprensión por parte de la población.

En 2019, España se situaba en la posición 23 entre 141 países en el **índice de competitividad global del *World Economic Forum*** (última edición disponible). Entre los 12 pilares analizados, España ocupaba la primera posición del ranking en el área de salud y obtenía la peor puntuación en el pilar de mercado de trabajo (puesto 61). **El desempeño de las AAPP se analiza en el pilar de las instituciones, en el que España obtenía la posición 28**. En el sub-pilar de desempeño del sector público se situaba en la posición 27 y en el de orientación a futuro del sector público en la 46. **Unos resultados bastante moderados si tenemos en cuenta que este índice contempla a prácticamente todos los países del mundo**.

Por su parte, según el **ranking de competitividad global de *IMD Business School***, España ocupa una de las posiciones más rezagadas, al situarse en el puesto 39 de un total de 64 países en gran medida por sus **deficiencias en la gestión pública**. El informe estudia la competitividad de cada país en cuatro áreas: resultados económicos, eficiencia del sector público, eficiencia empresarial e infraestructuras. El mejor puesto se alcanza en infraestructuras, el 26. La peor **posición corresponde al área de eficiencia del sector público, la 49**. De hecho, en los ámbitos de finanzas públicas y política fiscal, se sitúa en las posiciones 58 y 52, respectivamente.

En los rankings de competitividad España registra sus resultados más moderados en los apartados de desempeño de las AAPP y eficiencia en la gestión pública

2.2 Algunos ejemplos de reforma de las AAPP en los países desarrollados

El reto de la eficiencia y modernización de la Administración pasa por sistemas y técnicas que mejoren la asignación de los recursos públicos

La eficiencia y modernización de la Administración representa un reto para los gobiernos que la mayoría de los países tratan de afrontar con técnicas o sistemas que mejoren la asignación de los recursos públicos, limitados, para aprovechar así de un modo más eficiente su capacidad financiera. **Tanto el diseño de reglas fiscales, como la presupuestación, la ejecución, el control y evaluación del gasto público, así como otros aspectos relevantes para la modernización de las AAPP, como el impulso de la Administración digital, son fases en las que diferentes países han tratado de introducir mejoras significativas.**

El estudio de estas experiencias permite **identificar las mejores prácticas internacionales**, que pueden servir como referencia para su réplica en el conjunto de la Administración Pública española.

En cuanto al **diseño de reglas fiscales**, destaca **Suecia**, donde desde 1997 se introduce el control del gasto público mediante una **regla fiscal que determina, en el medio y en el largo plazo, un superávit estructural del 1% del PIB**. En **Alemania**, su reforma constitucional de 2009 eleva la protección del equilibrio presupuestario y **refuerza el marco institucional como uno de los elementos que garantiza la estabilidad económica**. En virtud de sus disposiciones, el gobierno federal debía disminuir su déficit estructural (ajustado por el ciclo económico) al 0,35% del PIB para 2016 y los 16 estados eliminar su déficit enteramente para 2020. La idea era reducir la deuda pública a niveles que no lastraran el crecimiento, lejos del porcentaje superior al 80% del PIB que había en aquel momento. En 2021, y pese a los efectos de la pandemia del Covid-19, la deuda pública alemana se situó en el 69,3%.

En el diseño de reglas fiscales y en la presupuestación del gasto, destacan las experiencias de Suecia, Alemania y EEUU

Respecto a la **presupuestación del gasto**, en Suecia **cada Ministerio que solicite más gasto en una partida debe proponer recortes equivalentes en otras áreas**, con el fin de evitar el incrementalismo permanente en la introducción de nuevas políticas públicas y evitar aumentos netos de gasto. En **EEUU** se promulgó la Ley de la Comisión de Elaboración de Políticas Basadas en Evidencias de

2016, con el objetivo **de aprovechar el uso de los numerosos datos existentes e información disponible para una adecuada toma de decisiones en materia de presupuestación de gasto público**, a la vez que garantizar la privacidad, la mayor transparencia y la responsabilidad.

En **ejecución del gasto**, destacan los avances de **Corea**. Tras la crisis financiera de finales de los noventa, las administraciones coreanas introdujeron **mecanismos de mercado y competencia para mejorar la eficiencia de las organizaciones públicas** a través del sistema llamado Nueva Gestión Pública (NGP). De esta forma, el gobierno adoptó parcialmente un modelo basado en agencias de gestión. También destaca el caso de **Nueva Zelanda**, donde el sector público ha realizado importantes reformas desde 1986 basadas en el “*new public management*” (NPM), que incluye entre sus preceptos organizativos el nombramiento de jefes ejecutivos departamentales por un plazo fijo de cinco años, con acuerdos de desempeño anual, pero con mayor independencia de gestión y capacidad de decisión; la aplicación de la contabilidad de devengo; la creación de agencias especializadas; la contratación competitiva en servicios públicos y la privatización de activos de propiedad estatal. Por otra parte, la **introducción de sistemas de colaboración público-privada** ha permitido incorporar a la gestión pública la experiencia de empresas con elevadas capacidades técnicas, sometidas a la competencia y a unos compromisos regulatorios minuciosos y con mayor capacidad para aprovechar las innovaciones tecnológicas y mejorar así la productividad en las AAPP.

En relación con el personal, **Portugal** ha introducido un **proceso de selección de directivos basado en el mérito**. La CReSAP es un organismo independiente del Gobierno que nombra a cargos de Administraciones (directores-generales, subdirectores-generales, presidentes y vocales) mediante concursos públicos; y en el caso de empresas públicas mediante una evaluación curricular.

En **materia de control y evaluación del gasto**, el **Reino Unido** lleva a cabo, desde 1997 y a través de su Oficina Nacional de Estadística, el **cálculo de la productividad de los Servicios Públicos**. La oficina mide la productividad en términos generales, relacionando el número de unidades de output respecto al total de inputs, con sus especificidades según el servicio público. Además, cuenta también con el programa *What Works Network*, que lleva a cabo **evaluaciones de servicios públicos a partir de muestras** para mejorar su diseño y prestación.

En el ámbito de ejecución del gasto, destaca la introducción de mecanismos de mercado y competencia, la nueva gerencia pública y la colaboración público-privada

Portugal destaca por sus mejores prácticas en el proceso de selección de directivos y Reino Unido por el cálculo de productividad y programa de evaluación de los servicios públicos

Estonia destaca como referente internacional en Administración Digital

En cuanto a los **esfuerzos de modernización de las AAPP, Estonia** se ha convertido en una **referencia internacional en Administración Digital**, especialmente por la mejora de la capacidad de los ciudadanos y agentes económicos para obtener información de expedientes, situaciones administrativas, así como para interoperar y generar una elevada interacción con el sector público. Este hecho facilita al ciudadano y a las empresas conocer de modo directo la situación de sus expedientes ante la Administración, permite reducir recursos de atención pública y gastos de los ciudadanos, además de generar mejoras en la transparencia y, por tanto, en el control ciudadano sobre la propia Administración. También cabe destacar el caso de **Dinamarca**, donde desde 2014, **la comunicación entre ciudadanos y empresas y AAPP debe realizarse exclusivamente por canales digitales**. **Corea** por su parte, ha avanzado en la licitación electrónica creando una **ventanilla única digital (KONEPS)** donde las organizaciones públicas y las compañías proveedoras realicen transacciones.

En **simplificación administrativa** destaca **Dinamarca** con su decisión en 2007 de **reducir los municipios del país** de 271 a 98 para aumentar la eficiencia al eliminar burocracias innecesarias. Con un objetivo similar, otros países como **Canadá y Australia** celebran foros institucionalizados de cooperación vertical para promover **la colaboración entre los diferentes niveles del Gobierno**, que ayudan a reducir las duplicidades administrativas y favorecen el intercambio de información.

En materia de **participación ciudadana** resaltan los avances en el **Reino Unido**, que ha **adoptado un enfoque más proporcionado y orientado en sus consultas**, según el cual, el tipo y el grado de involucración son proporcionales al impacto potencial de la propuesta.

2.3 Principales avances en materia de reforma de las AAPP españolas en los últimos años y relevantes estudios recientes en la materia

Desde las AAPP españolas se han hecho también esfuerzos de análisis de su situación y diagnóstico. Destaca en 2013 la labor de la **Comisión para la Reforma de la Administración Pública (CORA)** que tenía como objetivos fundamentales identificar y eliminar duplicidades y reforzar los mecanismos de cooperación, revisar las trabas burocráticas, centralizar actividades de gestión y abordar el análisis de la distinta tipología de entes que la componen, el marco normativo y los modelos que en él se identifican como óptimos. La CORA presentó **218 propuestas de actuación**. Entre las medidas destacan **la centralización de compras y servicios dentro de cada Ministerio** (176 millones menos de gasto); **el plan de gestión del patrimonio inmobiliario**, que entre ventas y renegociaciones de alquileres supuso una ganancia de 200 millones de euros; **la eliminación de cerca de 2.000 organismos y entidades públicas** por parte de Ayuntamientos, Autonomías y Estado Central (aunque sin especificar el volumen agregado de ahorro obtenido); **el ahorro en medios de la agencia tributaria derivado del aumento de las declaraciones de IRPF que se tramitan por internet** (que ya son el 73% del total); así como la **reducción de 370.000 asalariados entre los tres niveles de Administración Pública**.

La OCDE, en su informe “**España: de la Reforma de la Administración a la Mejora Continua**”, destacó en 2014 **la amplitud y profundidad de las propuestas de la CORA**, pero apuntó que las reformas no debían ser concebidas como una excepción, sino parte de un proceso de desarrollo de incentivos, procesos y acuerdos institucionales que generaran una mejora continua de la gestión pública y la consiguiente consecución de mejores resultados sociales, en línea con la experiencia de países de la OCDE.

Sería aconsejable una actualización de las iniciativas propuestas y los objetivos alcanzados. Varias de sus propuestas todavía tienen margen para implantarse en su totalidad. Entre ellas, la Plataforma de Intermediación de Datos (que da derecho a cualquier ciudadano a no tener que aportar ningún dato o documento que obre en poder de otras AAPP), la receta electrónica interoperable

Sería aconsejable actualizar y avanzar en iniciativas y objetivos de reforma de las AAPP españolas planteados en su momento por la CORA

del Sistema Nacional de Salud (que permitiría a un ciudadano obtener su medicación en una oficina de farmacia situada en una comunidad autónoma diferente a aquella donde le han realizado la prescripción) y el registro de apoderamientos.

En el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia el componente 11 se dedica a una de las reformas estructurales pendientes, la modernización de las AAPP

En 2020, y como respuesta a la crisis generada por la pandemia del Covid-19, la UE lanzó el plan de recuperación europeo financiado a través de su programa *Next Generation EU*. En el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia presentado por el Gobierno español, el componente 11 está centrado en la modernización de las AAPP, una de las reformas estructurales pendientes. Y plantea cuatro ejes: a) digitalización de la Administración y sus procesos; b) reducción de la temporalidad de los empleados públicos y mejora de su formación; c) transición energética de la Administración; d) modernización de la gestión pública. El plan afronta asimismo la **agilización de la justicia** a través de reformas en los procedimientos y modernización de sus infraestructuras. Para todo ello cuenta con una inversión estimada de 4.239 millones de euros.

Según el Informe de ejecución del Plan de Recuperación de diciembre de 2021, el componente 11 tiene **reflejo presupuestario en 2022 a través de las líneas de inversión por un importe de 1.795 millones de euros**. En el segundo y último informe disponible por el momento de ejecución del Plan, de abril de 2022, se recogen avances como la entrada en vigor del acto legislativo para reducir el empleo temporal en las AAPP; la entrada en vigor de la Orden por la que se crea la Oficina Nacional de Evaluación; la adopción de la Agenda España Digital y las inversiones para la digitalización de la Administración y la lucha contra el fraude fiscal.

Otros informes de instituciones relevantes plantean la necesidad de mejorar la coordinación, la simplificación y la reducción de duplicidades entre niveles administrativos

Otras instituciones españolas de reconocido prestigio, y como consecuencia de la situación financiera del sector público y de las deficiencias detectadas y acumuladas a lo largo de los años, **han planteado un conjunto de propuestas en el ámbito de la reforma de las AAPP**.

El **Instituto de la Empresa Familiar**, en su informe sobre “**La dimensión empresarial como factor de competitividad**” (2017), analiza el **margen de mejora en la gestión de servicios públicos y en la regulación**. Subraya que el proceso de descentralización de competencias en España ha supuesto en muchos casos la **creación de estructuras administrativas en áreas ya cubiertas por otras Administraciones**, generando actuaciones redundantes y mayor complejidad admi-

nistrativa. Ello obliga a **mejorar la coordinación, la simplificación y la reducción de las duplicidades entre los distintos niveles administrativos**. También propone sustituir el modelo de asignación administrativa de los servicios por otro en el que la libertad de elección por parte del ciudadano sea la manera ordinaria de prestación de servicios, por ser **el ciudadano la referencia como receptor y evaluador de estos servicios**. Y, destaca el papel de la **colaboración público-privada como elemento generador de eficiencia, en una buena regulación y determinación de indicadores para la evaluación continua**, en la experiencia de las empresas, y en las economías de escala gracias a procedimientos de trabajo que permiten aplicar sistemas similares en diferentes administraciones, con una importante reducción de costes.

Por su parte, Fedea, en su estudio sobre **“La evaluación de políticas públicas en España: antecedentes, situación actual y propuestas para una reforma”** (octubre 2021), realiza propuestas para generalizar y reforzar los procesos de evaluación de políticas públicas incluidas en el Plan de Recuperación. **La evaluación es necesaria para dar mayor rigor a la toma de decisiones, identificar y cuantificar pros y contras y para que los gestores públicos rindan cuentas a la sociedad**. Destaca diferentes métodos posibles como el análisis coste beneficio, las estimaciones de impacto o el análisis de la sostenibilidad financiera o presupuestaria de programas y proyectos. Para todos ellos subraya que resulta imprescindible un plan de recogida de datos. Además, considera necesario valorar la creación de una Unidad central de evaluación cercana al núcleo del poder ejecutivo, con mayor capacidad para impulsar reformas basadas en resultados.

Expone que **España cuenta con una normativa ambiciosa que obliga a una evaluación ex ante de cualquier nueva norma u organismo por parte de sus departamentos impulsores, pero en la práctica no garantiza la existencia de un filtro efectivo de calidad**. Esto se explica por la escasez de personal con los conocimientos técnicos que serían necesarios y por la ausencia de incentivos por parte de unos evaluadores excesivamente cercanos a los evaluados para someter las iniciativas políticas a un análisis riguroso de coste-beneficio. Además, apunta a que **la normativa sobre evaluación ex post presenta importantes carencias**. No existen criterios claros sobre qué políticas, programas o proyectos han de someterse a evaluación y con qué métodos y estándares técnicos, ni protocolos para recoger la información necesaria para ello. Hasta el momento, además, no se han

Es fundamental hacer evaluaciones ex ante y ex post para dar mayor rigor a la toma de decisiones en el ámbito público

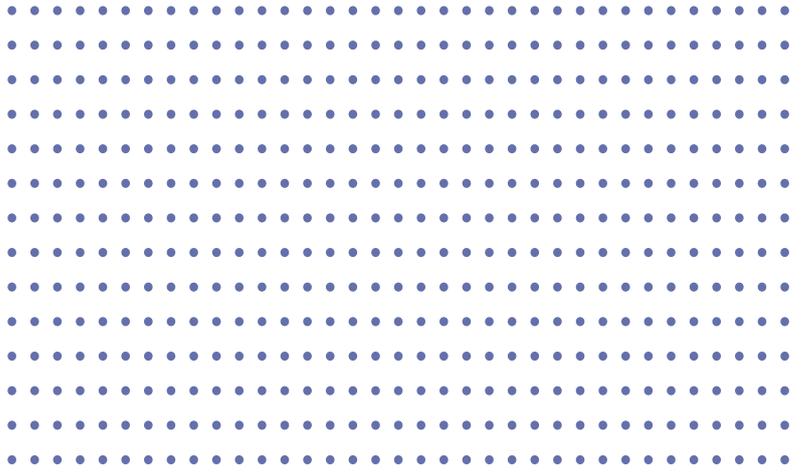
organizado unidades especializadas estables con los medios técnicos necesarios y los incentivos correctos para realizar evaluaciones rigurosas y con capacidad de influencia para convertir sus recomendaciones en reformas.

De forma complementaria, **Fedea** en su estudio “**Modernización de la Administración Pública**” (enero 2022), sugiere diferentes propuestas por áreas: a) el envejecimiento de los empleados de las AAPP, especialmente en los próximos años, exigirá una **renovación de recursos humanos, captando talento con altas capacidades técnicas y digitales**. Resulta también necesaria la profesionalización de los directivos públicos y la dotación de herramientas que permitan premiar los buenos comportamientos y penalizar los malos; b) la mayor eficiencia de las AAPP pasa por su **digitalización** para agilizar trámites administrativos, reducir costes y mejorar el aprovechamiento de los datos generados; c) el sector público debe **invertir en innovación y orientar e incentivar al sector privado**, desembocando en un beneficio social mayor. Esto requiere introducir cambios en el sistema concesional que mejoren el reparto de riesgos entre los dos sectores en la **colaboración público-privada**, de acuerdo con las ventajas comparativas de cada uno; d) en aras de mayor transparencia y **participación ciudadana** resulta necesario el **refuerzo de la normativa que garantiza el acceso a información y documentos** de carácter público, habilitando cauces de comunicación, especialmente para investigadores y grupos de investigación, y que estos participen de la configuración de un mejor diseño de las AAPP; e) se deben **implementar mecanismos de control económico-financiero basados en la evaluación ex post** de las políticas públicas, lo que permitiría flexibilizar la gestión pública y reducir los tiempos de respuesta.

Modernizar las AAPP pasa, entre otras cosas, por medir el grado de eficiencia, gestión independiente y profesionalizada, atraer talento, evaluación constante, colaboración público-privada y digitalización

Por último, el **Instituto de Estudios Económicos**, en su informe “**Por una mejora de la eficiencia del gasto público en España**” (marzo 2022), pone de manifiesto que la eficiencia es mejorable. España obtiene una posición 31 (74,4 puntos) entre los 39 países de la OCDE en eficiencia del gasto público, muy por debajo de la media de la UE (98,6 puntos) y de la OCDE (100 puntos). Además, su situación ha empeorado en los últimos años (ha reducido 10 puntos desde 2019). En este contexto, el IEE considera que **suponiendo que se contara con una eficiencia igual a la media de la OCDE se podría ahorrar el 14% del gasto público y seguir ofreciendo el mismo nivel de servicios públicos. Esto supondría en una sencilla estimación un ahorro de recursos del orden de 60.000 millones de euros**.

Entre las medidas que plantea están el establecimiento de indicadores capaces de medir el grado de eficiencia, la gestión independiente y profesionalizada, así como la atracción de talento al sector público, la evaluación constante de políticas públicas, la colaboración público-privada, la corresponsabilidad fiscal, la remuneración en base al desempeño del empleado público, el tratamiento de los usuarios de servicios públicos como clientes, así como la digitalización orientada a mejorar el servicio y el control de costes.



3. Límite de gasto y reforzamiento institucional como estímulo para la reforma de las AAPP

3.1 Determinación de un objetivo de gasto público sobre PIB

En España, con un PIB de 1,2 billones de euros, el gasto público supera los 600.000 millones, es decir, más de la mitad. Siendo España la economía de la Eurozona donde más ha crecido el gasto público en los últimos 20 años **es imposible pretender mejorar la productividad del país sin una revisión exhaustiva de este gasto.**

Históricamente mayores ingresos públicos han provocado demandas de aumentos de gastos, y no un incremento del ahorro público. Así, el gasto se ha mantenido, prácticamente de manera inexorable, por encima de los ingresos. **Asumir gastos permanentemente por encima de la capacidad de la Administración de generar ingresos, como ocurre en España desde el inicio de la democracia** (exceptuando los años posteriores a la Ley de Estabilidad), **supone recurrir a ingresos futuros para financiar el gasto de hoy, es decir, aumentar la deuda pública y romper el equilibrio intergeneracional.** Endeudarse solo tiene sentido económico cuando se financian inversiones que pueden generar retornos futuros. Pero, con un creciente gasto corriente en detrimento de la inversión, este no es el caso actual. A su vez, **el incremento de la deuda pública lastra la actividad económica y limita el crecimiento potencial a medio y largo plazo.**

Para garantizar la estabilidad presupuestaria es necesario establecer un límite efectivo al gasto público, de forma que en momentos de fuerte recaudación como el actual se consigan los necesarios equilibrios y superávits presupuestarios. No es sostenible, desde un punto de vista financiero, asumir niveles de gasto superiores a los de ingresos. Es importante recordar que **España, aún con tipos muy elevados, tiene una capacidad recaudatoria más limitada que la de países comparables** de la Eurozona como consecuencia, entre otras razones, de las mayores tasas de desempleo y economía sumergida, y de la menor productividad

Un gasto público permanentemente superior a la capacidad de generar ingresos aumenta la deuda pública y rompe el equilibrio intergeneracional

El mejor incentivo para la constante modernización de las AAPP es un límite efectivo del gasto público condicionado a la capacidad de generar ingresos a medio y largo plazo

que reduce la renta media. **En este contexto, un límite efectivo al gasto público es el mejor incentivo para la constante modernización de las AAPP y la búsqueda permanente de eficiencia y eficacia en las políticas públicas. Este límite de gasto ha de estar condicionado por la capacidad de las AAPP de generar ingresos que ha de medirse en el medio y largo plazo**, ya que el porcentaje varía en función del momento del ciclo. En los últimos 20 años, la media de la capacidad recaudatoria del conjunto de ingresos públicos en relación con el PIB en España se sitúa en el entorno del 40%. Este porcentaje se mantuvo estable entre 1995 y 2003, aumentó hasta el 41% en 2007 y cayó hasta el 34,8% en 2009 con la crisis. A partir de ese momento, los ajustes impositivos permitieron su recuperación hasta su media histórica de en torno al 40%. En 2021 aumentó hasta el 43,7%.

Se propone establecer un marco institucional de presupuestación, que sirva de guía de medio plazo a través del Programa de Estabilidad y del Plan Presupuestario que el Gobierno presenta con carácter anual. Este sistema, reclamado de forma repetida por diferentes instituciones como el Banco de España o la AIReF, permitiría garantizar una evolución sostenible del saldo presupuestario, ingresos y gastos, y también de la deuda pública, en todas las AAPP. En materia presupuestaria, el diálogo y posterior aprobación por los partidos políticos, con participación de CCAA y CCLL, a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera y de la Comisión Nacional de la Administración Local, oída la valoración del Banco de España o de la AIReF, es una garantía de acuerdo político con vocación de permanencia en el tiempo. Para poner en marcha este tipo de mecanismos **no es necesario llevar a cabo una innovación sustancial; pero sí volver a aplicar las reglas de estabilidad presupuestaria previstas en la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, llevando a cabo una revisión de los parámetros de estabilidad presupuestaria previstos en la misma.**

Para España se propone la fijación de un límite de gasto público sobre PIB del 40%, con un margen de +/-2% en función del momento cíclico

Por tanto, en el caso español, en cuanto a las magnitudes compatibles con la sostenibilidad presupuestaria y la estabilidad financiera, con una senda prevista de ingresos públicos sobre el PIB, se propone la fijación de un límite para el gasto público situándolo en el 40%, con un margen de +/-2% en función del momento cíclico. Una vez establecido este nivel, habría que definir la **senda temporal para alcanzar un saldo presupuestario de medio plazo** compatible con el nivel de ingresos y gastos públicos definidos, así como una trayectoria temporal para la **progresiva reducción de la deuda pública a un nivel sostenible. Estas sen-**

das, previstas en la Ley de Estabilidad Presupuestaria y de Sostenibilidad Financiera, deben ser actualizadas y compartidas con todos los agentes económicos.

Unos presupuestos sin déficit, con un porcentaje de gasto público máximo del 40%, con un margen de flexibilidad del +/- 2%, **contribuyen a ordenar el escenario plurianual y a equilibrar el peso del sector público y el privado, permitiendo afrontar de forma eficiente los gastos públicos a la vez que genera estabilidad y confianza para el crecimiento económico.** Cuando España ha mantenido estos niveles de gasto y, sobre todo, cuando ha manifestado su compromiso con estos niveles, es cuando se ha reducido la percepción de riesgo y mejorado los niveles de inversión, nacional y extranjera.

Además, un gasto público limitado opera como un potente incentivo para la reforma permanente de las AAPP y la medición de la eficacia de las políticas públicas que evite el sesgo permanentemente incrementalista de las últimas décadas.

3.2 Estimación de los objetivos de ahorro presupuestario

Ligado a la iniciativa de proponer un máximo de gasto público sobre PIB del 40% y de definir una senda temporal compatible con la sostenibilidad presupuestaria y la estabilidad financiera, un **ejercicio razonable** buscando también la eficiencia y racionalización del gasto público consiste en **plantear en un escenario de tres años su reducción desde su nivel actual (50,6% el PIB en 2021) hasta alcanzar el objetivo planteado del 40% en 2024.** Una primera estimación no dinámica de ahorro sobre el gasto público liquidado en 2021 alcanza un total de unos 32.000 millones de euros si se aplican medidas de racionalización de las AAPP, mejora de la calidad y eficiencia en la gestión de los recursos públicos y reducción, o eliminación en su caso, del gasto burocrático-administrativo o el asociado a duplicidades, sin que implique recortes de los servicios y prestaciones. Si se considera una senda de tres años para lograr el objetivo referenciado y se aplican los supuestos de evolución del PIB nominal previstos en el Escenario 2 del Plan Presupuestario 2023 y en la Actualización del Programa de Estabilidad 2022-2025, **se puede planificar una**

Cuando España ha mantenido un nivel de gasto público en torno al 40% del PIB se ha reducido la percepción de riesgo y mejorado la inversión, nacional y extranjera

Si se aplican medidas de racionalización, mejora de calidad y eficiencia en gestión, así como reducción o eliminación del gasto burocrático o el asociado a duplicidades el ahorro potencial de gasto público alcanza unos 32.000 millones de euros según la estimación no dinámica

En el escenario dinámico de progresiva moderación de la ratio gasto público sobre PIB el ahorro acumulado estimado sería de unos 48.600 millones de euros

senda razonable de reducción de la ratio del gasto público sobre el PIB dada la elevada inflación y, consecuentemente, el notable crecimiento del PIB nominal.

El **escenario de progresiva moderación de esta ratio** tiene que ser más ambicioso que el propuesto por el Gobierno en el contexto de prórroga de medidas de apoyo económico en 2023. En este caso el **ahorro acumulado al final del período sería de unos 48.600 millones de euros** (Tabla 1).

Tabla 1. Estimaciones de ahorro del gasto público

Millones de € salvo %

	2021	2022	2023	2024
PIB nominal España en 2021	1.205.000,0			
% crecimiento PIB nominal previsto en Programa Estabilidad / Plan Presupuestario		8,5	5,9	4,3
Previsión PIB nominal		1.307.425,0	1.384.563,1	1.444.099,3
% gasto público sobre PIB según Programa de Estabilidad / Plan Presupuestario	50,6	47,9	46,9	44,8
% gasto público en millones euros	609776,0	626.256,6	649.360,1	646.956,5
% gasto público sobre PIB - propuesta alternativa Círculo de Empresarios	50,6	47,2	43,6	40,0
% gasto público en millones euros - nuevo objetivo		617.104,6	603.669,5	577.639,7
Ahorro anual siguiendo senda hacia objetivo del 40% en 2024		9.152,0	13.435,1	26.029,8
Ahorro acumulado total en gasto público durante el periodo 2022-2024 según nueva senda de reducción del gasto público hasta alcanzar objetivo del 40% del PIB en 2024				48.616,9

Fuente: Círculo de Empresarios, 2022.

3.3 Evaluación del gasto público y reforzamiento y generalización de los “Spending Reviews”

Las evaluaciones rigurosas del gasto público por políticas permiten discriminar entre ellas según el grado de cumplimiento del objetivo y desestimar las prácticas de recorte lineal

La mayoría de las AAPP españolas cuenta con un presupuesto por resultados, con objetivos e indicadores de cumplimiento definidos. El problema radica en que generalmente esos objetivos tienen unos indicadores de cumplimiento centrados exclusivamente en la ejecución del crédito presupuestario y la observación de los requisitos administrativos y jurídicos.

Un riguroso ejercicio de las posibilidades de mejora en la eficiencia en la asignación de recursos públicos lo constituye el análisis de la AIReF en sus evaluaciones del gasto público (conocidas por su denominación en inglés *Spending Reviews*). Se hace una revisión integral del gasto público para plantear nuevas políticas que mejoren la eficiencia del sector público, en línea con las mejores prácticas en otros países de la UE y por recomendación específica de las autoridades

Europeas. **Frente a prácticas de recorte lineal del gasto público, las evaluaciones del gasto público sí permiten determinar cuál es el grado de cumplimiento de los objetivos fijados para cada política pública y así poder discriminar adecuadamente entre ellas.**

En un primer ciclo comprometido el total de gasto público a analizar por la AIReF asciende a 104.100 millones de euros, distribuidos en 3 fases diferenciadas. Se han publicado los resultados de las evaluaciones correspondientes a las fases I y II, en las que se ha estudiado la eficiencia de **11 partidas presupuestarias que representan cerca de 90.000 millones de euros**. Estas partidas son: procedimientos de concesión de subvenciones, medicamentos con receta médica, políticas activas de empleo, becas de educación universitaria, competitividad empresarial, promoción del talento, empleabilidad en I+D+i, correos y servicio postal, beneficios fiscales, farmacia hospitalaria y bienes de equipo, incentivos a la contratación e infraestructuras de transporte.

Las conclusiones en los *Spending Reviews* han puesto de manifiesto la falta de efectividad en el empleo de los recursos públicos, constatando relevantes carencias en el diseño de las políticas públicas, así como falta de análisis de resultados en numerosas políticas aplicadas, ya sea en subvenciones, políticas activas de empleo, educación o el sistema nacional de salud. **La AIReF ha señalado el extraordinario margen de mejora en la gestión del gasto público y la necesidad de avanzar hacia una mayor coordinación territorial** que evite solapamientos, actualizar leyes confusas y desfasadas y eliminar la financiación de aquellos programas que han demostrado ser improductivos.

Actualmente, **la AIReF se encuentra en la elaboración de la tercera fase de revisión del gasto público**, centrados en los instrumentos financieros del sector público en apoyo a los sectores productivos y la gestión de los residuos urbanos. El gasto total entre ambos asciende a 14.000 millones de euros.

En **diciembre de 2021 el Consejo de Ministros aprobó el nuevo ciclo de revisión de gasto público 2022-2026**. Este nuevo ciclo, enmarcado en el componente 29 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, ha identificado como áreas para ser analizadas: gasto derivado de la asistencia sanitaria del mutualismo administrativo, prestaciones (ingreso mínimo vital

La AIReF ha señalado el extraordinario margen de mejora en la gestión del gasto público y la necesidad de avanzar hacia una mayor coordinación territorial

y prestación por incapacidad temporal), ayuda Oficial al Desarrollo, instrumentos financieros de apoyo a los sectores productivos, políticas de empleo y Marco Financiero Plurianual 2014-2020. Adicionalmente, se amplía el Estatuto Orgánico de la AIREF para crear en su seno una división permanente de *Spending Review*.

Asimismo, **el Consejo de Ministros aprobó en mayo de 2022 el Proyecto de Ley de Institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas en la Administración General del Estado**, una norma con la que se pretende analizar ex ante las diferentes medidas y políticas propuestas por el ejecutivo, con el objetivo de mejorar la formulación de las políticas públicas, así como su implementación. El Proyecto de Ley **contempla la creación de un nuevo organismo, la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas**, para coordinar, supervisar e impulsar el sistema público de evaluación y de acompañamiento, apoyo y tutela a los departamentos ministeriales.

3.4 Análisis de las principales partidas de gasto de las AAPP españolas y comparables en Europa

En el presupuesto público se identifican una serie de partidas presupuestarias que suponen un porcentaje muy relevante del conjunto de gastos. De hecho, uno de los problemas de gestión de las finanzas públicas es consecuencia, en gran medida, de la **rigidez de algunas de estas partidas presupuestarias**. Del análisis de las principales partidas presupuestarias y su comparación con Europa, podemos inferir aquellos programas de las AAPP españolas en donde las reformas son más necesarias. En una comparación entre la composición del presupuesto en España y en el conjunto de la UE se observa el **mayor peso que representan en el caso español las partidas correspondientes a los gastos financieros, gastos por desempleo y asuntos económicos (fundamentalmente subvenciones)**, con una desviación de 6,5 puntos con respecto a la media de la UE (Tabla 2).

Las partidas de gastos financieros, por desempleo y para asuntos económicos tienen mayor peso sobre el total en el caso español que en la media de la UE

En términos absolutos destaca también el peso del **gasto en pensiones**, como un componente que representa aproximadamente un 30% del gasto público en

España. Las cifras españolas son comparables a las europeas e incluso el gasto en pensiones en Europa es ligeramente más significativo.

Tabla 2. Partidas de gasto y 10 principales subpartidas. 2020

% sobre total gasto

	% Sobre el total			Diferencial España - UE-27
	UE	Eurozona	España	
Servicios públicos generales	11,6	11,6	11,2	-0,4
Operaciones de deuda pública	2,9	3,0	4,4	1,5
Defensa	2,5	2,4	1,8	-0,7
Seguridad y orden público	3,4	3,4	4,0	0,6
Asuntos económicos	11,5	11,0	12,5	1,0
Asuntos económicos, comerciales y laborales en general	3,6	3,4	5,6	2,0
Transporte	4,3	3,9	3,6	-0,7
Protección del medio ambiente	1,6	1,7	1,8	0,2
Vivienda y servicios comunitarios	1,2	1,1	0,9	-0,3
Sanidad	15,1	15,2	14,5	-0,6
Servicios hospitalarios	6,5	6,3	6,0	-0,5
Servicios ambulatorios	4,7	4,9	5,4	0,7
Ocio, cultura y religión	2,3	2,2	2,4	0,1
Educación	9,4	9,1	8,8	-0,6
Infantil y primaria	3,2	2,9	3,4	0,2
Protección social	41,3	42,2	42,1	0,8
Vejez	21,3	21,6	20,9	-0,4
Desempleo	4,2	4,6	7,2	3,0
Enfermedad y discapacidad	5,7	5,7	5,9	0,2
Supervivientes ¹	3,1	3,4	4,9	1,8

1. Prestaciones para personas viudas/huérfanas/dependientes del fallecido/a.

Fuente: Círculo de Empresarios a partir de Eurostat, 2022.

- Destaca a nivel comparado el epígrafe de los **gastos financieros**, que alcanzaron 31.740 millones de euros en 2020, el 4,4% del gasto total, situándose, **1,5 puntos por encima de la media europea. Si se cumplieran los límites de deuda pública** establecidos en la Ley de Estabilidad (60% del PIB), **estos gastos serían la mitad, con un ahorro de 15.660 millones de euros.**
- En segundo lugar, **los gastos por desempleo representaban en España el 7,2% del presupuesto total en 2020, 3 puntos más que la media europea. Es preciso insistir en la necesaria reforma laboral** para superar las ineficiencias del mercado de trabajo que generan un problema estructural que limita la capacidad de nuestra economía para alcanzar tasas de desempleo equivalentes al resto de países de la UE.

Si se cumplieran los límites de deuda pública establecidos el ahorro en gastos financieros sería de 15.600 millones de euros

Adicionalmente, esta partida podría crecer aún más en el contexto actual de desaceleración económica y fuertes presiones inflacionistas con riesgos de efectos de segunda redonda y sus implicaciones en la creación de empleo.

La partida de gasto en actividades económicas, en buena parte subvenciones, puede conllevar notables ineficiencias por la complejidad para evaluar los efectos de los programas

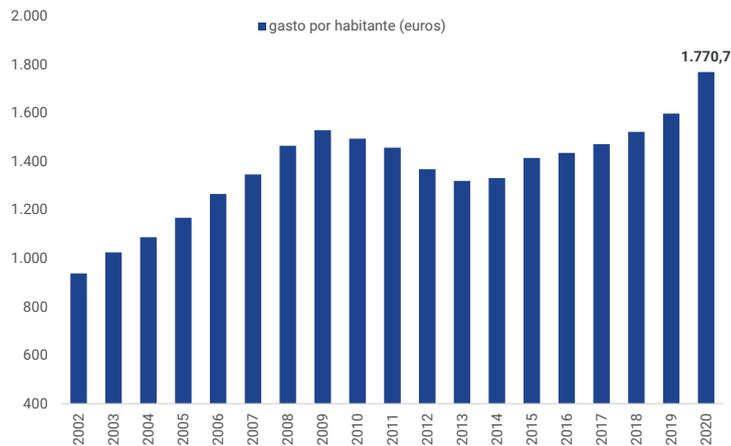
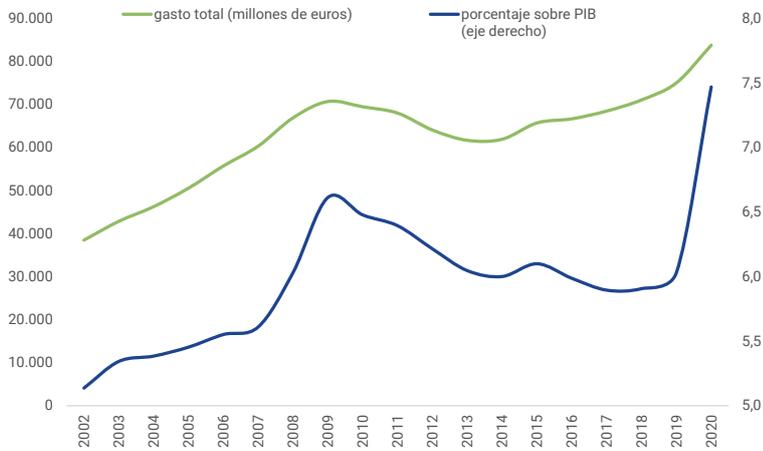
- En tercer lugar, el **gasto en actividades económicas**, que incluye principalmente subvenciones a agentes económicos, es la tercera partida donde se observa una mayor desviación con respecto a la media europea. Tal y como se ha puesto de manifiesto por la propia AIREF en sus Spending Reviews, es **una de las partidas en las que puede haber mayores ineficiencias debido a la complejidad para medir los efectos de estos programas**. Si bien las decisiones sobre la aplicación de las medidas deberían estar basadas en principios económicos, en numerosas ocasiones estos programas siguen intereses políticos, con el riesgo de convertirse en gastos estructurales a pesar de que su eficacia no es evaluada.

Para mejorar la eficiencia del gasto en actividades económicas algunos países, como Australia, Reino Unido, EEUU y Canadá, **aplican los últimos conocimientos de la economía del comportamiento**, que han demostrado que los agentes económicos no siempre son racionales, tal y como se asume en la teoría clásica. Si bien es un tema aún muy abierto a debate, en algunas de las evaluaciones de políticas públicas desde un punto de vista conductual se ha llegado a la conclusión de que se pueden simplificar y hacer más eficientes los programas a través de la introducción de los llamados “*nudges*” o “pequeños empujones o impulsos”. La economía del comportamiento define estos empujones como estímulos y actividades diseñadas para aprovechar la forma natural las reacciones de las personas para fomentar mejores resultados, basándose en la idea de que pequeños cambios en el “entorno de elección” pueden fomentar grandes cambios en las acciones de las personas. A modo de ejemplo, el *Behavioural Insights Team* de Australia comprobó que pidiendo un plan de recuperación a los trabajadores lesionados hizo que estos volvieran a su puesto de trabajo el 27% más rápido que aquellos que no lo hicieron.

Por tanto, se convierte en necesaria una evaluación rigurosa y sistemática de estas políticas, incluso aportando las últimas técnicas de la economía del comportamiento, para comprobar si realmente están cumpliendo su labor o no, y si están modificando el comportamiento de los agentes como se esperaba.

Gráfico 9. Gasto sanitario público consolidado. 2020

Millones de €, % PIB



Fuente: Círculo de Empresarios a partir de Ministerio de Sanidad y Equipo Económico, 2022.

En el caso de las **partidas presupuestarias dedicadas a Sanidad o Educación, principales partidas de gasto de las CCAA y núcleo fundamental de las políticas públicas** en los Estados modernos, no existen diferencias significativas con los principales países europeos. Un mayor detalle centrado en la política de Sanidad permite identificar mayores niveles de gasto en la política de “servicios ambulatorios”. También los estudios desarrollados por la AIReF destacan ineficiencias y ahorros posibles importantes en la política de medicamentos. El gasto sanitario público consolidado supone más de 83.000 millones de euros, lo que requiere un esfuerzo de eficiencia y control para garantizar la sostenibilidad del modelo. Tal y como se refleja en el Gráfico 9, en la última década, este gasto

España tiene mayores niveles de gasto en servicios ambulatorios que los principales países europeos

estaba relativamente estabilizado en torno al 6% del PIB, pero la necesaria e intensa reacción ante la pandemia del Covid-19 lo ha situado en porcentajes cercanos al 7,5%.

Por otra parte, el gasto sanitario per cápita por CCAA, reflejado en la Tabla 3, muestra una elevada dispersión. Las seis que registran un gasto per cápita más eficiente, por debajo de 1.637 euros, representan el 50% de la población española. La evolución descrita debería incentivar la introducción de medidas que mejoren la eficiencia y que supondría un potencial ahorro. En un epígrafe posterior se estima su cuantía. Para evitar duplicidades se considerará el gasto per cápita en sanidad, excluido el gasto de personal y el farmacéutico.

Las seis CCAA que registran un gasto sanitario per cápita más eficiente representan el 50% de la población española

Tabla 3. Gasto en sanidad por CCAA. 2020

Millones €, €

	Gasto sanidad Millones €	Gasto per cápita €	Diferencial r/media Gasto per cápita €
País Vasco	4.265,0	1.951,1	314,2
P. Asturias	1.922,0	1.897,5	260,6
Castilla y León	4.454,0	1.866,2	229,2
C. F. Navarra	1.220,0	1.855,1	218,1
Cantabria	1.047,0	1.793,9	156,9
Extremadura	1.881,0	1.777,9	140,9
Aragón	2.350,0	1.765,4	128,4
R. de Murcia	2.670,0	1.764,6	127,6
Cataluña	13.473,0	1.756,3	119,3
Galicia	4.593,0	1.703,1	66,1
Castilla-La Mancha	3.468,0	1.692,8	55,8
CCAA	4.548,0	1.637,0	
Canarias	3.629,0	1.616,9	-20,0
La Rioja	507,0	1.603,5	-33,4
C. Valenciana	7.985,0	1.571,6	-65,4
Islas Baleares	1.917,0	1.582,1	-54,9
C. Madrid	10.077,0	1.491,6	-145,4
Andalucía	11.858,0	1.394,7	-242,3

Fuente: Círculo de Empresarios a partir de Ministerio de Sanidad, 2022.

3.5 Refuerzo de la institución presupuestaria: la redefinición de las reglas fiscales

El presupuesto está sometido a los vaivenes de los ciclos económicos que hacen aumentar y disminuir los ingresos y los gastos en función de las características de cada economía, de su apertura al exterior, de los aspectos regulatorios, la fortaleza o debilidad del mercado de trabajo, etc. **A partir de un conjunto de objetivos presupuestarios, determinados en función de reglas fiscales, es posible diseñar mecanismos de control del gasto que contribuyan al cumplimiento de dichos objetivos.** En este contexto la institucionalización de reglas fiscales constituye un **elemento de credibilidad, transparencia, confianza, sostenibilidad y seguridad en la gestión de los recursos públicos.**

La **Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de 2012 fue un claro ejemplo de disciplina.** El refuerzo normativo y del marco institucional del presupuesto a través de la ley de Estabilidad y de todo un conjunto de Leyes entre las que destacan la Ley de Subvenciones, la Ley General Presupuestaria y la Ley de Contratos y, de modo muy relevante, la Constitución tras su reforma de 2011, **supusieron un claro compromiso con la estabilidad presupuestaria y el rigor en la gestión de los recursos por parte de las AAPP,** muy bien valorado además por los mercados financieros.

Todas las AAPP adecuaron sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria. El Estado y las CCAA no podían incurrir en un déficit estructural que superara los márgenes establecidos en su caso por la UE para sus Estados Miembros, y tenían que estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito; y, las Corporaciones Locales debían presentar equilibrio presupuestario. Además, se estableció un límite de deuda para el conjunto de las AAPP del 60% del PIB con un reparto entre subsectores (44% para la Administración Central, 13% para las CCAA y 3% para las CCLL) a alcanzar en 2020. En relación con la regla de gasto, el gasto computable no podía superar la tasa de referencia del crecimiento del PIB a medio plazo.

Uno de los mecanismos de mayor impacto sobre la transparencia y la sostenibilidad financiera de los presupuestos fue **la introducción de un indicador para la**

La institucionalización de reglas fiscales es un elemento de credibilidad, transparencia, confianza, sostenibilidad y seguridad en la gestión de los recursos públicos

Entre las medidas efectivas adoptadas destaca el indicador para la medición mensual de los días que se tarda en pagar las facturas de los proveedores

medición mensual de los días que se tardaba en pagar las facturas de los proveedores. Desde entonces mensualmente se publica el Periodo Medio de Pago (PMP) por parte de las distintas AAPP. Este instrumento permite entender la posición financiera y de tesorería de cada una de las entidades públicas, y su gestión en la atención de las facturas de los proveedores de bienes y servicios. Tal y como se refleja en las Tablas 4 y 5, a pesar de las sensibles mejoras de estos años en las Administraciones españolas en el pago de sus proveedores, no todas cumplen con la legislación vigente.

Tabla 4. Período medio de pago a proveedores (PMP) de las AAPP

Días

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021				2022										
								1T	2T	3T	4T	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov
Seguridad Social	-3	4	6	6	24	13	11	13	12	13	9	14	12	10	9	10	9	9	10	10	11	
Administración Central	12	15	21	32	44	32	30	35	28	34	29	30	25	28	41	45	45	45	45	37	32	25
CCAA	50	52	41	23	35	37	35	28	24	27	25	25	23	21	22	22	22	23	28	28	30	
CCLL	24	39	62	61	62	66	78	77	73	72	58	67	78	68	70	57	57	59	60	53	53	

Nota: Los datos anuales consisten en promedio del PMP mensual de cada año.

Fuente: Círculo de Empresarios a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2022.

Tabla 5. Período medio de pago a proveedores (PMP) de las CCAA

Días

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021				2022									
								1T	2T	3T	4T	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct
Aragón	81	94	48	14	27	31	41	45	29	33	34	42	37	42	34	37	43	47	56	61	72
R.de Murcia	62	67	70	47	32	61	24	7	7	5	6	6	5	3	4	4	7	14	25	35	44
Islas Baleares	47	64	61	22	35	41	44	29	34	31	34	43	22	25	32	24	26	20	30	34	44
Asturias	21	17	14	5	21	24	28	33	28	31	31	33	33	27	33	34	38	38	40	43	41
Madrid	52	48	46	19	19	35	33	22	24	33	24	26	20	21	23	24	27	26	36	33	34
Cataluña	45	51	32	24	38	42	46	40	34	34	31	30	32	28	29	27	27	27	33	30	31
CCAA	46	52	40	21	29	37	35	28	24	27	25	25	23	21	22	22	22	23	28	28	30
Canarias	11	10	15	9	21	24	19	18	17	28	35	14	15	15	16	17	18	17	21	23	28
Castilla y León	37	34	55	7	23	28	34	29	26	25	21	22	24	21	22	22	21	23	25	27	27
País Vasco	0	-1	-2	-6	13	21	21	21	20	22	20	24	25	20	23	24	22	25	27	27	26
Castilla-La Mancha	35	29	21	11	32	49	34	21	23	20	20	23	16	14	15	18	18	15	19	23	25
C.F. de Navarra	-8	-6	-6	-2	19	24	29	30	23	25	23	24	26	25	27	26	23	29	30	25	24
La Rioja	27	17	17	16	30	37	35	28	20	23	19	26	26	21	23	24	21	21	24	24	24
Valencia	78	71	61	44	44	45	36	23	24	20	19	21	14	18	16	17	16	17	20	21	23
Andalucía	46	52	20	1	15	20	22	20	17	26	24	21	18	17	16	16	16	16	19	20	21
Cantabria	26	31	39	43	53	72	33	18	18	18	20	16	17	16	17	18	16	20	22	22	18
Galicia	16	22	21	6	8	19	19	21	11	13	16	23	24	11	11	10	11	14	12	13	16
Extremadura	77	100	57	15	35	30	33	22	16	14	14	15	10	9	9	9	9	10	12	10	11

Nota: Los datos anuales consisten en promedio del PMP mensual de cada año.

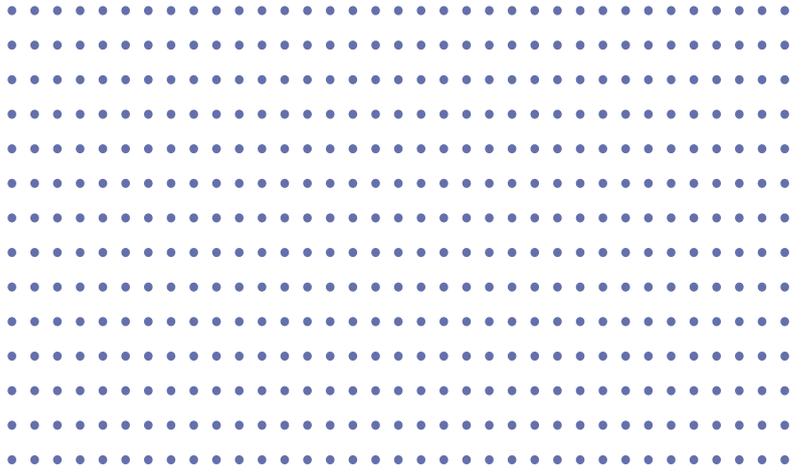
Fuente: Círculo de Empresarios a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2022.

No obstante, **las reglas fiscales que limitan el déficit al 3% del PIB y la deuda pública al 60% del PIB fueron suspendidas en marzo de 2020 para otorgar a los Estados más flexibilidad fiscal para hacer frente a la crisis provocada por la pandemia del Covid-19.**

Durante 2021, en un contexto de incipiente recuperación económica y aumento generalizado de la deuda pública de los países de la UE (siete economías presentaron unos niveles de deuda superiores al 100% del PIB), **surgió el debate sobre la necesidad de reactivar y reformar estas reglas fiscales.** Sin embargo, **tras el inicio de la guerra en Ucrania** y sus relevantes consecuencias en los países europeos, la Comisión Europea ha **prorrogado la suspensión de estas hasta 2024** para que los Estados Miembros puedan afrontar los nuevos retos, en especial los relacionados con el aumento de los precios energéticos y la ayuda humanitaria a los refugiados de la guerra. A pesar de ello, la Comisión insiste en **la necesidad de una política fiscal prudente en 2023 y de controlar el crecimiento del gasto corriente primario.** **Además, los planes presupuestarios de los Estados Miembros deben apoyarse en sendas de ajuste prudentes a medio plazo para asegurar la sostenibilidad de la política fiscal** ante los elevados niveles de deuda sobre el PIB tras la pandemia.

Recientemente se ha reanudado el intenso debate sobre la reforma de las reglas de responsabilidad fiscal, ya que ciertos aspectos y supuestos pueden estar desactualizados. Por ejemplo y hasta fechas cercanas **los tipos de interés muy reducidos invitaban a justificar unos niveles de endeudamiento público más elevados.** Además, en el contexto actual, la política fiscal y las reformas estructurales han de ir en consonancia con **la política monetaria, para no causar mayores desequilibrios ni provocar una reacción excesiva de la política monetaria.** **España ha de jugar un papel clave en la definición de la estrategia de la UE.** La Comisión Europea a principios de noviembre de 2022 ha propuesto a los Gobiernos reformar la parte de aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en lo relativo a la reducción de la deuda pública excesiva al argumentar que el elevado nivel de endeudamiento de un buen número de países, entre ellos España, hace difícil que puedan reducirlo hasta el 60% según lo establecido. Se deberán presentar planes plurianuales para reducir su deuda en 4 años, haciendo hincapié precisamente en la evolución del gasto, con posibilidad de una prórroga a otros tres. A su vez, la Comisión Europea establecerá sanciones económicas menores, pero de mayor efectividad.

La Comisión Europea insiste en la necesidad de una política fiscal prudente en 2023 y de controlar el crecimiento del gasto corriente primario



4. Ejes de reformas estructurales en las AAPP

Además de las propuestas y posibles mejoras que pueden adaptarse en las AAPP con el fin de mejorar su eficiencia, es preciso plantear otra serie de propuestas de carácter horizontal para reformarlas y modernizarlas.

4.1 Reformular la estructura de las Administraciones Territoriales

La descentralización administrativa ha intensificado la existencia de duplicidades en el funcionamiento de las AAPP. El proceso se ha realizado en relativamente poco tiempo y, en muchos casos, ha supuesto la creación de estructuras administrativas en áreas ya cubiertas por otras Administraciones. Como ejemplo claro del crecimiento de las AAPP, **el número de entidades en el conjunto de las AAPP españolas ascendía a más de 16.800 en 2021** (Tabla 6).

Las duplicidades surgen en parte porque la estructura administrativa de la Administración Central no se ha suprimido al hacerse la transferencia de competencias hacia las CCAA. Otras responden bien a que los Ayuntamientos asumen competencias cedidas a las CCAA (competencias impropias), bien a la prestación atomizada de servicios municipales en numerosos Ayuntamientos que podrían recurrir a fórmulas de cooperación (mancomunidades).

De esta forma, **existen problemas de coordinación vertical y horizontal entre las diferentes Administraciones que obligan a mejorar la coordinación, la simplificación y la determinación de competencias entre los distintos niveles administrativos, así como a la eliminación de funciones y entidades redundantes.**

A nivel organizativo, **en la Administración Central debería limitarse el número de Ministerios desde los 22 actuales hasta un número aproximado de 12-14,**

Es necesario mejorar la coordinación, la simplificación y la determinación de competencias entre los distintos niveles administrativos

cifra suficientemente razonable y que permite dar ejemplo sobre la importancia de la austeridad en el sector público.

Tabla 6. Entidades del Sector Público. 2021

Administración Central	329
Comunidades Autónomas	1.331
Andalucía	191
Aragón	71
P. de Asturias	54
Illes Balears	59
Canarias	57
Cantabria	40
Castilla y León	45
Castilla-La Mancha	25
Cataluña	255
Extremadura	54
Galicia	84
La Rioja	21
C. de Madrid	85
R. de Murcia	39
Navarra	44
País Vasco	108
C. Valenciana	99
Administración Local	15.129
Seguridad Social	29
Total	16.818

Fuente: Círculo de Empresarios a partir de la Intervención General de la Administración del Estado, 2022.

En cuanto a la **administración en el ámbito territorial local destaca su compleja organización. España cuenta con más de 8.000 municipios y otras Administraciones diferentes a los Ayuntamientos:** Diputaciones provinciales (38), Diputaciones forales (3), Cabildos (7), Consejos Insulares (4) y Mancomunidades. El elevado número de **municipios españoles** y el **pequeño tamaño de una gran mayoría** de estos (España es de los países europeos con menor número medio de habitantes por municipio) genera ineficiencias por el excesivo gasto que conlleva el mantenimiento de burocracias innecesarias.

Frente a ello resulta clave la **definición del mapa competencial y distribución de competencias**, que permitiría eliminar servicios duplicados o triplicados. En este sentido, **deberían respetarse los principios de subsidiariedad y eficiencia**, de forma que cada competencia sea asumida por la Administración que mejor pueda desempeñarla. A estos efectos **sería razonable plantear reducir los nive-**

En la observación de los principios de subsidiariedad y eficiencia sería razonable plantear reducir los niveles de la Administración

les de Administración, a través del traslado de las competencias de las Diputaciones e instituciones equivalentes al resto de AAPP, fundamentalmente CCAA y Ayuntamientos.

En este contexto, una **reestructuración completa de las AATT**, en línea con lo ya propuesto por el Círculo de Empresarios en documentos anteriores de 2011 y 2012¹, centrada en administrar mejor y de forma más eficiente, priorizando el mantenimiento de servicios y prestaciones frente al coste de la administración, generaría un **potencial ahorro de entre 10.300 y 16.100 millones de euros**. Una primera fase de la reestructuración abordaría la racionalización de parte del gasto de las Diputaciones², así como la eliminación de los Ayuntamientos de municipios de menos de 5.000 habitantes para constituir mancomunidades, áreas metropolitanas o comarcas alrededor de municipios de mayor tamaño que permitan una centralización de servicios comunes para mejorar la capacidad de compra y obtener economías de escala. La segunda fase, garantizada la mejor prestación de servicios y suministros, podría llevar a una progresiva supresión de Ayuntamientos de municipios menores de 15.000 habitantes y la desaparición del nivel político-administrativo intermedio entre CCAA y Ayuntamientos.

Una reestructuración completa de las Administraciones Territoriales podría generar un potencial ahorro de entre 10.300 y 16.100 millones de euros

4.2 Eficiencia y redimensionamiento del empleo público

En la modernización de las AAPP, mejora de su eficiencia, establecimiento de buenas prácticas en materia regulatoria y avances hacia un Gobierno abierto y digital es importante analizar el empleo público. **Desde finales de los años 80, el número de empleados públicos registra un incremento significativo y continuado**, solo alterado por periodos profundos de crisis a comienzos de los 90 o la crisis financiera de 2008-2012. **En 2002 existían 2,5 millones de asalariados públicos, según la Encuesta de Población Activa, cifra que en el tercer trimestre de 2022 ascendía a 3,51 millones**. Si bien este aumento se enmarca en un entorno de crecimiento de la economía española en el que el número total de ocupados pasó de 16,5 millones en 2002 a 20 millones en 2021, **España ha pasado de tener el 15,5% de empleados públicos sobre población ocupada al 17% en el periodo mencionado**, a pesar de los avances tecnológicos y la mayor colaboración con empresas privadas en la prestación de servicios.

Los asalariados públicos han pasado de 2,5 millones en 2002 a 3,51 millones en el tercer trimestre de 2022

¹ "Administraciones Territoriales: propuestas para la mejora de la eficiencia y de la unidad de mercado" (2011) y "PGE 2013: la hora de las Administraciones Territoriales" (2012).

² Se ha hecho una primera estimación del ahorro en aquellas partidas de gasto afectadas por la reestructuración. El cálculo se ha centrado en las Diputaciones no forales por disponer para ellas de datos homogéneos.

Del personal al servicio de las AAPP, el 60% trabajan en las CCAA

Según el Boletín Estadístico del personal al servicio de las AAPP, **el 60% trabajan en las CCAA, el 21% en los entes locales, y el 19% en la Administración Central y Seguridad Social**. En cuanto a la elevada cifra de empleados públicos en las CCAA, conviene señalar que **existe una importante variación de empleados públicos respecto a la población según CCAA** (Tabla 7) que responde a situaciones y circunstancias de cada territorio y a decisiones políticas, pero que evidencia la existencia de margen para abordar la organización de los empleados públicos mediante la mejora de la adaptación a las nuevas tecnologías, la simplificación de procesos administrativos y la colaboración con empresas privadas para la gestión de los servicios públicos. Por otra parte, en numerosas CCAA se han creado tal cantidad de entes e instituciones “parapúblicas” que hacen extremadamente complejo disponer de unos datos certeros sobre el número de empleados públicos. Aquí se utilizan los últimos datos hechos públicos por el Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Tabla 7. Personal al servicio de las CCAA por cada 100 habitantes

	2002	2010	2019	2021	Var. 2002-21
Extremadura	3,7	4,4	4,8	5,1	1,4
P. de Asturias	2,9	3,3	3,9	4,3	1,4
Navarra	3,6	3,8	4,0	4,3	0,7
Aragón	3,1	3,3	3,9	4,2	1,1
Cantabria	2,9	3,4	3,8	4,1	1,3
Castilla y León	3,3	3,4	3,9	4,1	0,8
R. de Murcia	2,9	3,7	3,6	4,0	1,2
La Rioja	3,0	3,1	3,7	3,9	0,9
Castilla-La Mancha	3,0	3,3	3,8	3,7	0,8
Galicia	2,8	3,2	3,5	3,7	0,9
Andalucía	2,8	3,0	3,2	3,5	0,7
País Vasco	2,9	2,9	3,4	3,5	0,6
Total nacional	2,6	2,9	3,2	3,4	0,8
Canarias	3,0	2,9	3,1	3,3	0,4
C. Valenciana	2,4	2,5	2,9	3,2	0,9
C. de Madrid	2,3	2,5	2,8	3,0	0,7
Illes Balears	2,1	2,5	2,6	2,7	0,6
Cataluña	1,9	2,2	2,6	2,7	0,8
Ceuta	1,6	1,9	1,7	1,7	0,1
Melilla	1,4	1,8	1,2	1,2	-0,2

Fuente: Círculo de Empresarios a partir del Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2022.

Por otro lado, en el ámbito del empleo público se requiere **la adaptación de los sistemas de atracción de talento, incentivos, retribución y movilidad, entre otros, y hacerlo compatible con los nuevos sistemas de organización digitales**.

En este contexto, se plantea que la **reducción de estructuras administrativas**, la **mejora en la eficiencia de la prestación de servicios** y el **redimensionamiento del empleo público mediante políticas de reposición** supondría un **potencial ahorro** en gastos de personal. En el caso de las **CCAA**, que suponen el 60% de los asalariados públicos, en la primera fase considerada de 3 años y estimando un grado de ejecución del 80%, en línea con el alcanzado en su momento por la CORA en un plazo similar, el ahorro potencial podría estimarse en **unos 11.600 millones de euros y en la Administración Central** (Estado, Organismos Autónomos y Otras Entidades) en **unos 2.100 millones**. En el caso de las AATT estaría implícito en la racionalización del gasto de las partidas consideradas para la reestructuración planteada en el epígrafe anterior.

En el ámbito de los gastos de personal, la reducción de estructuras administrativas, la mejora en la eficiencia de la prestación de servicios y el redimensionamiento del empleo público con políticas de reposición supondría un potencial ahorro

4.3 Evaluación de gasto en competencias transferidas a las CCAA

La evaluación del gasto priorizando la prestación de servicios y no el coste de administración que se propone para el conjunto de las AAPP en el ámbito de las CCAA lleva a plantear **la conveniencia de hacer converger el gasto per cápita de partidas como educación y sanidad entre CCAA al gasto de aquellas más eficientes y eficaces sin merma para la calidad de los servicios o recorte de las prestaciones**. Si se llevara hasta la media el gasto per cápita de aquellas en las que este es superior en el plazo de 3 años y con un grado de ejecución del 80%, los ahorros potenciales estimados podrían llegar a casi 940 millones en el caso de la educación, excluida la remuneración del personal, y a unos 1.800 millones en el gasto de sanidad, excluido la remuneración de personal y el gasto en farmacia (que se incluyen en otros epígrafes).

Es conveniente hacer converger el gasto per cápita de partidas como educación y sanidad entre CCAA al gasto de aquellas más eficientes y eficaces sin merma para la calidad de los servicios o recorte de las prestaciones

4.4 “Spending Reviews”

En los estudios *Spending Review* de **la AIREF en los que cifra de forma concreta el ahorro potencial para las arcas públicas** -competitividad empresarial, farmacia hospitalaria y bienes de equipo y medicamentos con receta médica-, **lo cuan-**

tifica en un total de 2.990 millones de euros, que representa el 16,4% de los 18.250 millones de euros de gasto analizado en esas partidas.

De los análisis de partidas de gasto público realizados por la AIReF se deriva un ahorro potencial de unos 4.800 millones de euros

A pesar de que en el resto de los estudios publicados la entidad no ha cuantificado de forma explícita las ganancias en términos de ahorro por un diseño más eficiente de las políticas de gasto, sí ha señalado claras deficiencias en partidas relativas a las políticas activas de empleo, a las becas de educación universitaria y a correos y servicio postal. A partir de estos criterios **se ha estimado un ahorro potencial adicional superior a 1.800 millones de euros**, correspondientes a políticas activas de empleo (1.546 millones de euros), becas de educación universitaria (233 millones de euros) y Correos y servicio postal (31 millones de euros).

La AIReF también apunta a la partida de **gasto en Actividades Económicas**, que incluye principalmente subvenciones a agentes económicos, como una en las que se podrían obtener eficiencias en la gestión de recursos porque en ocasiones los programas aplicados responden a criterios políticos y no económicos, con riesgo de convertirse en gasto estructural.

En total, del análisis realizado por la AIReF de partidas de gasto público por un valor en su conjunto de 25.750 millones de euros, **el ahorro potencial derivado de un gasto público más eficaz en las mismas ascendería a unos 4.800 millones de euros, lo que representa el 18,6% del total analizado**. Si se aplicara este porcentaje a otras partidas de gasto con recorrido en la mejora de eficiencia el ahorro potencial aumentaría.

4.5 Otras propuestas de mejora

Simplificación administrativa y calidad de la regulación como claves para el impulso a la actividad

La **simplificación administrativa y la mejora en la calidad de la regulación son claves en el impulso a la actividad del sector privado y la generación de riqueza**.

Para ello, **se insiste en la introducción y/o generalización** de medidas ya contrastadas en algunas CCAA como son **la declaración responsable y el principio de libre circulación de actividad económica en todo el territorio español**.

Además, su cumplimiento real depende de **la capacidad de monitorizar el respeto de los plazos**, como en el caso del Periodo Medio de Pago a los proveedores que sirve como caso de (relativo) éxito en la reforma de las AAPP y referencia para establecer nuevos indicadores equivalentes que permitan hacer un seguimiento de la eficiencia de la Administración. De modo similar se podría diseñar e implementar un **Periodo Medio de Tramitación de Licencias**, con el seguimiento digitalizado de cada etapa que sigue su tramitación hasta el dictamen final sobre su aceptación o rechazo, con un plazo administrativo determinado temporalmente con silencio administrativo positivo.

Por otro lado, **las AAPP al intervenir en la economía operando bajo un programa eficiente deberían poder alcanzar sus objetivos con las menores distorsiones del mercado**.

En este sentido, frente al actual exceso de producción normativa, **sería necesario impulsar una cultura y unos mecanismos de evaluación para incrementar la transparencia de la actuación de los reguladores y su sometimiento a la rendición de cuentas**. En concreto, se deberían adoptar medidas para contribuir al respeto de los principios de calidad de la regulación, seguridad jurídica y unidad de mercado. Para ello, la Agencia de Evaluación de Políticas Públicas, en línea con las principales agencias internacionales, en especial la OCDE, podría elaborar guías y protocolos de buena regulación y evaluar las normativas de todas las AAPP, a las que podría asesorar y guiar en una mejor coordinación. También la autoridad de defensa de la competencia podría realizar una actividad de carácter más preventivo.

Colaboración pública-privada

El **recurso a la colaboración público-privada puede contribuir también a la racionalización del tamaño del sector público, dada su probada utilidad para mejorar la calidad de los servicios públicos, y gestionarlos de forma eficiente**.

Conviene establecer y/o generalizar indicadores que permitan hacer un seguimiento de la eficiencia de la Administración (declaración responsable, principio de libre circulación, periodo medio de tramitación de licencias...)

Está probada la utilidad de la colaboración público-privada para mejorar la calidad de los servicios públicos

Siempre mediante el diseño de mecanismos que garanticen la transparencia, el monitoreo constante de los indicadores económicos y presupuestarios más relevantes y la rendición de cuentas. Esta permitiría al sector público aprovechar la experiencia de empresas con mayores capacidades técnicas y con una mayor capacidad para utilizar las innovaciones tecnológicas y sus eficiencias; y una adecuada distribución de riesgos entre los dos sectores de acuerdo con las ventajas comparativas de cada uno puede ser beneficioso para ambos.

Hacia un Gobierno abierto y digital

La modernización del conjunto de las AAPP españolas pasa necesariamente por avanzar hacia los conceptos de “Gobierno abierto” y “Gobierno digital”.

El concepto de Gobierno abierto se refiere a más transparente, responsable y participativo que busca restaurar la confianza de los ciudadanos y promover un crecimiento inclusivo, en línea con las mejores prácticas internacionales analizadas en los últimos años por la OCDE.

En España **se aprobó el IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024 en octubre de 2020**, en el que se recogían diez compromisos de las AAPP para reforzar la transparencia y la rendición de cuentas, mejorar la participación, establecer sistemas de integridad pública, y formar y sensibilizar a la ciudadanía y al personal empleado público en materia de Gobierno Abierto. No obstante, **la posterior aprobación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia aprobado en abril de 2021**, dada su envergadura y los objetivos que incorporan en materia de reforma de las Administraciones hace necesaria **una revisión del alcance del IV Plan en línea con los objetivos y financiación planteada en el segundo**.

Por otro lado, **los servicios públicos actualmente** no están aprovechando bien las nuevas tecnologías y por ello se insiste en la **necesidad de incorporar nuevos perfiles profesionales** capaces de dar respuesta a los cambios tan rápidos que demanda el mercado. Un punto de especial relevancia teniendo en cuenta que en los próximos años la Administración afronta un progresivo incremento de empleados jubilados.

La Administración digital
es una de las grandes
oportunidades de
modernización del sector
público

La Administración digital representa una de las grandes oportunidades de modernización de la organización del sector público. Siguiendo los ejemplos de exitosas experiencias internacionales, se debe aprovechar la ingente cantidad de información generada en su interacción con ciudadanos y empresas, y facilitar así la ordenación y simplificación de procesos, la toma de decisiones y **un sistema de ventanilla única digital que facilite las gestiones administrativas y evite o limite la burocracia.**

Digitalizar la Administración no es simplemente facilitar las gestiones a través de teléfonos inteligentes o portales web, **es generar datos, analizarlos y tomar (o hacer tomar mediante inteligencia artificial) decisiones en base a esta enorme cantidad de información (Big Data).** La Agencia Tributaria lo está haciendo de manera muy eficiente y así podría hacerse en otros ámbitos caso de la **Seguridad Social** si se hiciera un **esfuerzo similar de digitalización.** La creciente complejidad de las sociedades requiere soluciones flexibles que permitan analizar de forma personalizada el comportamiento, preferencias, o necesidades de los ciudadanos, sin tener que asumir mayores recursos o soluciones ad hoc o sin tener que pedirle información al ciudadano generada por la propia Administración. **Es posible mejorar la calidad de los servicios públicos con los mismos recursos, pero con la aplicación de las nuevas tecnologías.**

La creciente complejidad de las sociedades requiere soluciones flexibles



Recomendaciones

56

- El **establecimiento de un límite de gasto público** y el reforzamiento institucional para su cumplimiento puede actuar como el mejor estímulo para incentivar las reformas y la modernización de las AAPP españolas. En lo que respecta a su cuantificación, **el límite natural del tamaño de las AAPP españolas en su conjunto estimamos que está claramente establecido por la experiencia nacional e internacional y por la capacidad de recaudación pública para su financiación en el medio y largo plazo, que se sitúa en torno al 40% del PIB con un margen de flexibilidad del +/- 2%.**
- En el actual contexto de alta inflación y elevadas tasas de crecimiento del PIB nominal, **existe la oportunidad de plantear una senda temporal razonable de reducción del gasto público sobre el PIB.** Una primera estimación no dinámica de ahorro sobre el gasto público liquidado en 2021 alcanza un total de unos 32.000 millones si se aplican medidas de racionalización de las AAPP, mejora de la calidad y eficiencia en la gestión de los recursos públicos y reducción, o eliminación en su caso, del gasto burocrático-administrativo o el asociado a duplicidades, sin que implique recortes en los servicios y prestaciones. Si se considera una senda de tres años para lograr el objetivo referenciado y se aplican los supuestos de evolución del PIB nominal previstos en el Escenario 2 del Plan Presupuestario 2023 y en la Actualización del Programa de Estabilidad 2022-2025, **se puede planificar una senda razonable de reducción del gasto público sobre el PIB, hasta un nivel del 40%** dada la elevada inflación y, consecuentemente, **el notable crecimiento del PIB nominal.** En este caso el ahorro acumulado llegaría a unos 48.600 millones de euros.
- **España puede generar alianzas con los Estados favorables al retorno de las reglas fiscales y manifestar explícitamente su claro compromiso con la estabilidad presupuestaria** y su capacidad para influir en la **negociación de las próximas reglas fiscales.** En un entorno de elevada volatilidad y de tipos de interés al alza, **los mercados premian el compro-**



miso con la estabilidad presupuestaria con menores primas de riesgo y mejores condiciones para la financiación de la deuda, lo que es la mejor garantía para la sostenibilidad de las políticas y programas de gasto público de las Administraciones españolas.

- Los buenos resultados alcanzados en los *Spending Reviews* de la AIReF llevan a proponer que se generalicen y amplíen estos estudios, **se introduzcan y refuercen los mecanismos de seguimiento y transparencia** para determinar si las sugerencias propuestas son efectivamente aplicadas, así como que **sea la AIReF**, con sus propios criterios económicos, **la que proponga qué políticas públicas deben de ser analizadas con carácter prioritario**.
- El ejercicio de **revisión de la calidad del gasto público** debe establecerse **de forma periódica**, para que la aplicación de las recomendaciones de la AIReF no esté limitada a un período de tiempo concreto. Una vez publicados los primeros *Spending Reviews*, **la AIReF podría completar** el ejercicio de revisión del gasto público **con una propuesta de indicadores de calidad del gasto público**. Estos indicadores permitirían llevar a cabo un **ejercicio de revisión permanente de la calidad del gasto público, de una forma transparente y abierta a todos los agentes interesados**.
- A la vista del **buen funcionamiento de la AIReF** y de los *Spending Reviews* **es preciso respetar claramente las competencias actuales** de esta institución, **evitar duplicidades** con la creación de una nueva agencia y **establecer un marco institucional** para definir el papel de todos los actores involucrados en la evaluación.
- En el ámbito de la Sanidad, conviene considerar un **límite de crecimiento nominal anual del gasto sanitario total** que actúe de modo similar a la regla de gasto, como un freno preventivo, apoyado en el copago en deter-

minadas circunstancias y con la adecuada progresividad según los niveles de renta. Asimismo, **reforzar el compromiso de pago en cumplimiento del Periodo Medio de Pago (PMP)** a los proveedores de equipos y servicios sanitarios, que abarataría el impacto de los costes financieros en sus facturas.

Se propone así mismo, **desarrollar centrales de compra** a nivel estatal para la provisión de determinados equipos. Además de **asumir un claro compromiso con la colaboración público-privada** que, aun considerando elementos tan relevantes como las distintas densidades de población, tan buenos resultados muestra en términos de gasto per cápita en aquellas CCAA que más han apostado por estas iniciativas (Comunidad de Madrid, Andalucía, Comunidad Valenciana...).

- Reiterar la importancia de que **todas las Administraciones** (Estado, determinadas CCAA y CCLL) **paguen las facturas debidas a sus proveedores a 30 días y reforzar los mecanismos de sanción** adecuados a los incumplidores.
- **Avanzar en cuanto a transparencia, bases de datos que aprovechen la “nube”** para permitir la transmisión de datos entre las diferentes Administraciones, **formación a empleados y directivos públicos, y aplicación de sistemas ágiles en la generación de nuevos softwares que contribuyan a facilitar la interacción entre Administración y administrado**. Es imprescindible que este proceso de digitalización tenga un carácter universal, teniendo en cuenta las capas de población más desfavorecidas, estableciendo **planes de capacitación digital**, acceso a internet e implementando mecanismos simples de acceso a los servicios de la administración.

- En el ámbito del empleo público, se deben **examinar los puestos** que serán necesarios para el futuro, los actuales que es necesario modificar y los que deberían desaparecer, además de **identificar las competencias necesarias para cada puesto, adecuar las retribuciones específicas** con criterios ligados a la dificultad y responsabilidad de la función, **proveer los recursos formativos necesarios** para adquirir tales competencias y formación en nuevas tecnologías.

También se requiere **promover la movilidad funcional y geográfica de funcionarios entre diferentes niveles de la Administración** (central, autonómica y local), y reformar los sistemas de promoción para potenciar los **criterios de capacidad y mérito**, basados en una medición correcta del desempeño y las habilidades adquiridas.

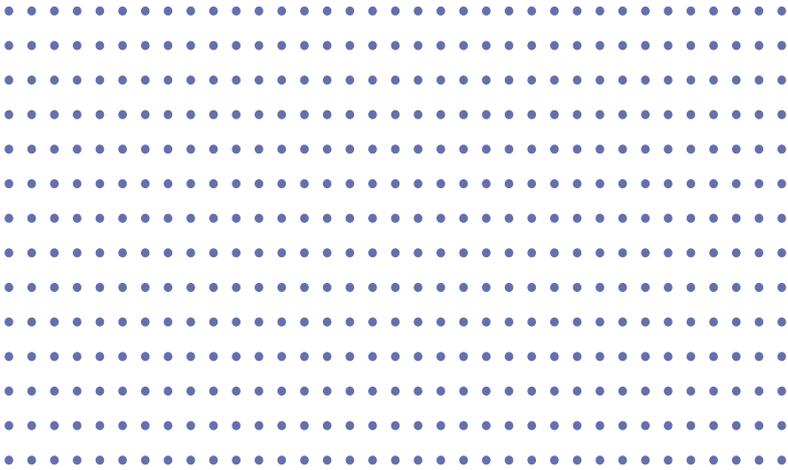
Es preciso **desarrollar metodologías para la correcta evaluación del desempeño de los empleados públicos y ligar su remuneración a los resultados**. Por último, **es necesario cambiar el método de elección de directivos públicos para acabar con la práctica de cambio de gestores profesionales cuando cambia el Gobierno**.

- En cuanto a los Ayuntamientos, deberían crearse **jurisdicciones locales mayores** que permitiesen aprovechar economías de escala y asignar más competencias a municipios mayores y con mejor capacidad de desempeñarlas. **Se debería reducir el número de Ayuntamientos de pequeños municipios de forma progresiva**; además de impulsar la prestación de servicios mediante consorcios intermunicipales, mancomunidades o consejos comarcales. En el caso de los **municipios grandes** existen diversas alternativas de coordinación intermunicipal como **contratos de intercambio de información, contratación de proveedores privados comunes o creación de órganos comunes con capacidades fiscales**.

- **Racionalizar el número y uso de los edificios públicos**, que pudiese contribuir a la disminución de la deuda pública y al incremento de la oferta en el mercado inmobiliario. Así como, **recuperar el papel de las centrales de compra**, en gastos de elevada cuantía como son los automóviles, teléfonos y material de oficina.
- Introducir y/o generalizar medidas ya contrastadas en algunas CCAA como son la **declaración responsable y el principio de libre circulación de actividad económica en todo el territorio español**.
- Diseñar e implementar un **Periodo Medio de Tramitación de Licencias**, con el seguimiento digitalizado hasta el dictamen final y un plazo administrativo determinado temporalmente con silencio administrativo positivo.
- Resulta relevante **establecer una regulación de calidad** para favorecer la actividad económica, la productividad y el PIB potencial de un país. Se pueden elaborar guías y protocolos de buena regulación y evaluar las normativas de todas las AAPP.

Bibliografía

- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Evaluaciones Spending Reviews. <https://www.AlReF.es/es/spending-review/>
- Baz Vicente, R. (2015). La selección de los directivos públicos en atención al mérito profesional. Algunas enseñanzas de Portugal.
- CIS (2018). Encuesta de calidad de los servicios públicos.
- Círculo de Empresarios (2011). Administraciones Territoriales: propuestas para la mejora de la eficiencia y de la unidad de mercado.
- Círculo de Empresarios (2021). Una reforma inaplazable de nuestro sistema de pensiones.
- Commission on Evidence-Based Policymaking* (2017). *The Promise of Evidence-Based Policymaking*.
- Fedea (2020). Por la Estabilidad Macroeconómica y Presupuestaria tras el Covid-19.
- Fedea (2021). La evaluación de políticas públicas en España: antecedentes, situación actual y propuestas para una reforma.
- Fedea (2022). Modernización de la Administración Pública.
- Gobierno de España (2021). Informe de Ejecución del Plan de Recuperación.
- Gobierno de España (2021). Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Componente 11: Modernización de las Administraciones Públicas.
- IMD World Competitiveness Center* (2020). *IMD World Competitiveness Yearbook 2020*.
- IEE (2022). Por una mejora de la eficiencia del gasto público en España.
- Instituto de la Empresa Familiar (2017). La dimensión empresarial como factor de competitividad.
- Martínez Rico, R. (2021) La evolución de Estado y Mercado en una economía en transformación. El papel de la regulación. En A. Menéndez Menéndez & J. Álvarez González, Estado y Mercado. Un vistazo global a la regulación económica. Aranzadi.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2014). Reforma de las AAPP.
- Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2020). IV Plan de Gobierno Abierto de España 2020-2024.
- Mora-Sanguinetti, J., & Perez-Valls, R. (2020) ¿Cómo afecta la complejidad de la regulación a la demografía empresarial? Evidencia para España. Banco de España.
- OCDE. (2014). *Spain: from administrative reform to continuous improvement*.
- OCDE. (2016). Gobierno abierto: contexto mundial y el camino a seguir.
- OCDE. (2016). *Subnational Governments Around The World: Structure and Finance. A first contribution to the Global Observatory on Local Finances*.
- Oficina Para la Ejecución de la Reforma de la Administración (2016). Informe anual de progreso de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas.
- Sanz, C. (2022). El peso del sector público en la economía: resumen de la literatura y aplicación al caso español. Banco de España.
- The What Works Team UK* (2018). The What Works Network.
- World Economic Forum (2019). The Global Competitiveness Report.





PGE 2023: con el rumbo perdido



Encuesta Empresarial Círculo 2022



España, país de excelencia sanitaria



Una reforma tributaria que impulse la competitividad



Una reforma inaplazable de nuestro sistema de pensiones



Un mercado laboral eficiente que genere empleo estable



www.circulodeempresarios.org

