

## RETOS PENDIENTES DEL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL

## INTRODUCCIÓN EDITORIAL

EN las últimas décadas, el debate sobre el papel del sector público ha sido intenso, particularmente en los países desarrollados. Sin duda, eso se ha traducido en cambios de enfoque y adaptaciones de políticas. Los procesos de privatización de empresas públicas o la generalización de las reglas fiscales como elemento clave a incorporar en los marcos institucionales son dos buenos ejemplos. Pero eso no ha sido todo. Lo que hemos vivido en lo que llevamos de siglo nos ha recordado la importancia de contar con herramientas de respuesta rápida y efectiva ante choques extremos, sean de naturaleza financiera como la Gran recesión; de seguridad y defensa ante el terrorismo internacional y los conflictos bélicos inesperados, o de salud pública, como la pandemia. Además, existe un nuevo consenso sobre la necesidad de complementar la globalización con instrumentos que garanticen la autonomía estratégica y que nos permitan responder a acuciantes desafíos planetarios como el cambio climático. Todo ello ha reforzado el papel de sector público y ha compensado con creces el vector de revisión a la baja y de recorte de cometidos defendida por pensadores y políticos de orientación liberal en el último medio siglo. Hoy la relevancia del sector público en la mayoría de los países de la OCDE se encuentra en el entorno de su máximo histórico, ya hablemos de indicadores financieros o regulatorios. Finalmente, aparecen nuevos desafíos que exigen nuevas respuestas. La digitalización entendida en sentido amplio, la globalización y el envejecimiento poblacional se unen al ya aludido cambio climático.

Este escenario general es de particular aplicación para el caso español, porque hemos sido escasamente reformistas en los últimos veinticinco años y porque algunos de los asuntos mencionados nos afectan con mayor intensidad que a la media. Consecuentemente, nuestra agenda de reformas pendientes en el ámbito del sector público es hoy extensa. En particular, debemos revisar el sistema fiscal en profundidad; mejorar significativamente la eficiencia del gasto para hacer sitio a las demandas adicionales en materia de defensa, vivienda o I+D+i; redefinir el diseño institucional español para mejorar su descentralización; y garantizar la sostenibilidad fiscal que se nos exige a los miembros de la Unión Europea, y que nos conviene para recuperar margen de actuación presupuestaria y alejar riesgos reputacionales.

**SI BIEN ESPAÑA HA CONVERGIDO EN TÉRMINOS DE GASTO PÚBLICO COMO PROPORCIÓN DEL PIB CON LA MEDIA DE LA UE, PERSISTEN DISPARIDADES NO MENORES EN EL TERRENO DE LA EFICIENCIA, LA COMPOSICIÓN DEL MISMO Y LA ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS FISCALES**

Todo lo anterior motiva la preparación de este número de *Papeles de Economía España*. Número que se enmarca en una ya larga sucesión de contribuciones de la revista para mejorar el análisis del funcionamiento del sector público español y ayudar a orientar las decisiones políticas en este ámbito.

El monográfico arranca con dos contribuciones que persiguen caracterizar y contextualizar al sector público español. La primera ofrece un diagnóstico exhaustivo de la posición de España en comparación con sus pares europeos y es obra de **José Emilio Boscá, Rafael Doménech, Javier Ferri, David Sarasa y Camilo Ulloa**. Los autores muestran que España ha convergido en términos de gasto público como proporción del PIB con la media de la Unión Europea (UE). En segundo lugar, la eficiencia de las administraciones públicas españolas se encuentra ligeramente por debajo de la media europea y significativamente detrás de los países con sectores públicos más eficientes. Esto sugiere que, para mejorar los resultados y maximizar el impacto del gasto público, debemos centrar los esfuerzos en aumentar la eficiencia mediante la adopción de nuevas tecnologías y una mejor evaluación de las políticas públicas. Otro aspecto abordado en el trabajo es la estructura del gasto público. Comparativamente, el gasto social tiene un mayor peso que lo que se suele denominar gasto productivo, fundamentalmente la inversión pública, lo que condiciona el potencial de crecimiento económico a largo plazo. Además, el sistema impositivo español presenta peculiaridades en comparación con la media europea. Si bien la imposición sobre el capital es similar, los impuestos indirectos y sobre el trabajo son relativamente bajos, mientras que las cotizaciones sociales son más elevadas. Esta estructura fiscal, aunque ayuda a redistribuir la renta y reducir la desigualdad, plantea ciertos desafíos en el terreno de la competitividad y la estabilidad fiscal. Finalmente, España enfrenta un contexto complejo con altos niveles de deuda y déficit público, lo que incrementa su vulnerabilidad frente a posibles choques económicos; máxime en un entorno de mayores exigencias por los procesos de envejecimiento poblacional y descarbonización en los que nos hallamos inmersos. Por ello, se hace urgente adoptar reformas que fortalezcan la sostenibilidad de las cuentas públicas a largo plazo.

**UNA REVISIÓN  
DE LA EFICIENCIA  
DEL GASTO,  
ASÍ COMO UNA  
REORIENTACIÓN DE  
SU COMPOSICIÓN,  
PODRÍA  
PROPORCIONAR  
UNA VÍA ADICIONAL  
PARA MEJORAR LA  
SOSTENIBILIDAD  
FISCAL**

El segundo de los trabajos, escrito por **Carmen Marín González, Diego Martínez López y Javier Pérez**, pone el foco sobre la última de las cuestiones apuntadas. El punto de partida viene dado por esas crecientes presiones sobre el gasto público derivadas de factores como el envejeci-

miento de la población, el cambio climático, las tensiones geopolíticas y la transformación digital. A partir de ahí, se pasa a ofrecer proyecciones cuantitativas de las implicaciones de diferentes políticas fiscales a lo largo de la próxima década. Utilizando un modelo macroeconómico calibrado para la economía española, los autores plantean dos escenarios fiscales. En el primero, las necesidades adicionales de gasto se distribuyen de manera uniforme durante el periodo 2024-2034, mientras que en el segundo estas necesidades se implementan con un retraso de cinco años. Los resultados muestran que solo una política reactiva, es decir, un ajuste fiscal gradual, permitiría simultáneamente cubrir el aumento en las necesidades de gasto y reducir el nivel de deuda pública, lo que resultaría fundamental para cumplir con los nuevos marcos de reglas fiscales europeas. Esta consolidación fiscal coherente y creíble debe ser el fruto de decisiones eminentemente políticas que, en todo caso, difícilmente podrán orillar la necesidad de una reforma tributaria interna pero encajada y coherente con las decisiones de la Unión Europea en este frente. De manera complementaria, los autores sugieren que una revisión de la eficiencia del gasto, así como una reorientación de su composición, podría proporcionar una vía adicional para mejorar la sostenibilidad fiscal.

El segundo bloque de artículos adopta un enfoque sectorial para concretar los cambios precisos. El primero de ellos, elaborado por **Desiderio Romero-Jordán**, aborda la reforma tributaria en una perspectiva de largo plazo. Una reforma sin duda difícil en un contexto de alta fragmentación política y falta de acuerdos en torno a los grandes temas de Estado, pero no imposible si el foco se pusiese sobre puntos de acuerdo potencial y en cuestiones en las que el consenso técnico roza la unanimidad. Entre los cambios que se proponen, Romero subraya la potenciación de la fiscalidad medioambiental y la revisión de los impuestos especiales, como los aplicados al alcohol y al tabaco. También sugiere mejoras en el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) para aumentar la participación laboral de mujeres y trabajadores no cualificados, y la revisión de ciertos aspectos del impuesto de sociedades. En el largo plazo, se enfatiza la necesidad de una reestructuración del impuesto sobre el valor añadido (IVA) y una revisión exhaustiva de los gastos fiscales más costosos. Todas estas medidas persiguen avanzar hacia un sistema tributario más eficiente y equitativo, capaz de garantizar los equilibrios presupuestarios.

Los dos trabajos siguientes giran la atención hacia el lado del gasto y, en particular, sobre la cuestión de su eficiencia y evaluación, uno de los vectores que tradicionalmente han sido relegados en el debate público.

**UNA EVALUACIÓN  
PREVIA RIGUROSA ES  
UN INSTRUMENTO  
CLAVE PARA  
EVITAR FALLOS  
EN EL DISEÑO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
QUE ACABAN  
GENERANDO  
PROBLEMAS GRAVES**

El trabajo de **José María Casado**, **Ignacio Fernández Huertas** y **Esther Gordo Mora** reflexiona sobre la importancia de la rendición de cuentas y la transparencia en el uso de los recursos públicos, con un punto de partida claro: la gestión eficiente de los presupuestos y la evaluación de las políticas públicas son esenciales para mantener la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas. Aunque los autores reconocen los avances en la evaluación de políticas públicas en España, consideran que existe un amplio margen para mejorar en este campo. Además, Casado, Fernández y Gordo subrayan la necesidad de que España adopte una verdadera planificación presupuestaria de medio plazo orientada hacia la consecución de grandes objetivos económicos y sociales, como la transición demográfica y climática, la lucha contra la desigualdad, y el cumplimiento de compromisos en defensa. El plan fiscal estructural debería detallar no solo las inversiones necesarias, sino también las medidas requeridas para financiarlas. Los autores destacan la importancia de establecer indicadores claros que permitan controlar el progreso hacia estos objetivos y efectuar un análisis profundo de los riesgos fiscales potenciales. En particular, los asociados a pasivos contingentes y fenómenos naturales extremos, áreas en las que se han observado deficiencias. En el frente de la evaluación *ex post* de políticas públicas, se identifican varios desafíos para consolidar una cultura de evaluación robusta. Entre ellos se encuentran la necesidad de legislar el acceso a microdatos administrativos y fortalecer la participación de los evaluadores en la selección de políticas a evaluar. Asimismo, se plantea la posibilidad de flexibilizar la contratación de perfiles académicos y fomentar la colaboración entre el ámbito académico y la Administración pública. Por último, se advierte sobre la importancia de mejorar la evaluación *ex ante* y la intermedia. Una evaluación previa rigurosa es un instrumento clave para evitar fallos en el diseño de políticas públicas que acaban generando problemas graves.

El trabajo de **Jordi Esteve** y **Andrea Sousa** complementa al anterior. Los autores comparten la idea de que la evaluación de políticas públicas (EvPP) en España ha convergido significativamente en los últimos años hacia el nivel de madurez comparable al de otras democracias avanzadas. Un progreso que ha sido posible gracias al creciente reconocimiento institucional y a una mayor integración de la evaluación en la gestión cotidiana de las administraciones públicas. Además, la creación de marcos organizativos y normativos específicos ha facilitado la implementación de la práctica evaluadora. Pero persisten retos. Esteve y Sousa consideran fundamental centrarse en los tres siguientes. En primer lugar, establecer una gobernanza sólida de los datos y mejorar su gestión. La obtención de información debe ser ágil para

que las evaluaciones sean rigurosas y ofrezcan un alto valor analítico en tiempos adecuados. En segundo lugar, debe reforzarse la experimentación pública, tomando como referencia el trabajo del Ministerio de Inclusión, lo que permitirá transformar no solo la evaluación retrospectiva, sino también el diseño de intervenciones públicas más efectivas y ajustadas a las necesidades reales. Finalmente, asegurar un seguimiento efectivo y una gestión dinámica del cambio resulta crucial para que las evaluaciones trasciendan el ámbito técnico y se conviertan en verdaderos motores de transformación. La implementación de mecanismos de seguimiento continuo, adaptativos y transparentes garantizará que las políticas públicas respondan de manera ágil a los desafíos y necesidades cambiantes de la sociedad.

Los dos artículos que cierran este bloque abordan las cuestiones territoriales. En un país como España, entre los más descentralizados del mundo, el diseño institucional que condiciona y posibilita el ejercicio de gobierno en el escalón autonómico y el local son asuntos fundamentales para el bienestar de los ciudadanos y los resultados finales del sector público en todos los parámetros de eficiencia, equidad, rendición de cuentas o sostenibilidad fiscal.

**Xoaquín Fernández Leiceaga y María Cadaval Sampedro** sitúan el caso español en la dinámica de tensión entre centralización y descentralización que caracteriza a los estados multinivel. El sistema de financiación autonómica, regulado por la LOFCA, ha sufrido varias reformas, siendo la de 2009, especialmente significativa por aumentar la capacidad tributaria de las autonomías. Sin embargo, la crisis financiera y la pandemia han agravado problemas de insuficiencia y desigualdad; y los mecanismos extraordinarios de financiación han aumentado la dependencia de las comunidades hacia el Estado, complicando el marco fiscal. A partir de este diagnóstico, los autores identifican cinco vectores para una reforma del sistema: aumentar la suficiencia financiera y autonomía tributaria, mejorar la regulación de los impuestos sobre la riqueza, ajustar la nivelación interterritorial, eliminar gradualmente los mecanismos extraordinarios de financiación, y avanzar hacia un federalismo cooperativo que otorgue más autonomía y transparencia a las comunidades. Todo ello busca asegurar una cogobernanza efectiva dentro del marco multinivel de España sin debilitar la Administración central.

**Javier Suárez Pandiello y Roberto Fernández Llera** orientan sus esfuerzos analíticos al escalón local. Su punto de partida es que tanto la tributación municipal, como el sistema de transferencias y el marco

**UN SEGUIMIENTO EFECTIVO Y UNA GESTIÓN DINÁMICA DEL CAMBIO RESULTA CRUCIAL PARA QUE LAS EVALUACIONES TRASCIENDAN EL ÁMBITO TÉCNICO Y SE CONVIERTAN EN VERDADEROS MOTORES DE TRANSFORMACIÓN**

**LA CRISIS FINANCIERA Y LA PANDEMIA HAN AGRAVADO PROBLEMAS DE INSUFICIENCIA Y DESIGUALDAD; Y LOS MECANISMOS EXTRAORDINARIOS DE FINANCIACIÓN HAN AUMENTADO LA DEPENDENCIA DE LAS COMUNIDADES HACIA EL ESTADO, COMPLICANDO EL MARCO FISCAL**

**LA ATOMIZACIÓN  
MUNICIPAL  
DIFICULTA LA  
PRESTACIÓN DE  
SERVICIOS DE  
CALIDAD Y GENERA  
DESIGUALDADES,  
LO QUE PLANTEA  
EL DEBATE  
SOBRE FUSIONES  
MUNICIPALES Y LAS  
DIVERSAS FÓRMULAS  
DE COOPERACIÓN  
INTERMUNICIPAL**

competencial de las entidades locales (EE. LL.) siguen pendiente de reforma, sin olvidar que la planta municipal ha sido apenas modificada desde el siglo XIX. Sin duda, la atomización municipal dificulta la prestación de servicios de calidad y genera desigualdades, lo que plantea el debate sobre fusiones municipales y las diversas fórmulas de cooperación intermunicipal. Aunque las fusiones podrían mejorar eficiencia y equidad, la política actual no favorece este camino, por lo que se recomienda fomentar la cooperación. En cuanto a competencias, se destaca la oportunidad de descentralizar servicios como vivienda y sociales, donde los gobiernos locales demuestren capacidad de gestión. Además, la adaptación de las reglas fiscales internas requerirá reformas legales y acuerdos políticos amplios, con posibles cambios en la normativa autonómica y local. Aunque las EE. LL. tienen una situación financiera generalmente estable, algunas enfrentan problemas estructurales que deben abordarse. Finalmente, los autores resaltan la importancia de mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la contratación pública, en un contexto de transformación digital y con el apoyo de organismos de control externo y la AIReF.

El tercer y último bloque incorpora dimensiones transversales con un impacto creciente sobre las finanzas públicas. De forma sucesiva, se abordan las implicaciones del cambio climático, la digitalización, el envejecimiento poblacional y la globalización.

El trabajo de **Jorge Martínez-Vázquez**, **José Manuel Tránchez-Martín** y **Eduardo Sanz-Arceaga** incide en que el cambio climático plantea un reto de gobernanza global en el que los Estados desempeñan un papel crucial. El artículo asume dos objetivos complementarios: analizar cómo el federalismo fiscal afecta la respuesta al cambio climático y proponer reformas en este ámbito. En un país ampliamente descentralizado como España, es esencial coordinar las responsabilidades entre niveles de gobierno y garantizar una planificación común liderada por el Estado central. El primer gran reto es que los gobiernos regionales y locales necesitan suficientes recursos técnicos y financieros. Para ello, es crucial reevaluar el sistema fiscal y de transferencias. Hoy España está logrando avanzar gracias a los fondos europeos, indispensables dada la situación fiscal y el elevado endeudamiento del país. Además, el trabajo propone reformas para mejorar la coordinación intergubernamental, incluyendo un mayor liderazgo a la Conferencia de presidentes; rediseñar el sistema tributario; crear un fondo específico para desastres climáticos, y desarrollar indicadores que permitan comparar prácticas entre territorios.

Finalmente, los autores subrayan la importancia de que las políticas climáticas promuevan el bienestar ciudadano, para que alcancen una amplia aceptación social.

La digitalización es abordada por **Luiz de Mello**. Sin duda, ofrece grandes oportunidades para que los gobiernos mejoren la recaudación de ingresos y la prestación de servicios públicos, optimizando procesos, fortaleciendo la gestión financiera y promoviendo la transparencia. Pero también plantea desafíos como la necesidad de contar con habilidades adecuadas, la mejora de las infraestructuras y la garantía de la ciberseguridad y la privacidad de los ciudadanos. La cooperación entre niveles de gobierno y con el sector privado es, otra vez más, crucial. Poniendo el foco en el caso español, el autor constata que se ha alcanzado un buen desempeño en digitalización, especialmente en conectividad y servicios públicos digitales, si bien existen algunos retos importantes en el futuro inmediato. Entre ellos, la falta de especialistas en tecnologías de la información y la adopción limitada de tecnologías avanzadas como el *big data* y el *cloud* en el sector privado. Además, debido a la naturaleza descentralizada de su Administración pública, es fundamental garantizar la interoperabilidad entre sistemas (como el del poder judicial) y compartir datos de forma segura. El éxito de la digitalización en España dependerá también de modernizar los flujos de trabajo y fomentar una cultura tecnológica entre los empleados públicos, lo que sin duda requiere tanto capacitación como un cambio cultural.

**David López Rodríguez** y **Roberto Ramos** hacen un ejercicio de optimización al concentrar sus esfuerzos en el lado de los ingresos y orillar el del gasto. Existen numerosos trabajos que abordan con rigor las consecuencias de los cambios demográficos sobre la sanidad, las pensiones o los servicios sociales; pero sabemos mucho menos acerca de su impacto en la recaudación tributaria. En este sentido, la contribución es particularmente novedosa, al demostrar cómo el envejecimiento afecta al conjunto de las fuentes tributarias mayores. En síntesis: a medida que aumenta la población jubilada, la base del impuesto sobre la renta personal se reduce, lo que disminuye la recaudación y progresividad del IRPF; los mayores consumen más servicios no sujetos a gravamen o con tipos reducidos, lo que reduce la recaudación por IVA y otros impuestos sobre el consumo; los hogares mayores reciben más ingresos de capital, que suelen estar gravados a tipos más bajos que los del trabajo, y su riqueza está concentrada en activos inmobiliarios, con menor tributación recurrente. La conclusión principal es que, en ausencia de reformas, estos cambios demográficos erosionarán las bases impositivas, presionando a la baja los ingresos públicos.

**EN UN PAÍS  
DESCENTRALIZADO  
COMO ESPAÑA,  
ES ESENCIAL  
COORDINAR LAS  
RESPONSABILIDADES  
ENTRE NIVELES  
DE GOBIERNO Y  
GARANTIZAR UNA  
PLANIFICACIÓN  
COMÚN LIDERADA POR  
EL ESTADO CENTRAL**

**EL ÉXITO DE LA  
DIGITALIZACIÓN EN  
ESPAÑA DEPENDERÁ  
TAMBIÉN DE  
MODERNIZAR LOS  
FLUJOS DE TRABAJO  
Y FOMENTAR  
UNA CULTURA  
TECNOLÓGICA ENTRE  
LOS EMPLEADOS  
PÚBLICOS, LO  
QUE REQUIERE  
CAPACITACIÓN Y UN  
CAMBIO CULTURAL**

**EN AUSENCIA  
DE REFORMAS,  
LOS CAMBIOS  
DEMOGRÁFICOS  
EROSIONARÁN LAS  
BASES IMPOSITIVAS,  
PRESIONANDO A LA  
BAJA LOS INGRESOS  
PÚBLICOS**

**LA REGULACIÓN  
EUROPEA SOBRE EL  
CAMBIO CLIMÁTICO  
Y LA DISRUPCIÓN  
TECNOLÓGICA, SON  
EJEMPLOS DE CÓMO  
LA INTEGRACIÓN  
REGIONAL PUEDE  
FORTALECER LAS  
INSTITUCIONES  
MULTILATERALES  
PARA AFRONTAR LOS  
GRANDES RIESGOS  
DEL FUTURO**

**Jesús Ruiz-Huerta** e **Inmaculada Ordiales Hurtado** son los responsables del trabajo que cierra el número. La globalización no está en declive, pese a ciertos retrocesos como los recientes ejercicios de proteccionismo que se sostancian, por ejemplo, en el reforzamiento de los aranceles. Al contrario, sigue avanzando impulsada por el desarrollo de internet y la inteligencia artificial. Además, a medida que los riesgos globales aumentan, resulta cada vez más necesario reforzar las instituciones multilaterales y diseñar nuevas reglas compartidas para abordarlos. En este contexto, los Estados deberán asumir un rol más activo en la gobernanza global, con especial énfasis en la protección de los ciudadanos y el cumplimiento de compromisos como los Objetivos de Desarrollo Sostenible; a lo que hay que añadir la idea de la «autonomía estratégica» que ha ganado mucha relevancia en los debates en la Unión Europea en el último quinquenio. Para afrontar estos desafíos, será crucial que los Estados cuenten con ingresos suficientes, mediante reformas fiscales y una mayor coordinación internacional. Además, los gobiernos deberán evaluar de forma independiente sus programas de gasto, fiscales y tributarios. Experiencias como la regulación europea sobre el cambio climático y la disrupción tecnológica, conocidas como el «Efecto Bruselas», son ejemplos de cómo la integración regional puede fortalecer las instituciones multilaterales para afrontar los grandes riesgos del futuro.

En su conjunto, los trabajos incluidos en este número ofrecen una perspectiva poliédrica y completa de los principales desafíos que enfrenta el sector público español en los próximos años. Y aportan propuestas de acción. Algunos restos son antiguos y heredados; otros son recientes y novedosos. La suma de todos ellos: un contexto que requiere de reformas inteligentes y meditadas que sean implementadas con el suficiente consenso social y político. No deberíamos dejar que el tiempo siga transcurriendo mientras seguimos instalados en la pausa.