

Jorge Martínez-Vázquez*
Jorge Onrubia Fernández**

UNA ESTRUCTURA MÁS EFICIENTE Y EQUITATIVA DE GOBIERNO EN EL MARCO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MULTINIVEL

Tras la enorme crisis económica que hemos vivido recientemente, pensamos que llega para España el momento de abordar cambios de calado que permitan responder a posibles nuevos shocks económicos y a los cambios experimentados por la sociedad —envejecimiento, revolución tecnológica, globalización, desigualdad, alta movilidad del capital, flujos migratorios, seguridad internacional, etc.— Precisamente, el objetivo de este trabajo es exponer las grandes líneas de reforma de nuestro sector público que, partiendo de una revisión del estado actual de la cuestión, creemos necesario e indispensable afrontar en los próximos años. Básicamente nos centramos en cuatro temas que consideramos fundamentales para este propósito: el nivel y composición del gasto público, el sistema fiscal, el modelo de descentralización fiscal, y la gobernanza del sector público y la gestión pública.

Palabras clave: impuestos, descentralización, gestión pública, sector público.

Clasificación JEL: D73, H3, H4.

1. Introducción

En las cuatro últimas décadas, España ha sufrido profundas transformaciones en el terreno político,

social y económico. La Transición democrática supuso la adopción de cambios en la estructura económica e institucional de nuestro país que, por primera vez, al menos en los dos últimos siglos, comenzaban a acercarnos a la situación de los países de Europa más desarrollados. El ingreso en la Unión Europea (UE) constituyó el espaldarazo definitivo para este proceso, no solo por los importantes recursos a los que accedimos, sino también por la obligada adopción de políticas comunitarias de toda índole que han influido de

* International Center for Public Policy, Georgia State University.

** Universidad Complutense de Madrid, FEDEA y GEN.

Agradecemos los comentarios recibidos de Vicente Montes. Algunas de las opiniones vertidas en este trabajo reflejan nuestros trabajos anteriores, tal como son citados, y también la conferencia de Martínez-Vázquez en la Fundación Rafael del Pino el 18 de noviembre de 2014.

forma determinante en la modernización económica y social del país.

Sin duda, una de esas grandes transformaciones ha sido la del sector público. Partiendo de unos niveles más propios de un país en vías de desarrollo, en estos 40 años hemos asistido a la creación y consolidación de un amplio Estado del bienestar, además de disponer de una extensa red de infraestructuras, esencial para el crecimiento económico. Por supuesto, esta evolución ha tenido sus vaivenes, con sombras tanto en determinadas políticas —vivienda, investigación y desarrollo o administración de justicia—, como en su impacto en la lucha contra la desigualdad y la pobreza. La financiación del sector público ha constituido otro reto de primera magnitud en esta transformación. La exigencia de recursos que suponía financiar un espectacular aumento del gasto público —entre 15 y 20 puntos de PIB, según la etapa— obligaba a realizar una profunda reforma fiscal que permitiese contar con un sistema tributario moderno, homologable con el de los países con los que nos íbamos a asociar. Sin duda, este también fue uno de los logros más destacables —especialmente si tenemos en cuenta la escasa tradición de España en el cumplimiento tributario—. Sin embargo, la gestión pública ha presentado serias limitaciones que han condicionado la eficiencia con la que se asignan y emplean los recursos públicos. A pesar de su indudable relevancia, el problema de la ineficiencia del gasto público ha sido una cuestión bastante olvidada, quizás arrinconada por las urgencias de los procesos de consolidación fiscal, especialmente los vinculados a las crisis de 1993 y 2008.

Otro hito a tener en cuenta, por su influencia en la configuración de la actuación pública, ha sido el proceso de descentralización política y fiscal iniciado con la Constitución española de 1978. El tránsito desde un Estado unitario y centralizado hasta el actual modelo de Administración Pública multinivel ha convertido a España en uno de los países con un sector público más descentralizado, con un grado similar, si no superior, al de muchos países expresamente considerados como

federales. La implantación y desarrollo de esta realidad multigobierno no ha estado exenta de problemas, muchos aún hoy por resolver.

El artículo se estructura de la siguiente forma. Tras esta introducción, el apartado 2 se dedica a analizar la dimensión y composición del sector público, tanto por el lado del gasto como de los ingresos públicos. El apartado 3 aborda las implicaciones de eficiencia y equidad que tiene nuestra estructura multinivel de sector público, profundizando en los aciertos y desaciertos del proceso de descentralización del gasto a las comunidades autónomas (CC AA), así como la imperiosa necesidad de reforma de la Administración local española. El papel que debe jugar la calidad de las instituciones para incrementar la eficiencia del sector público se discute en el apartado 4, mientras que en el apartado 5 se trata la necesidad de reforma del modelo de gobernanza del sector público español, con atención a los aspectos organizativos, de presupuestación y control y de evaluación. El artículo finaliza con una síntesis de conclusiones.

2. La dimensión y composición del sector público: evolución y factores explicativos

Gasto público

Cuando hablamos de gasto público, lo primero que debemos dejar bien sentado —y como es bien sabido— es que no existe un «nivel óptimo». La política de gasto público en un país refleja las preferencias de sus ciudadanos y cómo estas son atendidas por sus representantes políticos y plasmadas en las prioridades presupuestarias del Gobierno. Igual que no existe un nivel ideal de gasto público, tampoco existe una composición ideal del mismo. En ambas dimensiones es natural observar diferencias notables entre países con PIB per cápita similares.

En España, las últimas cuatro décadas son testigo de amplios cambios en el nivel y composición del gasto público, así como en los niveles de Gobierno responsables del mismo. El cambio más significativo ha sido el

rápido crecimiento en el nivel del gasto público, tanto en relación con el PIB como en términos absolutos, asistiendo a un proceso de convergencia con las políticas de gasto seguidas por el resto de los países de la UE. Sin embargo, la ratio gasto público/PIB se ha mantenido por debajo de la media de la UE y de la OCDE, una brecha que solo la crisis de la «Gran Recesión» ayudó a cerrar, aunque de forma transitoria. España alcanzó la ratio máxima de gasto público no financiero en el año 2012 (47,3 por 100 frente al 49 por 100 para la UE) y en 2014 la cifra habría ya bajado hasta el 43,6 por 100. Por su parte, la composición del gasto público también ha experimentado grandes cambios desde la llegada de la democracia. Los principales cambios están asociados con el Estado del bienestar (sanidad, educación, pensiones, prestaciones por desempleo) y las infraestructuras, siendo estas las partidas más favorecidas.

En la composición del gasto también ha existido un proceso de convergencia con la UE y la OCDE, principalmente en áreas como salud, servicios generales y asuntos económicos. En particular, el incremento del gasto sanitario se produce sobre todo tras los trasposos de competencias, que se cierran en 2002, y particularmente en el capítulo de personal (Montesinos *et al.*, 2015). En asuntos económicos también nos encontramos alineados con los países de nuestro entorno, incluyendo transporte, donde todo apunta a que gastamos por encima de la media de nuestros socios europeos. En cambio, se han mantenido diferenciales en otras áreas de gasto. Así, en términos relativos, España gasta más en orden público y seguridad, protección al medio ambiente, vivienda y servicios comunitarios y actividades recreativas, culturales y religión. Por el contrario, España claramente gasta menos en educación, defensa y protección social. Otras dos categorías de gasto, a menudo ignoradas en este tipo de análisis comparativos a pesar de su importancia, son las subvenciones a empresas y los gastos fiscales incluidos en los impuestos. Respecto a las primeras, España se ha convertido en un país de bajas subvenciones, alrededor de un punto del PIB inferior a la media de los países de la UE27. En el caso de los gastos

fiscales, su peso en España es muy elevado, menoscabo seriamente la recaudación del sistema tributario. Un estudio de la Comisión Europea (CE, 2014) encuentra un gasto del 5,5 por 100 del PIB, solo por detrás de Italia (8,1 por 100) y Reino Unido (5,9 por 100). En comparación con las economías de referencia también gastamos demasiado poco en I+D+i. Además, este gasto en I+D+i ha sido bastante volátil y geográficamente disperso, concentrándose en unas pocas CC AA, mientras que la economía ha mostrado cierta incapacidad de absorción de los recursos disponibles, debido en buena medida a la falta de una agencia nacional que se encargue de su coordinación (Busom, Corchuelo y Martínez-Ros, 2015; Xifré y Kasperskaya, 2016). En cuanto al gasto en infraestructuras, hasta el comienzo de la Gran Recesión la inversión pública se mantuvo estable alrededor del 2,5 por 100 del PIB, si bien aún creció un punto porcentual más durante los primeros años de la recesión (Mas, 2016). Geográficamente, siguen existiendo importantes diferencias en dotaciones de infraestructuras al normalizar por población o superficie.

En cuanto a qué nivel de Gobierno decide sobre el gasto, las CC AA se han convertido en los agentes principales de gasto público dedicado a la provisión directa de servicios del Estado del bienestar —sanidad, educación y asistencia social—. De hecho, España es hoy uno de los países del mundo con una mayor descentralización del gasto público. En el apartado 3 revisamos esta cuestión.

¿Cuál es la eficiencia relativa del gasto público en España? Comparar el nivel o composición de gasto público como porcentaje del PIB con otros países tiene una utilidad limitada, ya que las diferencias pueden simplemente indicar las distintas preferencias y necesidades de esos países. Lo que sí es más relevante es que los recursos presupuestarios gastados no se empleen de una manera eficiente. Los análisis de eficiencia del gasto más recientes muestran que comparativamente somos más eficientes en el área de salud y menos en protección social, educación y servicios generales (Lago-Peñas y Martínez-Vázquez, 2016).

Por áreas, todos los trabajos disponibles apuntan a que donde más urge incrementar la eficiencia del gasto es en educación, por su importancia para la competitividad y el crecimiento económico. En este caso, debe tenerse en cuenta que llegar a niveles de resultados deseables requeriría no solo una mayor eficiencia en el desempeño, sino también un mayor gasto en términos de PIB. De hecho, el gasto en educación en el último cuarto de siglo ha permanecido en España por debajo de los niveles registrados para la UE y la OCDE (-1 por 100 en media), igual que sucede con el gasto público en I+D+i.

Además de la provisión eficiente de los servicios públicos, el gasto público tiene otras dos importantes funciones. La primera es contribuir a una distribución más equitativa de la renta, mientras que la segunda es contribuir a la estabilidad macroeconómica. Respecto de la primera, el impacto en España del gasto público sobre la distribución de la renta ha sido positivo, tanto a través de las prestaciones sociales —pensiones, desempleo, becas y otras ayudas sociales monetarias— como mediante el gasto en especie en educación y salud. Goerlich (2016) estima que entre 2004 y 2013 las prestaciones redujeron la desigualdad de la renta primaria, medida por el Índice de Gini, de 49,5 a 36,3 y de 56,8 a 39, respectivamente, mientras que el gasto en especie en educación y sanidad redujo todos los años alrededor de 6,9 puntos del Gini de la renta disponible¹. Sin embargo, hay que tener en cuenta que esta capacidad redistributiva se ve limitada porque el gasto medio en protección social y bienestar como porcentaje del PIB ha sido —y sigue siendo— inferior al de los países de nuestro entorno europeo: los promedios de la UE y la OCDE de gasto por protección social han estado por encima del 2 por 100 de los valores para España durante el periodo 1995-2007 y un poco por debajo del 1 por 100 para los años de la Gran Recesión (Lago-Peñas y Martínez-Vázquez, 2016).

¹ La renta disponible es definida como el resultado de corregir la renta primaria en las transferencias entre hogares, añadir las prestaciones para obtener la renta bruta y minorar a continuación ésta en los pagos por impuestos directos y cotizaciones sociales a cargo del trabajador y de autónomos.

Además, ha de tenerse en cuenta que el gasto que representan esas políticas ha sido relativamente menos eficiente a la hora de reducir la desigualdad en nuestro país (Afonso *et al.*, 2010).

A la hora de explicar por qué el gasto en España no ha sido tan eficiente, las razones no son evidentes. Si observamos la clasificación económica, en porcentaje del PIB gastamos aproximadamente lo mismo en prestaciones sociales y en consumos intermedios al sector privado para la producción de bienes y servicios públicos, mientras que las retribuciones de los empleados públicos en España, el otro componente de esta producción, representa un porcentaje menor del PIB que en el promedio de la OCDE, salvo en los últimos años, habiéndose mantenido la ratio del empleo público respecto del empleo total en niveles moderados en relación a la OCDE. Por otro lado, la retribución promedio en España es moderadamente más alta para personal administrativo y profesionales y más baja en el caso de mandos intermedios y, sobre todo, los altos cargos y personal directivo. A la vista de estas cifras, todo apunta a que la relativa ineficiencia del gasto tendría sus raíces en la gestión de los recursos, como veremos en los apartados 4 y 5 del artículo.

Es incontestable que la reciente crisis ha situado a España a la cabeza de los países con mayor desigualdad de la Unión Europea. Además de debilitar la cohesión social, la desigualdad retrasa el crecimiento económico y tiende a generar bolsas de pobreza más permanentes. La desigualdad de la renta en los hogares españoles ha mostrado en las dos últimas décadas una evolución significativamente distinta a la experimentada en los países de la UE, con una reducción hasta principios de los años 2000, seguida de un estancamiento durante los años de fuerte expansión y de un importante aumento a partir de 2008 coincidiendo con el inicio de la crisis económica (OCDE, 2014). En la actualidad, España se sitúa a la cabeza de los países de la UE con un mayor nivel de desigualdad de la renta disponible, solo superada por Rumanía, Bulgaria, Chipre y los países bálticos y en niveles similares a Grecia y Portugal (Eurostat, 2015).

En relación con la redistribución, en 2007 las prestaciones sociales monetarias reducían la desigualdad de la renta primaria, medida con el Índice de Gini, de 48,5 a 36,3 (12,2 puntos), mientras que en 2013, la corrección era de 56,8 a 39 (17,8 puntos). Pero este aumento de la capacidad redistributiva ha sido insuficiente para compensar el importante aumento experimentado por la desigualdad de la renta de mercado y, consecuentemente, por la renta bruta. Como evidencian Bonhomme y Hospido (2016), la destrucción masiva de empleo durante estos años y la evolución de los salarios en la parte baja de la distribución explican fundamentalmente este aumento. De hecho, la desigualdad entre la población jubilada prácticamente no ha cambiado antes y después de la Gran Recesión, mientras que entre la población activa ha aumentado de forma muy considerable (Bandrés, 2014). No obstante, existen otras muchas causas que pueden estar influyendo en la elevada desigualdad actual, aunque la medición de su impacto no es fácil: globalización, cambios tecnológicos con fuerte sustitución del factor trabajo, elevada retribución de los altos ejecutivos, etc. En cuanto a la concentración de la renta en los niveles más altos de la distribución, en España el 1 por 100 más rico recibía en 1994 el 6,4 por 100 de la renta personal gravable por el IRPF, en 1999 el 9,6 por 100, y en 2006 el 16,2 por 100, si bien la crisis económica ha reducido esta participación en 2012 al 8,8 por 100 (Díaz-Caro y Onrubia, 2016).

Hay dos temas adicionales muy relacionados con la redistribución de la renta que debemos mencionar. El primero son las carencias del sistema de protección asistencial —garantía de rentas mínimas, la inserción laboral, problemas de dependencia de la prestación, etc.—, cuyo peso respecto del PIB (0,2 por 100) es casi insignificante. Además, esta política está sumamente desintegrada a nivel regional, sin ningún tipo de coordinación por parte de la Administración central (Ayala, 2016). El segundo tema es el empobrecimiento previsible de los jubilados como consecuencia de las reformas aprobadas en 2011 y 2013 para garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones públicas español. Como

apunta Zubiri (2016), estas reformas podrían representar en los próximos años una reducción de las pensiones, en media, de más del 30 por 100.

Por último, nos referimos a cómo ha contribuido el gasto público a la estabilidad macroeconómica. De nuevo, esta es una cuestión complicada de valorar, aunque los análisis recientes indican que el gasto público no siempre ha actuado de forma estabilizadora en España. De hecho, durante el largo período de expansión 1995-2007, la política de gasto público ha sido procíclica, generando un déficit estructural, incluso entre 2005 y 2007, años con superávit presupuestario (Lago-Peñas y Martínez-Vázquez, 2016).

Presión fiscal

La gran «proeza fiscal» de la Transición fue el rápido incremento de la recaudación tributaria en términos del PIB. Desde los Pactos de la Moncloa en 1977, en un período de dos décadas, el proceso de reforma tributaria modernizó y potenció el anticuado y deficiente sistema tributario español aproximándolo a los estándares de los países desarrollados. Muy pocos países, quizás ningún otro, ha conseguido en tan poco tiempo pasar de un esfuerzo tributario de menos del 20 por 100 del PIB a niveles cercanos a la media de la OCDE, incluso por encima del 35 por 100 del PIB a comienzos de los años 2000. Este logro constituyó el cimiento del Estado de bienestar, siendo una de las claves de lo que llegó a llamarse el «milagro económico español». La mejora en la Administración tributaria, junto con la «moral tributaria» del ciudadano medio subió significativamente en ese período, a pesar del pago de impuestos considerablemente más altos.

Pero no todo fue perfecto en esas dos décadas. El sistema tributario siguió mostrando una apreciable regresividad en términos de la distribución de la renta, aunque de forma decreciente, hasta los años noventa (Torregrosa-Hetland, 2016). Más recientemente, López-Laborda *et al.* (2016) encuentran que los impuestos pagados por los hogares españoles en 2013 corrigen la

desigualdad de la renta bruta 1,3 puntos del Índice de Gini (2,8 por 100). En esta corrección, la única figura que presenta un comportamiento redistributivo significativo es el IRPF (7,5 por 100), compensando la regresividad del IVA (-3 por 100), de los impuestos especiales (-0,6 por 100) y de las cotizaciones sociales pagadas por empleados y autónomos (-1,1 por 100)².

El comportamiento redistributivo del gasto público habría afectado positivamente a la moral tributaria de los españoles (Martínez-Vázquez y Torgler, 2009), si bien la influencia de otros factores sociales y político-institucionales explicarían su relativo estancamiento en la primera década de los años 2000 (López-Laborda y Sanz-Arcega, 2013). Sin embargo, la situación de España en cuanto a cumplimiento tributario dista mucho de poder considerarse satisfactoria. A pesar de los grandes avances en la informatización de la Administración tributaria, los esfuerzos por mejorar la gestión del sistema tributario se han dirigido, tradicionalmente, a facilitar el cumplimiento voluntario (Onrubia, 2016). Esta orientación de los recursos, ya de por sí significativamente menores que los dedicados por los países más destacados de la OCDE, ayuda a explicar el alto grado de evasión fiscal que suele identificarse para España. Los efectos del fraude no solo afectan a la merma de la recaudación potencial, sino que también estarían provocando una erosión de la equidad vertical y horizontal del sistema tributario, con la consecuente pérdida de confianza de los ciudadanos en el sistema fiscal.

De cara al futuro, la reforma tributaria debería, a nuestro juicio, abordar tres retos fundamentales: *i)* contribuir más a reducir la desigualdad en la distribución de la renta y la riqueza; *ii)* contribuir más y mejor a la generación del crecimiento económico y el empleo; y *iii)* contribuir proporcionando mayores ingresos a la

reducción del déficit y del elevadísimo nivel de deuda —actualmente un 100 por 100 del PIB, con el objetivo del 60 por 100 fijado por la UE—.

Sin embargo, hay que reconocer que hoy en día la política tributaria está mucho más condicionada que lo que estaba a comienzos de la Transición. Ante la pérdida de control de las políticas monetaria y cambiaria por la pertenencia a la Unión Económica y Monetaria los Gobiernos mantienen, al menos formalmente, el de la política fiscal y, dentro de esta, el de la política tributaria. Pero en la práctica esto no es del todo cierto, pues los Gobiernos de los Estados miembros de la UE han visto bastante reducido su control sobre la política tributaria. Así, en el lado de la imposición indirecta existen restricciones explícitas exigidas por la normativa armonizadora de la UE, además de una presión continua para una mayor convergencia en los tipos de gravamen del IVA y de accisas. En el lado de los impuestos directos, la globalización y la movilidad de capitales han conducido a una reducción muy notable de los tipos nominales del impuesto de sociedades (IS), que a su vez impone una fuerte restricción adicional sobre los tipos del IRPF, dada la posibilidad de trasvase entre las bases de ambos impuestos. Los impuestos sobre la renta duales, discriminando a favor del ahorro y la inversión y con mayor gravamen de las rentas del trabajo, son una realidad que pone de manifiesto esa convergencia y la pérdida de control sobre la política tributaria. Por otro lado, la discusión sobre la elevada «cuña fiscal» que impone la financiación de las pensiones mediante cotizaciones sociales, junto con los elevados tipos marginales del IRPF, es presentada a menudo como un lastre al crecimiento y el empleo, propiciando el debate sobre la necesidad de reestructuración del *tax-mix* a favor de la imposición indirecta, lo que previsiblemente tendría un impacto negativo sobre el ya limitado papel redistributivo del sistema tributario.

¿Qué reformas podrían adoptarse para aumentar la recaudación y reducir la desigualdad? En realidad, desde la perspectiva de «maximizar ingresos» existe margen para mantener los tipos del IRPF. Sin embargo, la elusión a través del trasvase de renta al IS y la movilidad de las bases, especialmente en las rentas del capital, aconsejan usar

² Para los años 2009 a 2011, ONRUBIA y RODADO (2015) encuentran también una contribución redistributiva de los impuestos pagados por los hogares españoles, aunque algo menor en cuanto al porcentaje de corrección de la desigualdad. El IRPF es el único impuesto que se comportaría progresivamente, absorbiendo la regresividad de las cotizaciones sociales y de los impuestos indirectos.

otras medidas. También hay que tener en cuenta la tradicional infradeclaración de la rentas de actividades económicas, amparada por el injustificado mantenimiento del sistema de estimación por módulos, el cual facilita, además, prácticas de evasión a través de facturas falsas. Otro problema importante de nuestra imposición directa es la importante pérdida de recaudación generada por los gastos fiscales incluidos tanto en el IRPF como en el IS, en su gran mayoría carentes de una evaluación rigurosa de su eficacia.

Respecto a la progresividad efectiva del IRPF, ésta se puede incrementar mediante la reducción del importe de las deducciones aplicadas en los niveles de renta altos, mientras que para las rentas bajas podría permitirse el reembolso de algunas deducciones aun cuando éstas den lugar a cuotas líquidas negativas, en una suerte de impuesto negativo sobre la renta, como sucede con los denominados *work-in-benefits* en EE UU (Earned Income Tax Credit y Child Tax Credit) y en Reino Unido (Working Tax Credit y Child Tax Credit). En la imposición sobre la riqueza habría llegado el momento de recentralizar y potenciar el impuesto sobre sucesiones y donaciones, estableciendo unos suelos de tributación irreducibles por parte de las CC AA, fijando un nivel de progresividad moderada, e incluyendo unos mínimos exentos razonables para familiares directos.

¿Cómo utilizar la reforma tributaria para estimular el empleo y el crecimiento económico? Existe consenso amplio, que compartimos, sobre la necesidad de reducir la cuña fiscal en las contribuciones empresariales a la Seguridad Social, especialmente para trabajadores con menor retribución. También pensamos que sería conveniente elevar o incluso suprimir el techo de las bases de cotización para compensar la pérdida de ingresos³. De

cara a este objetivo, el IS también necesitaría ser reformado en profundidad, ya que se trata de una figura altamente distorsionadora, donde la evidencia empírica pone de manifiesto su influencia negativa sobre el crecimiento económico. Además, existe una fuerte presión para reducir el tipo de gravamen nominal consecuencia de la fuerte competencia a nivel internacional y, en particular, en la UE. En el diseño del IRPF y del IS existe, asimismo, una restricción significativa de política tributaria, que es la necesidad de que sus tipos marginales estén coordinados. Si no se consigue, el intercambio de bases personales y societarias fomentará las prácticas de elusión fiscal, con un impacto muy negativo sobre la recaudación conjunta de ambos impuestos.

La reforma también debe sanear la base impositiva del IS. A pesar del elevado tipo nominal fijado en este impuesto, la realidad muestra que las grandes empresas, especialmente las que operan internacionalmente, soportan tipos efectivos de gravamen muy bajos. El establecimiento de un límite a la deducción de gastos financieros se ha estimado que produciría, por sí solo, un importante incremento en la recaudación (por encima de 1.000 millones de euros), lo que permitiría reducir los tipos nominales, con las ventajas que esto implica de cara a la competencia por la inversión internacional. Además, la reforma del IS debería contemplar una solución eficaz al problema del tratamiento diferencial de la financiación empresarial, muy favorable al sobreendeudamiento, en perjuicio de los fondos propios. La eliminación del régimen especial de las pyme, que introduce un sesgo negativo hacia el necesario aumento del tamaño empresarial, una mayor equiparación de la amortización fiscal con la depreciación económica, el ajuste adecuado de los derechos diferidos por compensación de bases negativas y un saneamiento de las deducciones de la cuota son medidas a contemplar (Albi, 2013 y Jerez, 2014). Desde un punto de vista internacional, la consideración de las iniciativas de la Comisión Europea y de la OCDE en el programa BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) deben orientar la reforma del IS hacia la aplicación del denominado modelo de tributación CBIT (Comprehensive Business

³ Por supuesto, no se trata de una «solución mágica» al extraordinario problema del desempleo español. Otros países de la UE tienen cotizaciones más altas que España y en ellos el paro no supera el 11-12 por 100. Para estimular el empleo hay que acudir necesariamente a otras medidas más allá de las fiscales, tales como eliminar la enorme dualidad existente entre trabajadores fijos y temporales, incrementar la productividad a través de la regulación laboral y abordar profundos cambios en las políticas activas de formación continua y, sobre todo, del modelo educativo.

Income Tax) con tributación de la base imponible consolidada común a nivel mundial, tratando de evitar las transferencias artificiales de beneficios entre países para reducir el gravamen efectivo (Sanz-Gadea, 2015). La revisión del régimen de fiscalidad de las empresas españolas con actividad internacional, incluidos los convenios de doble imposición, es otra línea de actuación, dado el coste recaudatorio que suponen los mecanismos de exención para los beneficios obtenidos por las empresas españolas en el extranjero, los cuales vienen representando una proporción creciente respecto de los obtenidos en España (López-Laborda y Onrubia, 2015).

Por último, la necesidad de reducir el déficit presupuestario y el nivel de deuda exigen ineludiblemente una elevación de los ingresos tributarios que permita aumentar el superávit primario. Para ello, la clave principal pensamos que sigue estando en un uso más intenso del IVA, en línea con las recomendaciones del FMI, la OCDE y la Comisión Europea, así como de los impuestos especiales. Aunque desde 2008 se ha subido el tipo general del IVA hasta situarlo en la banda alta dentro de la UE (21 por 100), las exenciones, tipos reducidos y regímenes especiales continúan minando la recaudación efectiva, situándola muy por debajo de su potencial (Hernández de Cos y López-Rodríguez, 2014). De hecho, España ocupa el penúltimo lugar, solo por delante de Italia, en el *ranking* de la UE27 con respecto a la recaudación del IVA como porcentaje del PIB (OCDE, 2014). Según la Comisión Europea (2016), España es el país de la UE donde se grava una menor proporción del valor añadido al tipo ordinario, por lo que a pesar de estar éste fijado en el 21 por 100, nuestro tipo medio nominal ponderado es el menor de la UE (8,6 por 100). Para incrementar sustancialmente la recaudación del IVA sería necesario extender este tipo ordinario a muchas de las categorías de bienes y servicios que ahora se benefician de tipos reducidos, salvo para aquellas consideradas de necesidad básica, a la vez que deben revisarse las exenciones y regímenes especiales. Y si no fuese

suficiente, posiblemente también sea necesario volver a reconsiderar la subida del tipo general. En cuanto a las accisas que gravan el tabaco y el alcohol, en España existe bastante recorrido para su incremento, pues volvemos a ocupar los últimos puestos en la UE.

Aunque con una menor capacidad de recaudación, pensamos que también sería deseable potenciar los impuestos medioambientales, especialmente los asociados a las emisiones contaminantes, pues ahora son prácticamente inexistentes. Su utilización proporcionaría, como establece la literatura de las «reformas fiscales verdes», un «doble dividendo» al permitir los nuevos ingresos reducir otros impuestos más distorsionantes, a la vez que habría que computar las ganancias de eficiencia de una menor contaminación (Gago y Labandeira, 2014). La extensión de los precios públicos y de los copagos permitirían, igualmente, unos necesarios ingresos adicionales, si bien somos conscientes de su rechazo por parte de la opinión pública.

3. Eficiencia y equidad en el marco de la estructura multinivel del sector público

La descentralización a las comunidades autónomas: logros, errores y deberes pendientes

Con la perspectiva de las cuatro últimas décadas, el proceso de descentralización a las CC AA muestra logros significativamente positivos, aunque también aspectos negativos. Comenzando con los positivos, es evidente que España ha pasado a ser uno de los Estados fiscalmente más descentralizados del mundo. Aunque la Constitución define a España como un Estado unitario, de acuerdo con la teoría del federalismo fiscal y a la vista de los datos, podemos decir que nuestro país es hoy en día un país más federal que un buen número de países considerados expresamente como federales. Tras el proceso de descentralización, aproximadamente la mitad del gasto público es ahora gestionado por los Gobiernos subcentrales, del cual algo más del 35 por 100 corresponde a las CC AA, y

el resto a las corporaciones locales. Podemos decir que este proceso ha sido secuencial y escalonado, sin grandes rupturas en la provisión de los servicios públicos, logrando preservar razonablemente la «unidad de mercado» y, en buena medida, aunque con problemas en los últimos años, logrando también mantener la estabilidad presupuestaria global tanto en términos de déficit como de endeudamiento público.

Por el lado negativo, el mayor problema del proceso de descentralización, desde sus inicios, ha sido la introducción de un «régimen foral» que otorga altos privilegios fiscales a dos CC AA —País Vasco y Navarra— frente al resto de CC AA de «régimen común». Aunque existe un amplio consenso en considerar que el sistema foral, sin parangón en la experiencia comparada, introduce desde su reconocimiento en la Constitución de 1978 una asimetría injustificada —a menudo conocida como su «pecado original»—, en estos casi 40 años hemos asistido a su consolidación, con los consecuentes costes en términos de equidad interregional, dada la prácticamente nula aportación de estas dos comunidades de alta renta a la redistribución nacional. Pero, además, esta discriminación *de iure* y *de facto* ha tenido y sigue teniendo ramificaciones y consecuencias negativas para el funcionamiento eficiente de la Administración multinivel en todo el país. Esta asimetría constitucional refleja así que el proceso de descentralización respondió, desde el inicio, más a un imperativo político que a una demanda de provisión más eficiente de servicios públicos y la consecuente mayor rendición de cuentas.

En cuanto al diseño técnico de la descentralización fiscal, otro aspecto negativo ha sido el desequilibrio entre las responsabilidades de gasto asumidas por las CC AA y la devolución desde el Gobierno central de las fuentes de ingresos para financiarlas. La arquitectura básica ha promovido una descentralización mayor del gasto que de los ingresos, siendo raquítico el ejercicio de la capacidad tributaria concedida a las CC AA. Ello ha dado lugar a un fuerte grado de dependencia de las CC AA de las transferencias de todo tipo procedentes de la Administración

central, provocando que el proceso de descentralización haya transcurrido, especialmente en la última etapa, en un contexto de restricción presupuestaria blanda, en el que las comunidades, cada vez que necesitaron más recursos, forzaron al Gobierno central para obtenerlos, sin necesidad de ejercer su capacidad tributaria. Consecuentemente, en un contexto institucional de evaluación muy pobre de las políticas públicas, esta situación ha conducido a un bajo grado de rendición de cuentas y de ejercicio efectivo de la responsabilidad fiscal a nivel autonómico⁴. En este diagnóstico negativo, también debemos referirnos a la falta de estabilidad del marco legal de financiación —hasta cinco reformas, y otra en ciernes—, además de la existencia de problemas importantes derivados de una falta de coordinación eficaz, que afecta tanto a las políticas de gasto como a la gestión tributaria. Por último, hay que destacar la presencia creciente de comportamientos contrarios a la lealtad institucional por parte de ambos niveles de Gobierno.

En la actualidad, el sistema de financiación autonómica es uno de los problemas más acuciantes de la descentralización, si no el principal. De hecho, no exageramos si decimos que la crisis económica reciente ha puesto en juego la suficiencia y la sostenibilidad fiscal de las CC AA. Estamos ante un problema que ya viene de largo, ante la persistencia de evaluar y determinar exógenamente la suficiencia de los recursos. Como muestran las comparaciones internacionales, esto no debería hacerse así, dada la diversidad de competencias y carteras de servicios y los niveles de utilización, sin olvidar la presión y las asimetrías presentes en las partes negociadoras. Pensamos que la suficiencia solo puede determinarse endógenamente, a través de la interacción entre los Gobiernos y los votantes, en un marco de flexibilidad institucional para las CC AA, donde, entre otras cosas, estos Gobiernos deben tener a su alcance

⁴ Ello se ha visto agravado por el hecho de que existe una escasa visibilidad por parte de los ciudadanos del nivel de Administración al que se pagan los impuestos, así como de la atribución de las responsabilidades de gasto. Sobre esta cuestión, véanse LÓPEZ-LABORDA y RODRIGO (2014) y HERRERO *et al.* (2015).

los instrumentos suficientes para obtener la recaudación que en cada momento se considere deseable o necesaria (Lago-Peñas y Martínez-Vázquez, 2015). El otro problema acuciante es lo que podíamos llamar el «desorden de la nivelación interterritorial». Múltiples análisis de los datos revelan reordenaciones sustanciales al comparar los recursos tributarios y globales de las CC AA (De la Fuente, 2016). Frecuentemente, las CC AA que más contribuyen al sistema salen malparadas en términos de recursos totales per cápita, sin que en la mayoría de los casos las diferencias en financiación por habitante ajustado tengan nada que ver con la capacidad fiscal de las CC AA o de sus necesidades de gasto. La ausencia de factores objetivables que expliquen esos resultados dispares en financiación per cápita están detrás de las reivindicaciones de muchas de ellas, al considerar que existe injusticia y arbitrariedad⁵.

Ante este escenario cabe preguntarse cómo hemos llegado hasta aquí. Aunque en 2009 hubo un intento de avance con el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales, hay que decir que los demás fondos de ajuste del sistema actual terminan «desbaratando» el modelo de nivelación interterritorial. En realidad, el sistema de financiación actual se ve comprometido con la «sobrenivelación» en las CC AA de régimen común. Un resultado que se agrava para las CC AA más ricas por la falta de participación en la nivelación de las de régimen foral. Además, este problema se ha consolidado, pues la patente falta de equidad perdura, por lo que parece asistirse a una incapacidad institucional para romper con el *statu quo* heredado.

Estamos convencidos de que existen ciertos pasos a tomar para comenzar a superar el galimatías actualmente existente en la nivelación interterritorial (Lago-Peñas y Martínez-Vázquez, 2015): *i)* determinar límites explícitos a la reordenación; *ii)* decidir si se debe abrazar la nivelación parcial (en lugar de la plena o integral); *iii)* decidir sobre la referencia a tomar como

necesidad de gasto: «habitantes ajustados» o población de derecho, y ser consecuentes con ello; y *iv)* incrementar significativamente la participación de las comunidades forales en el proceso de nivelación, a través del recómputo del cupo vasco y la aportación navarra. El difícil objetivo de la reforma sería encontrar un equilibrio entre la nivelación como «argamasa social» del país y la nivelación como «fuente de descontento» en las regiones que son contribuyentes netas.

Desde un punto de vista operativo, son dos los objetivos básicos a perseguir en la próxima reforma del sistema de financiación autonómica. Primero, las CC AA más ricas deberían autofinanciar la totalidad de sus necesidades de gasto propias, esto es, excluyendo las transferencias condicionales del Gobierno central para las funciones delegadas. Segundo, las CC AA menos ricas y/o con necesidades de gasto más altas recibirían transferencias de nivelación suficientes para la provisión de servicios públicos esenciales, a un nivel de esfuerzo tributario estándar, pero sin provocar ninguna reordenación. Bajo estas condiciones, el diseño de asignación de ingresos y transferencias permitiría que todas las CC AA internalizasen el verdadero coste marginal de los fondos públicos.

En el terreno de la capacidad tributaria, una mayor autonomía tributaria de las CC AA debería llevar a una mayor eficiencia del gasto público subcentral —por ejemplo evitando aeropuertos desiertos y muchas otras variedades de «elefantes blancos»— y, consecuentemente, dar lugar a una mayor y mejor rendición de cuentas y, en definitiva, una mejor responsabilidad fiscal. Pero para que esa mayor autonomía tributaria sea efectiva, es decir, que se ejerza realmente, la historia reciente nos enseña que el Gobierno central debe establecer una restricción presupuestaria dura.

¿Y cómo deberíamos incrementar esa autonomía tributaria? La idea es aumentar los grados de libertad y espacios fiscales de las CC AA, reforzando la separación real y formal de responsabilidades tributarias. Eso se puede alcanzar más nítidamente creando impuestos separados —en vez de delegados, cedidos,

⁵ Véase BOSCH y VILALTA (2011), DE LA FUENTE (2016), LÓPEZ-LABORDA (2014) y VILALTA (2016).

compartidos, etc.—. Aunque este no es el lugar apropiado para su detalle, las medidas a considerar incluirían un IRPF separado del estatal, clarificación del alcance de los impuestos «propios», clarificación y mejor uso de la imposición energética y ambiental, re-centralizar la imposición patrimonial sobre sucesiones y donaciones, y como una opción, aunque no ideal, una fijación colegiada entre el Estado y las CC AA de los tipos de gravamen aplicables en el IVA. En el caso de la descentralización del IVA y de los impuestos especiales, somos conscientes de las limitaciones férreas que impone nuestra pertenencia a la UE.

La creación de espacios fiscales propios también debe incluir la reconsideración de qué nivel de Gobierno debe ser responsable de la administración de los distintos impuestos. Una opción sería apostar por Administraciones separadas del Gobierno central y de los autonómicos, con una lista cerrada de tributos asignados a cada nivel, aunque con amplias opciones de cooperación entre niveles en materia de recaudación y el uso de información. El reconocimiento en la Constitución de este modelo sería deseable. El resultado conduciría, posiblemente, a unos costes más altos por euro recaudado, aunque esto podría estar justificado si sirviese para alcanzar una mayor visibilidad de los impuestos en los distintos niveles de Gobierno, una mayor transparencia para los ciudadanos y una mayor rendición de cuentas en ambos niveles de Gobierno. La otra opción sería una agencia tributaria única o integrada, con coparticipación de los Gobiernos central y de las CC AA (Onrubia, 2016). Como tal, esta última posibilidad no ha sido aplicada con éxito en ningún país, aunque existen alternativas de gobernanza multilaterales que podrían asemejarse al modelo puro de integración, como sucede en el caso de Canadá, donde la Canadian Revenue Agency gestiona voluntariamente una buena parte de los principales impuestos subcentrales, además de los federales. La integración se produce en la gobernanza de la Agencia, con un consejo de dirección integrado por 15 miembros, de los cuales 11 son propuestos por los Gobiernos subcentrales.

Posiblemente, una solución más permanente a los problemas de las CC AA, en nuestra opinión, descansa en la reforma de la Constitución, en línea con la adopción de un sistema fiscal federal. Tal reforma debería garantizar: *i)* la preservación de la unidad de mercado en el territorio de la nación; *ii)* la separación de esferas de responsabilidad e influencia con responsabilidades funcionales claramente especificadas (en la Constitución) para cada nivel de Gobierno, sin injerencias del otro nivel en lo que sea competencia exclusiva; *iii)* la introducción de un alto grado de flexibilidad financiera con un régimen de impuestos separados para cada nivel de Gobierno claramente especificados (en la Constitución); *iv)* un sistema de transferencias intergubernamentales de nivelación, incluyendo necesidades de gasto y capacidad tributaria, sin reordenación territorial; *v)* un mandato o prohibición de rescate financiero entre los distintos niveles de Gobierno, con el ejercicio de una restricción presupuestaria rígida; *vi)* reconocimiento explícito en la Constitución del régimen municipal; *vii)* la corrección de la inequidad presente en el régimen foral, al menos en términos del cómputo del cupo y la aportación como mecanismos de contribución al sistema de nivelación; *viii)* el reforzamiento de las instituciones de cooperación y diálogo, con penalización de las deslealtades institucionales e incumplimientos e introducción de mecanismos de resolución de conflictos fuera del ámbito del Tribunal Constitucional; *ix)* la representación directa de los intereses de las CC AA en el Gobierno federal a través de un Senado reformado que avale esa representación; y *x)* el reconocimiento en la Constitución de que el poder legítimo emana del pueblo representado por el Gobierno federal y las nacionalidades que constituyen España, pero descartando el derecho a la autodeterminación.

El abandono de los Gobiernos locales

Cabe poca duda de que los municipios son la parte de la Administración Pública multinivel que ha sido más descuidada en estas cuatro décadas de consolidación

democrática en España. Como hemos dicho, desde el comienzo de la Transición, el proceso de descentralización ha mantenido una alta carga política, empujado predominantemente por un imperativo «federalizante», siendo escasa la preocupación por mejorar la eficiencia y la rendición de cuentas en el sector público. En este proceso, los municipios han permanecido como una suerte de pariente pobre, perdedores recurrentes en cuanto a competencias funcionales y a financiación. En el corto plazo, el proceso de descentralización en gran medida ha ignorado el norte impuesto por el principio de subsidiariedad⁶. A pesar de ser el nivel de Gobierno que, aunque con deficiencias, más claramente ha rendido cuentas por los servicios prestados, los municipios han sido tratados como instituciones residuales.

La reforma de la Administración local por la Ley 27/2013 ha tenido ciertos aspectos positivos, como la obligación de evaluación y publicidad del coste efectivo de los servicios públicos locales —inédito en el caso de las CC AA y del Estado—. Sin embargo, en general, puede considerarse como un paso atrás, al haber vaciado aún más el papel de los municipios favoreciendo a las CC AA y haber pospuesto las respuestas a los problemas más importantes, ante la urgencia a corto plazo de contención del déficit. La transferencia de competencias en sanidad, educación y servicios sociales a favor de las CC AA puede considerarse errónea, porque, en algunas esferas, los municipios están en mejor posición por su proximidad a los ciudadanos. La potenciación de las diputaciones provinciales en esa misma Ley puede considerarse también un error. Tampoco se ha hecho mucho sobre la actualización del sistema de financiación local.

¿En qué dirección debería ir una nueva reforma municipal? La fragmentación es el problema más acuciante: existen 8.110 municipios de los que el 60 por 100

tienen menos de 1.000 habitantes, lo que representa menos del 3 por 100 de la población. La experiencia ha demostrado que la reducción de municipios no va por la vía de las fusiones voluntarias. Ahora parece más oportuna la consolidación forzosa, como ya han hecho muchos otros países europeos (p.ej. hasta alcanzar una población mínima de 10.000 residentes). La experiencia internacional reciente muestra que los municipios fusionados mejoran significativamente en eficiencia, sin que esto afecte a la representación democrática. Por supuesto, la reforma local también pasa por el fortalecimiento financiero, siendo el aspecto más importante a afrontar la modernización de la tributación de la propiedad inmobiliaria. Ello supone, sobre todo, un mejor uso del IBI, acercando su base imponible al valor de mercado, a la vez que se procede a una eliminación de los beneficios fiscales, salvo con carácter excepcional para el reconocimiento de una capacidad mínima de ingresos. También sería deseable reforzar el principio del beneficio, haciendo mayor uso de tasas y cargos para los servicios públicos cuando y donde sea posible.

4. La calidad institucional como llave para incrementar la eficiencia del sector público

En el debate sobre la necesidad de revisar el papel del sector público en las economías de mercado existe una posición entre los economistas, cada vez más extendida, de destacar la trascendencia que tienen los aspectos institucionales a la hora de explicar su comportamiento, tanto en términos de eficiencia como de efectividad, en la realización de las funciones encomendadas. Detrás de esta perspectiva institucional se encuentra la consideración del sector público como una organización compleja de naturaleza eminentemente económica, cuyos problemas de eficiencia responden a problemas de coordinación e incentivos presentes en toda organización, aunque afectados por los condicionantes propios de la titularidad pública (Stiglitz, 1989 y Tirole, 1994). Desde esta aproximación, el reto al que se enfrentan los Gobiernos para

⁶ La formulación más básica del principio de subsidiariedad mantiene que las cuestiones fiscales, sociales y políticas deben abordarse al nivel más inmediato (o local), que es consistente con su resolución. La subsidiariedad es un principio general de derecho de la UE y un elemento clave de la Carta Europea de Autonomía Local de 1985.

mejorar su eficiencia en la gestión pública se convierte, fundamentalmente, en una cuestión de diseño institucional y de control organizativo. En esta tarea, destacan, como problemas a resolver, los de índole informativa, tales como los relacionados con la incertidumbre, la racionalidad limitada o el oportunismo contractual derivado de las asimetrías informativas. Por tanto, la necesidad de transformación del sector público exige reconvertir la forma de organización y actuación de los Gobiernos, para que estos puedan afrontar con mayores probabilidades de éxito los retos actuales a los que se enfrentan, en escenarios de globalización y profundos cambios demográficos, sociales y tecnológicos (González-Páramo y Onrubia, 2003).

A pesar de las potencialidades de la titularidad pública —como las derivadas de los poderes de coacción fiscal de sancionar y de prohibir, además del de pertenencia obligatoria—, no pueden obviarse las limitaciones que impone la naturaleza política del sector público. Entre ellas destacan las derivadas del tipo de objetivos perseguidos y la manera de establecerlos, el carácter fiduciario de la actividad pública, la forma de elegir a los gestores y la subsidiariedad de su responsabilidad, la posibilidad de incumplimiento unilateral de los contratos o la baja potencia de los incentivos organizativos e individuales. Además, hay que añadir otros condicionantes económicos importantes para el diseño de sus actuaciones como son la no utilización generalizada de precios, la información imperfecta sobre las consecuencias distributivas de éstas y el carácter monopolístico de la provisión pública. Todo ello sin olvidar el carácter multiprincipal del sector público, lo que origina frecuentes problemas de colusión y oportunismo contractual en las interrelaciones entre los múltiples decisores —Parlamentos, Gobiernos, burocratas— que están detrás de la realización de las actividades públicas (Martimort, 1996).

El diseño institucional puede ser considerado como el establecimiento de las reglas que fijan los límites del diseño organizativo (Williamson, 1998). Cada vez existe mayor consenso en que el funcionamiento correcto

de los esquemas de supervisión de los entes públicos depende del diseño institucional, donde los controles y contrapesos (*checks and balances*) resultan indispensables para evitar los problemas propios de captura, extracción de rentas y colusión generados por la existencia de conflictos de objetivos (Laffont, 2000).

En España, el marco institucional del sector público también ha sufrido una importante evolución desde la llegada de la democracia. A la gran transformación experimentada por el sector público tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo, hay que unir, como hemos visto anteriormente, la construcción de un sector público multinivel. Estos cambios requerían cambios también muy profundos en el modelo institucional y organizativo del sector público. Sin embargo, aunque en el transcurso del tiempo se han producido cambios notables que supusieron en su momento una cierta modernización de las estructuras de gasto público —muchos de ellos impuestos por nuestra pertenencia a la Unión Europea desde 1986 y a la zona euro desde 1999—, no es menos cierto que existen importantes deficiencias de funcionamiento de nuestro sector público en muchos ámbitos, como hemos visto. Además, la descentralización de muchas de las principales políticas públicas del Estado del bienestar, como la sanidad, la educación o la asistencia social, ha generado importantes problemas de coordinación e incentivos con sus correspondientes costes de eficiencia, sin que se hayan adoptado las reformas institucionales y organizativas necesarias para mitigarlos. El diseño de la política de infraestructuras, de extensión claramente global, constituye otro ejemplo de un área en la que la gestión del gasto público ha podido ser bastante mejor (De Rus, 2015).

5. Hacia un nuevo modelo de gobernanza del sector público español

Al margen de los problemas concretos asociados a la gestión de políticas específicas, son aquellos vinculados a la gestión económico-financiera de los

recursos públicos, especialmente los de índole presupuestaria, de control y evaluación, junto con los de carácter organizativo, los que explican la baja eficiencia del gasto público en nuestro país.

Reforma organizativa

Desde los años ochenta, en los países de la OCDE pueden identificarse dos modelos estilizados de arquitecturas organizativas del sector público. La principal diferencia radica en el mayor o menor grado de autonomía y descentralización con el que cuentan los centros responsables de gestionar las políticas públicas (Onrubia, 1995, 1996). Una serie de países —entre los que destacan Suecia, Reino Unido, Canadá, Estados Unidos, Holanda, Australia o Nueva Zelanda— adoptan, con sus variantes, un modelo «autónomo-descentralizado», en el que el sector público se organiza en centros gestores, generalmente denominados «agencias», que cuentan con elevados niveles de descentralización funcional y operativa para desarrollar las actividades asignadas. En estos países, la gestión pública posee un carácter marcadamente gerencial, frente a una concepción administrativa basada en la ejecución de procedimientos muy reglados. Otros países —como Francia, Italia, España, Bélgica y, con algunas matizaciones, Alemania— siguen un modelo de tipo «jerárquico-centralizado», caracterizado por tener estructuras organizativas muy centralizadas, en las que predominan los procesos jerárquicos de toma de decisiones de gestión, existiendo una importante supervisión directa por parte de los departamentos responsables de diseñar las políticas públicas. En estos países, además, el Derecho administrativo influye de forma importante en la gestión pública, al concebirse ésta de manera procedimental, con un trasfondo pretendidamente garantista.

El modelo organizativo del sector público español está fuertemente enraizado en una tradición administrativa de la gestión, permaneciendo prácticamente inalterado en sus principios desde la transición democrática,

con la salvedad quizás de algunos intentos de modernización habidos en la década de los noventa —más centrados en los aspectos formales y estéticos que en lo sustantivo de la gestión—. Resulta llamativo que el mantenimiento de este modelo se haya producido en un período en el que muchos países de la OCDE abor-daron reformas de calado, impulsados por el movimiento del «*new public management*», extendido desde la experiencia británica en los años ochenta. Hay que destacar que esta ausencia de tránsito hacia modelos organizativos y de gestión más gerenciales coincidió con la etapa de implantación y extensión de nuestro Estado del bienestar y, simultáneamente, como se ha dicho, de descentralización competencial de sus principales políticas a favor de las recién creadas CC AA, cuyas Administraciones replicaron el modelo de organización del Gobierno central⁷.

Defendemos aquí que una gestión más eficiente del gasto público necesita un modelo organizativo-institucional acorde con las necesidades de gestión que impone un escenario en el que están llamadas a coexistir políticas públicas con fuertes demandas de recursos y procesos de consolidación fiscal con fuertes restricciones. A la vista de las experiencias comparadas creemos imprescindible abordar, de forma definitiva, una reforma encaminada a implantar, en los diferentes niveles de Gobierno, un modelo organizativo de tipo autónomo descentralizado. Como hemos dicho, en este modelo la forma organizativa predominante en los centros gestores son las agencias, las cuales se encargan de realizar la gestión operativa de los programas públicos bajo su responsabilidad. Su actuación debe someterse a estándares elevados de independencia profesional, con plena delimitación entre las

⁷ Hay que recordar aquí el loable intento de reforma, inspirada en esas tendencias internacionales, llevado a cabo en los primeros años de la década de los noventa desde los Ministerios de Economía y Hacienda y para las Administraciones Públicas, cuyo informe final, conocido como *Libro Blanco sobre la Organización y el Funcionamiento de la Administración del Estado* (Instituto de Estudios Fiscales, 1993), fue arrinconado tras las elecciones generales de 1993, en un momento de estallido de una intensa crisis económica.

responsabilidades técnicas y las políticas ejercidas por los departamentos encargados de la dirección estratégica de las políticas públicas. Los principales elementos y atributos que debiera incluir este modelo organizativo deberían ser:

- Separación efectiva entre las responsabilidades de gestión estratégica, situadas en el nivel de decisión político, y las de gestión operativa, de índole técnica.

- Identificación clara entre las áreas de actividad funcional y la asignación de programas presupuestarios, con el fin de aprovechar las economías de especialización y facilitar el control por objetivos y la evaluación de los resultados alcanzados.

- Financiación de las agencias mediante contratos presupuestarios de carácter trilateral, entre los departamentos de finanzas, el sectorial responsable de la política y la propia agencia. Estos contratos deben ser plurianuales, y deben vincular las dotaciones de recursos al cumplimiento de objetivos, evaluables y revisables a lo largo del período de ejecución de los programas.

- Implantación de servicios de control interno, dependientes de la dirección ejecutiva de las agencias, y supervisados por centros directivos especializados con competencias transversales y dependientes de los departamentos de administraciones públicas o de finanzas (p.ej. en España la IGAE). Entre sus funciones estaría el diseño de sistemas de objetivos e indicadores de actividad, realización de la contabilidad analítica y de gestión y la evaluación económica previa de proyectos incluidos en los programas gestionados.

- Diseño de un sistema institucional de control orientado hacia los resultados de la gestión, tanto a nivel interno de las organizaciones como externo (Albi y Onrubia, 2016). Para que funcione adecuadamente es imprescindible que las unidades de control interno sean plenamente operativas, ya que éstas deben suministrar la información de calidad necesaria para realizar evaluaciones estandarizadas de eficiencia y cumplimiento de objetivos, así como de la cobertura (impacto) de las necesidades que justifican los programas de gasto. Las auditorías *value for money*, adoptadas en los países

con mejores prácticas de la OCDE, son un referente de esta visión del control. El control externo debe ser plenamente independiente del poder político y realizarse bajo criterios estrictamente profesionales. Los informes completos de las evaluaciones deben ser accesibles y difundirse con transparencia, y sus resultados someterse a debates en el ámbito parlamentario.

- Gestión autónoma por parte de las agencias de los procesos de selección de recursos humanos, tanto para los puestos ejecutivos como para el resto de sus plantillas. Además, es necesario que éstas dispongan de un grado razonable de autonomía para establecer la política retributiva, formativa y de fijación de carreras profesionales.

Reforma de la gestión y el control presupuestarios

El actual modelo presupuestario aplicado en España data, en sus grandes líneas, de mediados de la década de los ochenta, cuando se implantó una suerte de presupuestación por programas. Ésta, fundamentalmente, consistía en el establecimiento de una clasificación funcional que recogía de forma normalizada un conjunto de programas que cubrían la totalidad del gasto público, consistente con las clasificaciones económica y orgánica de los Presupuestos Generales del Estado (PGE). Salvo las incorporaciones derivadas de la primera normativa de estabilidad presupuestaria de 2001 y sus posteriores revisiones de 2006 y 2012, el marco legal de la presupuestación y el control del gasto público en el ámbito del sector público estatal ha permanecido prácticamente inalterado durante más de 25 años. Por su parte, las CC AA y las corporaciones locales se han limitado a replicar, casi de forma mimética, la normativa estatal, sin que existan rasgos distintos destacables, sin perjuicio de algún intento voluntarista de mejorar los procesos de elaboración del presupuesto.

La aprobación en 2001 de la primera normativa legal sobre estabilidad presupuestaria impuso algunas

novedades relevantes en el proceso de elaboración de los PGE: fundamentalmente la propuesta y aprobación de un techo máximo de gasto por las Cortes Generales. La reforma reciente de esta normativa en 2012 ha introducido algunos requisitos adicionales relacionados con el contenido de la supervisión del déficit público y los límites de crecimiento del gasto público, así como la adecuación del calendario de elaboración a las exigencias de la nueva regulación de la gobernanza fiscal de la Unión Europea de 2012 —medidas integradas en el denominado *Six Pack*, *Two Pack* y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza o *Fiscal Compact*— (Hernández de Cos y Pérez, 2013).

Hay que precisar que, como reconoce una parte importante de la literatura académica, en España no puede hablarse en sentido estricto de la existencia de una presupuestación por programas, sino más bien de una presentación formal de los presupuestos de acuerdo con esta categoría funcional, que se añadía en 1984 a las tradicionales clasificaciones orgánica y económica (Zapico, 1989 y Onrubia, 2003). La falta de sistematización en el establecimiento de objetivos para los programas y su seguimiento, junto con las importantes carencias en materia de contabilidad de costes y, sobre todo, en la adopción de técnicas validadas de evaluación de eficiencia e impacto, han venido impidiendo un avance real hacia una auténtica presupuestación funcional por programas o, simplemente, un presupuesto sobre las actividades (Onrubia, 2005). La consecuencia de estas deficiencias es una práctica presupuestaria esencialmente incrementalista, como contrastan empíricamente Caamaño y Lago-Peñas (2011). Las limitaciones informativas apuntadas sobre el cumplimiento de objetivos en ejercicios anteriores y sobre el impacto en la cobertura de necesidades impiden que las comisiones de análisis de programas que figuran en el procedimiento funcionen de una forma efectiva, convirtiéndose al final en órganos de negociación interna en cada Ministerio y, posteriormente, con la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Por lo que respecta a la fase parlamentaria, una vez aprobado por el Consejo de Ministros, el proyecto está sometido a un procedimiento de tramitación en el Congreso de los Diputados, regulado por el Reglamento del Congreso de los Diputados de 1982. Este Reglamento resulta determinante, pues una vez superada la aprobación del proyecto en su conjunto —discusión global sin detalle más allá de las grandes cifras—, se impone un formato procedimental de discusión en Comisión de Presupuestos, de carácter estrictamente orgánico, es decir, por departamentos ministeriales y centros directivos. Esto resulta inconsistente con el criterio funcional de clasificación por programas (Onrubia, 2003). De hecho, este tipo de discusión parlamentaria fortalece el componente político competencial, arrinconando la discusión sobre la idoneidad económica inherente a la presupuestación por programas.

Evaluación

El panorama de la evaluación económica del gasto público en España puede decirse que es todavía más desalentador. Desde hace décadas coexisten muchas limitaciones y deficiencias técnicas y un entorno institucional nada favorable a la evaluación, lo que condiciona seriamente su realización profesional e independiente conforme a los estándares y mejores prácticas internacionales. Además, no podemos olvidar las importantes limitaciones de nuestra gestión pública, ya apuntadas, derivadas de la procedimentalización administrativa de la ejecución presupuestaria, lo que supone una ausencia casi total de información de calidad —indicadores de actividad, contabilidad de costes, sistemas de seguimiento de objetivos, etc.— que debería ser proporcionada por los servicios de control interno. Otro tipo de limitaciones tienen que ver con el diseño de las instituciones de evaluación y su encaje en el marco institucional de la supervisión, presentando un claro déficit de independencia efectiva y de especialización en la evaluación, como sucede con el Tribunal de Cuentas (Albi y Onrubia, 2016).

La identificación de estas carencias y la preocupación por el atraso mostrado frente a otros países de referencia motivaron la iniciativa de creación de la Agencia Estatal de Evaluación (AEVAL) en 2007. Sin embargo, puede decirse que su actividad hasta ahora no ha arrojado avances sustanciales en el campo de la evaluación, al menos dentro de los estándares internacionales de referencia. La dotación muy limitada de recursos respecto de los países considerados como los de mejores prácticas, la ausencia de especialistas destacados, junto con su total dependencia política —la AEVAL está incluida en el organigrama jerárquico del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas— ayudan a entender su situación actual.

Ante este escenario, pensamos que es urgente abrir un proceso de reflexión sobre la reforma de las instituciones de control y evaluación españolas. Este debería partir de un diagnóstico integral del actual sistema de control de la gestión pública, incluidos los aspectos presupuestarios. Las deficiencias mostradas desde hace décadas por el funcionamiento del Tribunal de Cuentas hacen necesaria e inaplazable su reforma. Esta debería basarse en una redefinición de las funciones a desarrollar, en línea con los modelos institucionales existentes en los países considerados de referencia. En concreto, debería producirse su transformación en una institución encargada de la auditoría de gestión, con independencia efectiva del poder político (Albi y Onrubia, 2016). El papel de una institución de estas características es imprescindible para que la exigencia de responsabilidades respecto del buen uso de los recursos públicos sea una realidad, debiendo extenderse de forma efectiva más allá del control tradicional de legalidad y regularidad contable. Su correcto funcionamiento resulta fundamental para generar los incentivos necesarios para inducir mejoras de eficiencia en el uso de los recursos públicos. Esta redefinición debería incorporar reconocimiento constitucional, si bien es cierto que si no se promueven otros cambios institucionales, por sí solo este resultará insuficiente.

En este proceso reformador, el cambio de adscripción de la AEVAL al ámbito parlamentario podría ayudar en la reconversión del Tribunal de Cuentas. La publicación regular de planes anuales de evaluación, basados en auditorías de gestión del tipo *value for money*, constituiría su mandato fundamental de actuación, al que debería inexcusablemente adecuarse su actividad. Los resultados de las mismas, plasmados en informes rigurosos, deberían discutirse en el Parlamento, bajo criterios técnicos, como sucede en los países con las mejores prácticas. La redefinición de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, actualmente sin función operativa conocida, podría ser también de gran utilidad para canalizar el desarrollo efectivo de esta función parlamentaria de supervisión.

6. Conclusiones

Vemos este trabajo como una propuesta de reformas necesarias para lograr una estructura más eficiente y equitativa de gobierno para España, dentro de un marco multinivel de la Administración Pública. Dado el gran abanico de cuestiones que hemos abordado es importante que en este apartado de conclusiones nos paremos a reflexionar sobre los grandes temas que deberían requerir nuestra atención de cara al futuro.

Primero, aceptar que no hay reglas o análisis que nos puedan decir cuánto debemos gastar o, en paralelo, cuánto debemos gravar. Las respuestas aquí son eminentemente ideológicas y deben ser desarrolladas en su tiempo por los Gobiernos democráticamente elegidos. En lo que sí podemos contribuir es en gastar mejor, es decir, de una manera más eficiente, consiguiendo mejores resultados con el gasto realizado. Como hemos visto, existen áreas, como la educación o el I+D+i, en donde tenemos muchos deberes que hacer. Las razones que explican la falta de eficiencia en el gasto público no son aparentes a primera vista, ya que España no emplea a más funcionarios, no les paga más, o no se utilizan más de otros *inputs* en comparación con otros

países que obtienen mejores resultados. A nuestro entender, lo que ha fallado y nos hace menos eficientes es, principalmente, la falta de calidad institucional en la gestión económico-financiera de los recursos públicos, especialmente los de índole presupuestaria, de control y evaluación. Esto, como lo entendemos, constituye el déficit clave que tenemos que cubrir para incrementar la eficiencia del gasto público en nuestro país.

Segundo, también es cierto que para financiar el gasto público podemos gravar mejor. España necesita una reforma tributaria que nos permita atajar el déficit presupuestario y la acumulación de deuda. Los cambios deben incrementar la recaudación por IVA, impuestos especiales y ambientales, reducir la desigualdad en la distribución de la renta (aumentando la progresividad en el IRPF y el impuesto de donaciones y sucesiones) y favorecer el crecimiento económico y el empleo (a través de la reformas del impuesto de sociedades y de las cotizaciones sociales).

Por último, en tercer lugar, dentro del marco multinivel de la Administración Pública, destacar que los logros conseguidos con el proceso de descentralización se han visto comprometidos por problemas ya endémicos, como la financiación autonómica y el práctico olvido de las corporaciones locales. A nuestro entender, y conscientes de que esta visión pueda no ser compartida, la solución pasa por responsabilizar a las CC AA a través de su federalización, con imposición y espacios de influencia bien delimitados respecto de la Administración central, y por una reforma municipal con fusión obligatoria de los entes económicamente inviables, con su fortalecimiento financiero (fundamentalmente a través de un impuesto de bienes inmuebles, IBI, modernizado) y de sus competencias.

Referencias bibliográficas

- [1] AFONSO, A.; SCHUKNECHT, L. y TANZI, V. (2010). «Income Distribution Determinants and Public Spending Efficiency». *Journal of Economic Inequality*, vol. 8, nº 3, pp. 367-389.
- [2] ALBI, E. (2013). *Reforma Fiscal*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters.
- [3] ALBI, E. y ONRUBIA, J. (2015). *Economía de la gestión pública: cuestiones fundamentales*. Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces.
- [4] ALBI, E. y ONRUBIA, J. (2016). «Institucionalizar la evaluación económica de políticas públicas: eficiencia y rentabilidad social». *Papeles de Economía Española*, vol. 147, pp. 50-67.
- [5] AYALA, L. (2016). «El gasto público en programas de lucha contra la pobreza: tendencias, determinantes y necesidades de reforma». *Papeles de Economía Española*, vol. 147, pp. 145-166.
- [6] BONHOMME, S. y HOSPIDO, L. (2016). «The Cycle of Earnings Inequality: Evidence from Spanish Social Security Data». *Economic Journal*, DOI: 10.1111/econj.12368.
- [7] BOSCH, N. y VILALTA, M. (2011). «El equilibrio vertical en el modelo de financiación autonómica», en LAGO, S. y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (eds.). *Las transferencias intergubernamentales en España: análisis y propuestas de reforma*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, pp. 21-45.
- [8] BUSOM, I.; CORCHUELO, B. y MARTÍNEZ-ROS, E. (2015). «¿Todos los caminos llevan a Roma? Incentivos fiscales, ayudas directas y la inversión empresarial en I+D». *Ekonoz-Revista Vasca de Economía*, vol. 88, pp. 263-281.
- [9] CAAMAÑO, J. y LAGO-PENAS, S. (2011). «Combining Incrementalism and Exogenous Factors in Analyzing National Budgeting: An Application to Spain». *Public Finance Review*, vol. 39, pp. 712-740.
- [10] COMISIÓN EUROPEA (2016). *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2016 Final Report*. TAXUD/2015/CC/131.
- [11] DE LA FUENTE, A. (2016). «La reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: una propuesta específica». *Fedea Policy Papers*, vol. 8, 2016. FEDEA.
- [12] DE RUS, G. (2015). «La política de infraestructuras en España. Una reforma pendiente». *Fedea Policy Papers*, vol. 8, 2015. FEDEA.
- [13] DÍAZ-CARO, C. y ONRUBIA, J. (2016). «Desigualdad y rentas altas en España: análisis por fuentes 1984-2012». *Estudios sobre la Economía Española*, EEE, vol. 13, 2016, FEDEA.
- [14] GAGO, A. y LABANDEIRA, X. (2014). «La imposición ambiental como opción para España». *Papeles de Economía Española*, vol. 139, pp. 142-152.
- [15] GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. y ONRUBIA, J. (2003). «Información, evaluación y competencia al servicio de una gestión eficiente de los servicios públicos». *Papeles de Economía Española*, vol. 95, pp. 2-23.
- [16] HERNÁNDEZ DE COS, P. y LÓPEZ-RODRÍGUEZ, D. (2014). «Estructura impositiva y capacidad recaudatoria en España: un análisis comparado con la UE». *Banco de España Occasional Paper*, vol. 1.406.

- [17] HERNÁNDEZ DE COS, P. y PÉREZ, J. J. (2013). «La nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria», *Boletín Económico*, Banco de España, abril, pp. 65-78.
- [18] HERRERO, A.; GOENAGA, M. y RUIZ-HUERTA, J. (2015). «Finanzas autonómicas: visibilidad, transparencia y atribución de responsabilidades». *Papeles de Economía Española*, vol. 143, pp. 185-204.
- [19] JEREZ, L. (2014). «El gravamen de los beneficios societarios: alternativas viables». *Papeles de Economía Española*, vol. 139, pp. 56-69.
- [20] LAFFONT, J. J. (2000). *Incentives and Political Economy*. New York: Oxford University Press.
- [21] LAGO-PENAS, S. y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2015). «El sistema de financiación autonómica: ¿quo vadis?». *Papeles de Economía Española*, vol. 143, pp. 2-16.
- [22] LAGO-PENAS, S. y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2016). «El gasto público en España en perspectiva comparada: ¿gastamos lo suficiente? ¿gastamos bien?». *Papeles de Economía Española*, vol. 147, pp. 2-25.
- [23] LÓPEZ-LABORDA, J. (2014). «El futuro de la financiación autonómica. La reforma de la nivelación». *Mediterráneo Económico*, vol. 25, pp.147-163.
- [24] LÓPEZ-LABORDA, J.; MARÍN, C. y ONRUBIA, J. (2016). «Observatorio sobre el reparto de los impuestos entre los hogares españoles. Primer Informe – junio 2016». *Estudios sobre la Economía Española*, EEE, vol. 21, 2016, FEDEA.
- [25] LÓPEZ-LABORDA, J. y ONRUBIA, J. (2015). «Cinco reflexiones sobre el Informe para la reforma del sistema tributario». *Fedea Policy Papers*, vol. 1, 2014, FEDEA.
- [26] LÓPEZ-LABORDA, J. y RODRIGO, F. (2014). «Percepciones de los ciudadanos sobre las haciendas regionales: quién es y quién debería ser responsable de los servicios e impuestos autonómicos». *Revista de Economía Aplicada*, vol. 66, pp. 5-33.
- [27] LÓPEZ-LABORDA, J. y SANZ-ARCEGA, E. (2013). «La moral fiscal de los españoles, revisitada». *Documentos de Trabajo*, vol. 722. FUNCAS.
- [28] MARTIMORT, D. (1996). «The Multiprincipal Nature of Government». *European Economic Review*, vol. 40, nº 3, pp. 673-685.
- [29] MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. y TORGLER, B. (2009). «The Evolution of Tax Morale in Modern Spain». *Journal of Economic Issues*, vol. 43, pp. 1-28.
- [30] MAS, M. (2016). «Dotaciones de infraestructuras en la economía española. De la expansión a la crisis». *Papeles de Economía Española*, vol. 147, pp. 108-125.
- [31] MONTESINOS, A.; PÉREZ, J. J. y RAMOS, R. (2015). «Los cambios en la estructura y composición del empleo público durante la crisis». *Cuadernos de Información Económica*, vol. 249, pp. 63-75.
- [32] ONRUBIA, J. (1995). «El modelo organizativo-institucional del sector público: la necesaria compatibilidad de los aspectos micro y macroeconómicos». *Actas del V Congreso Nacional de Economía*, vol. 7, pp. 15-57. Las Palmas de Gran Canaria: Instituto Canario de Administración Pública – Colegio de Economistas de Las Palmas.
- [33] ONRUBIA, J. (1996). «La necesaria reforma de la gestión económico-financiera del gasto público». *Presupuesto y gasto público*, vol. 20, pp. 29-38.
- [34] ONRUBIA, J. (2016). «Financiación autonómica y administración tributaria: una propuesta de modelo integrado de gestión». *Fedea Policy Papers*, vol. 21, 2016, FEDEA.
- [35] ONRUBIA, J. y RODADO, M. C. (2015). «El papel redistributivo del sistema fiscal: presente y futuro». *Ekonomiaz-Revista Vasca de Economía*, vol. 88, pp. 176-217.
- [36] ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (2014). *Consumption Tax Trends 2014: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Policy Issues*. OCDE. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/ctt-2014-en>
- [37] SANZ-GADEA, E. (2015). «Hacia dónde van y hacia dónde deberían ir las normas de fiscalidad internacional». *Ekonomiaz-Revista Vasca de Economía*, vol. 88, pp. 98-123.
- [38] SECRETARÍA DE ESTADO DE HACIENDA Y SECRETARÍA DE ESTADO PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (1993). *Informe sobre la Organización y Funcionamiento de la Administración del Estado*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales (no publicado).
- [39] STIGLITZ, J. E. (1989). «On the Economic Role of the State», en HEERTJE, A. (ed.). *The Economic Role of the State*. Amsterdam: Basil Blackwell-Bank Insinger de Beaufort NV, pp. 9-86.
- [40] TIROLE, J. (1994). «The Internal Organization of Government». *Oxford Economic Papers*, vol. 46, pp. 1-29.
- [41] TORREGROSA-HETLAND, S. (2016). «Sticky Income Inequality in the Spanish Transition (1973-1990)». *Revista de Historia Económica/Journal of Iberian and Latin American Economic History* (New Series), vol. 34, nº 1, pp. 39-80.
- [42] VILALTA, M. (2016). «Pasado, presente y futuro de la nivelación en el modelo de financiación de las comunidades autónomas». *Fedea Policy Papers*, vol. 16, 2016, FEDEA.
- [43] XIFRÉ, R. y KASPERSKAYA, Y. (2016). «Gasto público en I+D+i en España: análisis y propuestas». *Papeles de economía española*, vol. 147, pp. 92-107.
- [44] ZUBIRI, I. (2016). «Las pensiones en España: situación y alternativas de reforma». *Papeles de Economía Española*, vol. 147, pp. 167-187.

*En el próximo número de
Información Comercial Española. Revista de Economía*

Economía y cambio climático: reto y oportunidad

Miguel Arias Cañete

La política europea contra el cambio climático.
El nuevo marco sobre clima y energía a 2030

José López-Tafall Bascuñana

Introducción

**Juan Cervigón Simo
y José López-Tafall
Bascuñana**

Qué es el cambio climático y cómo luchar
contra él

**Gonzalo Escribano Francés
y Lara Lázaro Touza**

Gobernanza, integración y securitización del
cambio climático

**Jorge Alvar Villegas
e Isaac Martín Barbero**

El cambio climático como dinamizador de la
actividad de las empresas españolas en el exterior.
Oportunidades existentes

**Sergio Álvarez Camiña,
Alfonso Nájera Ibáñez
y Francisco Espejo Gil**

El impacto del cambio climático en el sector
financiero y de seguros

José Miguel Villarig Tomás

El papel de las energías renovables en la lucha
contra el cambio climático. Un repaso a las
opciones existentes

**M^a Luz Castilla Porquet
y Franck van Dellen**

España ante el cambio climático.
Retos en la transición hacia una
economía baja en carbono

Julían Núñez Sánchez

El sector de las infraestructuras,
gran aliado en la lucha contra
el cambio climático

Últimos números
publicados:

***La industria de la
ciencia. Oportunidades
para España***

***La economía española
en el reinado
de Juan Carlos I***

Números en preparación

Economía del terrorismo

Economía digital



Coordinador: **José López-Tafall Bascuñana**