



Policy Paper

Informes y papeles del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19

Modernización de la Administración Pública

ALFONSO NOVALES (coordinador)

et al.

Fedea Policy Paper 2022/01

Enero de 2022

fedea

*Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores
y no coinciden necesariamente con las de Fedea.*

Grupo de Trabajo Mixto Covid-19
Comisión de seguimiento del Plan de Recuperación

Modernización de la Administración Pública*

Enero de 2022

Alfonso Novales (UCM), coordinador
Javier Andrés (U. de Valencia)
Angel de la Fuente (FEDEA e IAE-CSIC)
Ginés de Rus (ULPGC y FEDEA)
Luis González Calbet (economista)
María Fernández (Ramón y Cajal abogados)
María José Morán (Instituto de la Empresa Familiar)
Jorge Onrubia (UCM-ICEI y FEDEA)
Jaime Pérez Renovales (Banco Santander)
Esteban Sastre (Instituto de la Empresa Familiar)
Rodrigo Rebollar (Instituto de la Empresa Familiar)

Resumen

El presente documento trata de caracterizar las vías de modernización de la Administración pública española que deberían seguirse para conseguir una reforma exitosa. Se consideran, sucesivamente, las siguientes áreas: 1) recursos humanos, 2) digitalización de la Administración, 3) colaboración público-privada, 4) transparencia en la gestión pública y 5) mecanismos de control de la gestión pública. No se incluye la evaluación de políticas públicas, por haber sido objeto de análisis en un informe específico del GTMC (de la Fuente et al., 2021).

Este documento es fruto del trabajo del conjunto de la Comisión. Aunque se ha buscado el consenso siempre que ha sido posible, sus miembros no comparten necesariamente todas y cada una de sus conclusiones y/o propuestas.

* Agradecemos los comentarios y sugerencias de otros miembros del GTMC y, en particular, los de Anna Balletbó (Renfe y Arcmed Hotels), J. Emilio Boscá (U. de Valencia y FEDEA), Eduardo Brunet (Greenward Partners), Toni Brunet (Cellnex), Enrique de Areba (IBC Partners), Bruno de la Fuente (Seopan), Juan del Alcázar (B. Santander), Javier Ferri (U. de Valencia y FEDEA), Miguel Angel García Díaz (URJC y FEDEA) y Enric Pérez (Cellnex)

1. Introducción

Las administraciones públicas son el vehículo para la prestación de servicios esenciales a los ciudadanos. Junto a esta tarea provisoria, ejercen también funciones de redistribución, regulación y supervisión. Una buena Administración pública, que sirva al interés general, eficiente, eficaz, equitativa, transparente, abierta a la participación ciudadana, entre otros valores, es esencial en una democracia moderna. De hecho, la Carta Europea de los Derechos Fundamentales de 2000 reconoce el derecho fundamental de los ciudadanos europeos a una buena Administración pública.¹ Además, la eficiencia de la administración es especialmente necesaria en momentos como el actual, en que las ayudas públicas para amortiguar los efectos de la crisis producida por la pandemia de la COVID han generado un elevado déficit y han situado la deuda pública por encima del 120% del PIB.

Para financiar sus actividades, las administraciones públicas disponen de importantes volúmenes de recursos que provienen fundamentalmente de ingresos fiscales de carácter coactivo (impuestos, cotizaciones sociales, tasas y otras exacciones). En España, el gasto público total del Estado, Seguridad Social, comunidades autónomas y entidades locales, se sitúa en la actualidad cerca del 50% del PIB.

El actual estado de bienestar es muy distinto, tanto en tamaño como en el contenido de las políticas que lo conforman, del existente en el momento de la redacción de la Constitución Española de 1978. Su compleja gestión plantea unas exigencias que hacen necesario abordar una reforma en profundidad de la Administración pública española. Dicha reforma debe aportar herramientas para una gestión más eficiente de sus recursos humanos y buscar su modernización, utilizando eficazmente los medios tecnológicos disponibles en la actualidad, a la vez que se aprovecha la riqueza de los ingentes volúmenes de información de los que se dispone. Respecto de ese proceso modernizador, existe un amplio consenso acerca de sus objetivos. A saber:

- Mejorar la calidad de los servicios públicos y la eficiencia en su prestación.
- Asegurar un uso adecuado de los recursos públicos, respetuoso con los mandatos legales que legitiman el uso de las figuras fiscales
- Simplificar el marco regulatorio de la Administración para mejorar la competitividad de la economía, evitando la proliferación de normas innecesarias y en ocasiones contradictorias entre sí
- Perseguir y vigilar la igualdad de oportunidades y de acceso a los servicios públicos, especialmente en educación y sanidad. Un sistema educativo deficiente, al igual que un sistema sanitario que no garantice un acceso a las prestaciones en igualdad de condiciones a todos los ciudadanos, perjudican más a las personas con menores recursos.
- Mantener la estabilidad legislativa y financiera, para no dañar la confianza de los ciudadanos y empresas en la Administración pública, preservando la seguridad jurídica.
- Asegurar la sostenibilidad medioambiental y financiera, para garantizar la prestación de servicios públicos a las próximas generaciones, lo cual es especialmente urgente en el caso del sistema público de pensiones.

¹ Los principios inspiradores del derecho a una buena Administración pública y su alcance pueden verse en Rodríguez Arana (2014).

- Facilitar la participación ciudadana, de acuerdo con los compromisos de Gobierno Abierto suscritos por España.

La Administración pública debe poner en todo momento a los usuarios de sus servicios, personas y empresas, en el centro de la gestión pública. La Administración debe estar al servicio de los ciudadanos, y no al revés. La consideración del ciudadano como cliente es la base de una concepción gerencial moderna de la gestión pública, opuesta al enfoque tradicional que se limita a considerarle como administrado o, en el mejor de los casos, como un simple usuario. Desde esta perspectiva, el ciudadano debe tener libertad y capacidad de elección para escoger, en la medida de lo posible, a aquellos prestadores de servicios públicos que mejor se adapten a sus circunstancias, en lugar de ser mero sujeto pasivo de una asignación administrativa.

La Administración pública debe tener una organización transversal y descentralizada, bajo un marco efectivo de coordinación. Los centros directivos y las unidades operativas dependientes de ellos deben tener autonomía de gestión. La actividad gestora debe basarse en criterios técnicos sin estar influida por decisiones de carácter político. Debe mantenerse la mayor coordinación posible entre las diferentes Administraciones y entidades públicas, cuyas competencias deben estar claramente delimitadas. Todas ellas deberán incorporar nuevos perfiles profesionales, en la medida en que vaya resultando necesario para adaptarse a las nuevas demandas de servicios y a las nuevas tecnologías que deben incorporarse a la gestión pública.

La reforma de la Administración ha sido una referencia continua durante décadas por parte de los sucesivos gobiernos, pero siempre ha quedado pendiente. Se han elaborado algunos planes, pero nunca llegaron a materializarse. Hace ya casi 30 años, en 1992, se preparó un Plan de Modernización de la Administración del Estado, en el que participaron tanto el Ministerio para las Administraciones Públicas como el de Economía y Hacienda.² Posteriormente, en 1997, el gobierno formado tras las elecciones de marzo de 1996, puso en marcha una nueva comisión de reforma de la Administración, cuyos trabajos tampoco fructificaron. En el año 2013 se constituyó la Comisión para la Reforma de la Administración pública, que elaboró un completo informe con más de 200 medidas para la modernización y reforma de las AA.PP. (CORA, 2013). Algunas de estas medidas se llevaron a cabo y se realizaron informes trimestrales para evaluar su ejecución. No obstante, el último informe data del segundo trimestre de 2016 y muchas de las medidas quedaron pendientes.

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, a través de su Componente 11, incluye una propuesta de modernización de las administraciones públicas. Existen, por tanto, recursos presupuestarios, a través del fondo *Next Generation*, para llevar a cabo tan importante reforma.

La descripción del Componente 11 del Plan de Recuperación presenta algunas carencias que probablemente limiten el recorrido de la modernización de la Administración pública española perseguida; entre ellas:

² La irrupción de la crisis económica hizo que el nuevo gobierno nacido de las elecciones de julio 1993 dejara aparcado un libro blanco sobre la gestión económico financiera del gasto público (Secretaría de Estado de Hacienda, 1993) preparado y acordado por ambos ministerios, tras tres años de trabajos.

- El Componente es extraordinariamente ambicioso pero muy poco concreto. Pretende incidir sobre prácticamente todos los aspectos de la gestión pública, incluyendo la selección, formación y gestión de su personal, la mejora de sus procesos y procedimientos, el reforzamiento del marco de evaluación de las políticas públicas y la mejora de la transparencia. Sin embargo, las medidas que se anuncian pecan de falta de concreción, no incluyen objetivos evaluables y no llegan a definir un modelo concreto de gestión pública.
- Muchas de las cosas que se proponen en el Componente 11 ya están previstas o recogidas en el marco normativo, pero, o bien no se aplican o se desconocen. Hay muchos ejemplos: la obligación de aprobar un Plan Anual Normativo; la evaluación de la aplicación de las normas (¡que actualmente está impuesta por ley!); la composición de la retribución de los empleados públicos, que ya contiene elementos ajustables en función de la categoría, responsabilidad, dedicación y productividad (aunque por regla general, estos elementos no se fijan en base a una evaluación rigurosa, o si se hace es de forma aislada y sin continuidad). Se trata de incumplimientos de normas ya en vigor, por lo que parece indispensable comenzar por analizar si se trata de un error de diseño, de defectuosa aplicación de la normativa o, simplemente, de pura indolencia.
- La transformación de la Administración pública contemplada en el Componente 11 parece confiarse, casi exclusivamente, a la aprobación de una serie de cambios legislativos, organizados en bloques dispersos, carentes de la consistencia necesaria entre ellos. Asimismo, se echan en falta muchos aspectos esenciales de una reforma de este calado, como los relacionados con la gestión de recursos humanos en el sector público, la adopción de técnicas presupuestarias favorecedoras del control por resultados y la evaluación, o el cambio del paradigma de control burocrático vigente, aplicado casi en exclusiva, en nuestras administraciones públicas. En aras a conseguir la transparencia debida a la sociedad, es preciso que los programas y políticas públicas y, en particular, las inversiones de impacto social y medioambiental que pueda llevar a cabo la Administración pública, cuenten con métricas de seguimiento que permitan su evaluación por resultados, así como la posterior rendición de cuentas.

El presente documento tiene por objetivo analizar las vías de modernización de la Administración pública española que, a nuestro juicio, deberían seguirse para conseguir una reforma exitosa. En concreto, consideraremos, sucesivamente, las siguientes áreas: 1) los recursos humanos, 2) la digitalización de la Administración, 3) la colaboración público-privada, 4) la transparencia en la gestión pública y 5) los mecanismos de control de la gestión pública. La evaluación de políticas públicas queda fuera de su contenido, pues ya ha sido objeto de análisis en un informe específico del GTMC (de la Fuente et al., 2021).

2. Recursos humanos³

2.1 Empleo público

Las Administraciones Públicas españolas son, con enorme diferencia, el mayor empleador del país. De acuerdo con la EPA (INE, 2021), en el tercer trimestre de 2021 había en España 3.434.000 empleados públicos, medio millón más que en 2013. De este total, un 15,4% pertenecen a la Administración central, un 59,2% a las comunidades autónomas, un 19,8% a las administraciones locales, correspondiendo el 5,6% restante al sector público empresarial y otras instituciones públicas. El aumento de efectivos desde 2013 se ha concentrado, fundamentalmente en las comunidades autónomas (452.500) y en las administraciones locales (79.800), registrándose reducciones de efectivos en la Administración central (15.800).⁴

Uno de los problemas de la Administración pública española es su elevado grado de envejecimiento. En el primer trimestre de 2021, un 28,7% de los empleados públicos tenía entre 59 y 70 años (INE, 2021). La primera consecuencia de este envejecimiento es que en los próximos diez años la Administración deberá encontrar reemplazo para casi un millón de trabajadores públicos, de los 3,4 millones existentes en la actualidad. Una segunda consecuencia tiene que ver con sus acusados déficits en materia de las nuevas capacitaciones profesionales que la transformación digital exige para abordar las necesidades de las complejas sociedades del futuro. En este ámbito, llama la atención que las convocatorias de empleo público recientes continúen incluyendo un elevado número de puestos con perfiles tradicionales que habría que considerar en extinción, pero casi no incluyan especialistas en “big data” y perfiles similares de alta tecnología de la información que resultan imprescindible para una Administración moderna.

Además de adaptar los perfiles demandados, convendría también modernizar nuestros procesos de selección de personal y su carrera profesional. En relación con la incorporación de empleados públicos, debe tenerse en cuenta que la atracción de talento dependerá del interés que suscite la tarea profesional que haya que llevar a cabo, del atractivo profesional de las plazas convocadas y de las expectativas de desarrollar en la Administración pública una carrera profesional con retos y perspectivas similares a las del sector privado. Si no actuamos en este ámbito, se mantendrá una situación preocupante de *mismatch* que no parece compatible con las necesidades de reforma y modernización requeridas por la Administración pública de nuestro país.

En una valoración global, el empleo público adolece de:

- Un excesivo número de cuerpos y escalas de la Administración, lo cual dificulta enormemente la reconversión de los empleados y su capacitación para desempeñar ocupaciones diferentes.

³ Ver páginas 82 y siguientes del informe CORA (Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas), de 2013.

⁴ El Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas (BEAP), del Ministerio de Política Territorial ofrece cifras significativamente más bajas que la EPA (2,7 millones en enero de 2021) porque excluye a algunos colectivos importantes de trabajadores públicos, incluyendo los altos cargos, el personal con contratos de menos de seis meses de duración y los empleados de empresas públicas.

- Un sistema bastante rígido de plantillas (articulado a través de las “relaciones de puestos de trabajo”), que dificulta una adaptación flexible y rápida a los cambios organizativos requeridos en un entorno cada vez más cambiante y a las nuevas necesidades de la sociedad.
- Unos salarios de entrada competitivos con los del sector privado o superiores a ellos y, sin embargo, un recorrido al alza muy corto en términos tanto de salarios como de responsabilidad
- Uniformidad a la hora de repartir los componentes variables de retribución, sin recurrir a realizar la evaluación del desempeño prevista en el Estatuto Básico del Empleado Público.
- Una remuneración específica de puestos de trabajo que en la práctica asigna fuertes diferencias a puestos de trabajo similares ejercidos en diferentes centros directivos, dificultando seriamente la movilidad de los empleados.
- Grandes diferencias efectivas en el salario/hora entre empleados con la misma categoría y en el mismo centro, en función del nivel de esfuerzo realizado por cada uno.
- Un escaso porcentaje de empleados laborales sobre el total, aunque en teoría sólo es necesario exigir la condición de funcionario cuando el puesto entrañe el ejercicio de potestades administrativas.
- Un deficiente sistema de formación, tanto en lo referente a las transformaciones a las que se están viendo sometidos los servicios públicos tradicionales, como a las nuevas técnicas de gestión que, en cada ámbito sectorial, deberían aplicarse.
- Un deficiente sistema de promoción, que continúa dando un peso fundamental a la antigüedad y, en cierta medida, a los conocimientos técnicos o la titulación, frente a las habilidades horizontales y directivas y al mérito. Es frecuente, especialmente en los procedimientos de libre designación, asignar previamente al puesto de trabajo los méritos que ya se sabe que puede documentar el candidato elegido a dedo.

El actual sistema de acceso a la función pública mediante oposición no siempre permite una aceptable valoración del mérito y la capacidad, en parte por no haberse adecuado a las cambiantes características de las responsabilidades de cada cuerpo. Los principales cuerpos especiales de funcionarios gozan de prestigio, cumplen una labor importante con relativo bajo coste y tienen fácil salida al sector privado. Sin embargo, la situación general es diferente. Las características señaladas anteriormente configuran una carrera administrativa muy corta, donde además la capacidad y el mérito juegan un papel muy escaso. Los concursos evalúan de manera muy rígida los méritos, dando excesiva importancia a la antigüedad o a la acumulación de papeles con acreditaciones de poco valor.

Así pues, el sistema de acceso debería reformarse manteniendo su núcleo esencial, actualizando continuamente los programas, introduciendo la valoración de competencias horizontales, y adecuando los perfiles de las convocatorias a las necesidades que pueda crear en la gestión pública la incorporación de nuevas tecnologías. Pero debe modificarse profundamente la configuración de los puestos de trabajo y el sistema de incentivos para los empleados públicos, tanto funcionarios como laborales. El cambio debería limitar el número de funcionarios, aumentando en contrapartida el peso del personal laboral, y debería dar a los gestores públicos las herramientas imprescindibles para la gestión del personal, incluyendo la

capacidad de penalizar malos comportamientos, premiar los buenos y flexibilizar el uso de los recursos humanos. Es preciso elaborar un Plan Estratégico de Empleo Público que especifique las necesidades de empleo, defina y reorganice los puestos de trabajo, identifique competencias y procesos formativos y ofrezca esquemas retributivos y carreras profesionales generadores de incentivos.

Propuestas:

- Examinar los puestos que serán necesarios en el futuro, los puestos actuales que es necesario modificar y los que han de desaparecer.
- Suprimir cuerpos y escalas excesivamente especializados.⁵
- Identificar las competencias necesarias para cada puesto. Adecuar las retribuciones específicas de cada puesto a dichas competencias, con criterios ligados a la dificultad y responsabilidad de la función y no al centro directivo o cuerpo de pertenencia al que se asigne dicho puesto.
- Decidir la adjudicación de puestos de acuerdo con las consideraciones anteriores.
- Proveer los recursos formativos necesarios para adquirir tales competencias, así como un sistema de acreditación más eficaz, tanto desde dentro de las administraciones públicas como por parte de instituciones privadas.
- Especialmente urgente debe considerarse la formación en nuevas tecnologías
- Abrir los puestos en los que no se ejercen potestades administrativas a la contratación de personal no funcionario.
- Promover la movilidad de recursos, de personas, y de activos materiales. Permitir la movilidad funcional y geográfica de funcionarios entre diferentes niveles de la Administración (central, autonómica y local).
- Eliminar las rigideces que imponen las denominadas "relaciones de puestos de trabajo". Por ejemplo, debería ser posible que un trabajador público pudiera ser trasladado físicamente de un servicio o unidad a otro por necesidades coyunturales del servicio. Esto evitaría que se produzcan situaciones en las que algunos trabajadores públicos tienen una carga reducida mientras en un servicio cercano hay saturación
- Reformar los sistemas de promoción para potenciar los criterios de capacidad y mérito, basados en una medición correcta del desempeño y las habilidades adquiridas.
- Desarrollar metodologías para la correcta evaluación del desempeño de los empleados públicos y ligar su remuneración a los resultados. El principal obstáculo a la mejora de la organización del trabajo es la ausencia práctica de la posibilidad de penalizar a quienes no cumplen con sus obligaciones. Esta deficiencia (que necesita un cambio en la Ley de Función Pública) es capital para abordar una mejora del funcionamiento de las administraciones públicas, porque la teórica posibilidad de incorporar retribuciones por productividad es tan reducida que no funciona como instrumento de incentivo.
- Ampliar el recorrido de los salarios. Para ello podrían reducirse los sueldos de entrada y ampliar el número de escalones para desarrollar una carrera administrativa más

⁵ A modo de ejemplo, existen dos cuerpos de ingenieros técnicos forestales, una genérica, y otra al servicio de la hacienda pública, que posiblemente estar unidas, del mismo modo que existen tres cuerpos de Ayudantes de archivos, bibliotecas y museos, que difieren en el tipo de destino: archivos, bibliotecas y museos.

gradual, progresiva y con incentivos económicos que retribuyan el buen desempeño de la función pública.

2.2 Profesionalización de los directivos

Es urgente la modificación de los métodos de designación de los directivos públicos (C11.R1-2), como paso necesario para profesionalizar la Administración del Estado, defender más eficazmente el interés general en las empresas públicas y acabar con la práctica de cambiar a un alto número de gestores públicos cada vez que cambia el Gobierno.

La dirección política de la Administración Pública debe ser compatible con la profesionalidad de su gestión y la aplicación de los principios de mérito y capacidad en la selección de los directivos de la Administración. Como sucede cuando se contrata a un nuevo consejero delegado o se nombra un nuevo presidente ejecutivo en una empresa privada, un nuevo alto cargo puede querer conformar su propio equipo. Lo que llamaría la atención es que se cambiase sistemáticamente a todos los miembros de la dirección en un corto espacio de tiempo, y que se nombrase a personas sin la capacidad necesaria para ello.

En este sentido, la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado exigió que los Subsecretarios, Secretarios Generales Técnicos y Directores Generales (estos últimos, con posibles excepciones que se han de justificar) tuvieran que ser designados entre funcionarios, previsión mantenida en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público. Esto pretende evitar cambios integrales del equipo directivo de un ministerio como consecuencia de la sustitución de su titular, y asegurar que los nombrados tienen el suficiente conocimiento de la gestión pública como para que la continuidad quede garantizada. La excepción al principio es la posibilidad, consagrada en la propia Ley, de nombrar como directores generales a quienes no reúnan dicha condición cuando ello se justifique debidamente, lo que ha permitido no pocos abusos y reproches generales, no cumpliéndose así los objetivos de la norma.

La profesionalización de los directivos públicos es fundamental para aumentar la eficacia y la transparencia de la Administración. La figura del directivo público profesional no se ha desarrollado desde 2007, cuando se incluyó en el Estatuto básico del empleado público. Ahora el Plan de Recuperación propone hacerlo.

Aun si se satisface la aconsejable profesionalización de los puestos directivos de carácter político, su politización tiene una consecuencia adicional muy negativa. Estos directivos, muy dependientes del poder que los ha nombrado, pasan muy frecuentemente a formar parte de los "Consejos de dirección" de las instituciones o ministerios; pero es bastante habitual que no presten excesiva atención a mejorar la gestión del centro directivo que se les ha encomendado. Esto suele ser más cierto en aquellos servicios públicos que no tienen que afrontar una relación directa con los ciudadanos y por lo tanto no reciben la presión directa de las posibles quejas de los clientes. La evaluación del desempeño de la gestión de los directivos en su propio centro directivo no se lleva a cabo, lo que en muchos casos ha venido derivando en una lenta degradación de la calidad de dichos centros, por la falta de incentivos de los directivos en cuestión.

Propuestas:

- La promoción interna a puestos directivos se debe basar, no tanto en conocimientos especializados en la materia, sino en habilidades directivas. Los puestos directivos de carácter técnico no debieran ocuparse por libre designación de responsables políticos. Para mejorar la atracción de talento a puestos especializados convendría utilizar métodos más apropiados de contratación laboral, mediante procesos de concurso supervisados, basados en la evaluación de carreras profesionales, como se hace en muchos países del centro y norte de Europa, y en instituciones como el Banco de España, organismos reguladores, etc..
- El sistema se puede mejorar, en primer lugar, exigiendo, además de la condición de funcionario, que los candidatos a los puestos indicados reúnan ciertas habilidades y competencias directivas que se puedan adquirir a través de sistemas fiables de formación y acreditación, puesto que ser un magnífico Abogado del Estado, Inspector de Hacienda o Técnico Comercial del Estado no garantiza ser un buen Abogado General del Estado, Director de la Agencia Tributaria o Consejero Delegado del ICEX.
- Es aconsejable implantar los sistemas de selección de directivos públicos que funcionan con éxito en otros países. En ellos, comités nombrados a tal efecto, posiblemente con la ayuda de empresas de captación de personal, seleccionan un reducido grupo de candidatos entre los solicitantes de una plaza de alta dirección convocada a concurso público. Dicha selección debe estar abierta a la posibilidad de que los candidatos finales puedan ser profesionales del sector privado, aplicando en forma correcta las excepciones que prevé la propia ley, y debería extenderse no solo a altos cargos, sino también a puestos directivos de organismos y entes públicos.

2.3 Consejos de empresas públicas

Las recomendaciones de los organismos internacionales (OECD, 2005) apuntan a que se debe compatibilizar la responsabilidad del Estado como propietario de la empresa mediante el nombramiento del Consejo de administración y la orientación estratégica como dueño o accionista único o mayoritario, con la autonomía de éste en sus labores de gestión ordinaria de la compañía. El Gobierno no debe interferir políticamente en la gestión del día a día de la misma, igual que ningún accionista mayoritario que confíe en su propio equipo directivo, se inmiscuye en la administración del día a día de una sociedad. Cuando la empresa pública compite en el mercado con otras empresas privadas, el Estado debe evitar distorsionar la competencia. Ello requiere dar autonomía de gestión al Consejo de Administración, una vez determinados por el Gobierno los objetivos que éste debe perseguir y separar la gestión de la regulación, que debe ser independiente de las empresas y del Gobierno. Los consejeros de las empresas públicas deben estar bien remunerados y ser elegidos por su formación y capacidad de gestión, sin perjuicio de que, cumpliendo estos requisitos, el accionista pueda elegir aquellos con los que tiene mas afinidad.

La práctica en España con respecto a la organización y gestión de las grandes empresas públicas está todavía muy alejada de esta filosofía, especialmente en lo que tiene que ver con el nombramiento de los miembros de los consejos de administración de las empresas públicas, que en muchos casos son empleados públicos cuya retribución se complementa por esta vía.

Se precisa un cambio radical en el procedimiento. Lógicamente, la Administración debe poder designar empleados capacitados para que la representen en las empresas públicas pero con frecuencia tal capacitación no resulta evidente. De hecho, no existen procedimientos (al menos transparentes) en los que se juzguen los méritos de los elegidos. Por este procedimiento de designación arbitraria se consigue, en la práctica, que una parte del salario del funcionario se retribuya con cargo a la nómina de la empresa en cuestión, aliviando el presupuesto de la Administración pública. Las consecuencias que se derivan son dañinas:

- Una alarmante proporción de los miembros de los consejos de administración de muchas empresas públicas cuentan con conocimientos escasos o nulos sobre el negocio concreto que de tales empresas
- Consejos de administración muy numerosos, para dar cabida a todos los empleados públicos a los que hay que retribuir de esta manera.
- El desajuste de capacidades de los funcionarios miembros del Consejo de administración, respecto de las que necesita la empresa pública en cuestión, no favorece la correcta toma de decisiones en el seno de dicha empresa.
- Aumento del gasto público y/o del precio de los bienes y servicios públicos. Se alivian algunos gastos al presupuesto público. Pero, o bien se acaba aumentando el gasto público total, por la vía de elevar el déficit de algunas de estas empresas (cuando no pueden repercutir el coste añadido de las remuneraciones al precio de los bienes y servicios públicos que prestan), o bien los ciudadanos se enfrentan a un precio más alto del que deberían pagar en ausencia de esta práctica.
- Posibilidad de que existan empresas públicas cuya propia razón de ser termina siendo la necesidad de seguir retribuyendo a sus consejeros, y que bien podrían seguir ejerciendo su labor como un departamento dentro de la propia Administración pública.

El cambio necesario debe llevar a nombrar a los consejeros de las empresas públicas mediante mecanismos transparentes y objetivos de selección basados en criterios de mérito, donde prime el conocimiento del sector en el que se sitúa la empresa en cuestión, junto a los conocimientos y habilidades necesarias para dirigir la gestión de la empresa. Los nombramientos deberían hacerse por un período determinado, como se propone para los altos directivos. Asimismo, debería procederse a una evaluación reglada y periódica del adecuado desempeño de los miembros del Consejo de administración de toda empresa pública. Debería establecerse un porcentaje de miembros en los Consejos de Administración de tales empresas que no sean miembros de la administración propiamente dicha, sino técnicos de fuera de la misma que pudieran aportar un punto de vista diferente y complementario a los debates que se puedan producir. En paralelo a la aplicación de estas prácticas, debería estudiarse el tamaño adecuado del Consejo de cada empresa pública, lo que con seguridad se traduciría en una sustancial reducción de su tamaño medio.⁶

⁶ En esta área ya existe normativa que debería aplicarse o revisarse: a) la Ley 4/2012, de 26 de abril, de medidas urgentes de racionalización del sector público empresarial; b) Real Decreto 451/2012, de 5 de marzo, por el que se regula el régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el sector público empresarial y otras entidades; c) Plan de Reestructuración y Racionalización del sector público

3. Digitalización y procedimientos administrativos

3.1. La digitalización de la Administración

La digitalización de la Administración pública española es urgente. Mientras que la sociedad ha avanzado de manera muy significativa en los últimos años, con una transformación radical en los procesos productivos y en la participación en la vida pública, las estructuras administrativas continúan basadas en las que han venido operando prácticamente desde el siglo XIX. Una refundación total de la administración -al estilo de referentes como los de Estonia, basados en la ciudadanía digital- puede aparecer compleja y no exenta de riesgos, pero constituye sin duda una referencia para tomar como modelo.

Además de un aumento de eficiencia, una de las ventajas que debe traer la digitalización de la Administración es la reducción de los costes de la estructura. Como hemos mencionado, una tercera parte de los casi 3,5 millones de funcionarios están próximos a la jubilación, y quizás la reposición de esos puestos, bajo estándares digitales, no tenga que producirse con una ratio de 1 a 1, disminuyendo así su número y los costes estructurales de las administraciones públicas.

En las referencias que en el Plan de Recuperación español se hacen a la Administración pública, su digitalización y su modernización son los dos términos mencionados con más frecuencia (en torno a 250 veces cada uno). La digitalización, ya sea de la Administración o de la sanidad, la industria, las pymes, etc., es uno de esos conceptos genéricos, difusos, en los cuales podemos perdernos y malgastar recursos con escasa rentabilidad social.

Si bien es preciso mejorar significativamente su infraestructura tecnológica, la digitalización de la Administración, por sí sola, no mejora necesariamente la eficiencia ni la eficacia del servicio público o la calidad de la atención al ciudadano. La digitalización de la Administración debe ir acompañada de un cambio cultural y, por tanto, organizativo. Debe orientarse a facilitar la prestación de servicios a los ciudadanos y a las empresas, y facilitar su acceso a las instancias públicas. Debe contribuir a simplificar notablemente reglas y procesos, así como a generar una comunicación más clara con los ciudadanos, redundando en la transparencia de la gestión pública.

Además de reforzar la gestión telemática, hay que mejorar los procesos de recogida de datos, así como su procesamiento, análisis, gestión y la transparencia en su utilización. Una gestión más eficiente debe incorporar, tanto en las actividades provisoras de servicios como en las de evaluación, el uso generalizado de información procedente de las enormes bases de datos que genera la propia Administración. Ello requiere la incorporación de profesionales con las competencias adecuadas, incluyendo el tratamiento y análisis de datos masivos (*big data*).

El mejor aprovechamiento por parte de las administraciones de las nuevas tecnologías (*Cloud*, *Big Data*, Inteligencia Artificial, *Machine Learning*, *Blockchain*, etc.) permite simplificar y

empresarial y fundacional; d) Informes sobre la reordenación del Sector Público Autonómico (2011-2017)

[[https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/160312-](https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/160312-enlaceracionalizacion.aspx)

[enlaceracionalizacion.aspx](https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/160312-enlaceracionalizacion.aspx)];

[<https://www.hacienda.gob.es/ES/CDI/Paginas/Inventario/InformacionCCAA/OrdenacionSPAutonmico.aspx>]

[ES/CDI/Paginas/Inventario/InformacionCCAA/OrdenacionSPAutonmico.aspx](https://www.hacienda.gob.es/ES/CDI/Paginas/Inventario/InformacionCCAA/OrdenacionSPAutonmico.aspx)]

agilizar, sin duda, los procedimientos y servicios públicos. Sin embargo, es necesario diseñar un plan de transformación debidamente fundamentado, en el que se valoren los costes y beneficios de las diferentes alternativas consideradas para desarrollar esta transformación. Además, de forma previa, sería conveniente realizar una auditoría en profundidad de las opiniones de los usuarios de los distintos servicios, tanto cuando se acude a ellos voluntariamente, como cuando se hace a requerimiento de la Administración (por ejemplo, en lo que concierne a la Agencia Tributaria, o a la Tesorería de la Seguridad Social).

El informe CORA (2013) y la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ya establecieron como principio general la tramitación electrónica del procedimiento, y las notificaciones electrónicas. Pero aún queda mucho por hacer:

- Existen administraciones públicas donde el funcionamiento electrónico es de los mejores de los países avanzados. La Agencia Estatal de Administración Tributaria, la Seguridad Social y la Dirección General de Tráfico constituyen ejemplos destacables de buena implantación de la digitalización en las relaciones con los ciudadanos, teniendo en cuenta que estas tres son las que representan el volumen mayor de interacciones de los ciudadanos con la Administración. Sin embargo, no son pocas las organizaciones gestoras que se encuentran bastante retrasadas en este ámbito, por una carencia importante de medios materiales y humanos. En este sentido, existe una diferencia notable entre la Administración central y la local, situándose las corporaciones locales entre las más retrasadas en el ámbito de la transformación digital, si bien con excepciones como la gestión tributaria en manos de las diputaciones provinciales.
- Algunas medidas previstas en el informe CORA (2013, páginas 152 y siguientes) tienen todavía que implantarse en su totalidad: el registro único, la plataforma de intermediación de datos (que hace realidad el derecho de cualquier ciudadano a no ser obligado a presentar un documento que ya obra en poder de cualquier Administración), el registro de apoderamientos, etc. De igual forma, deben implantarse plenamente medidas contempladas en el ámbito sectorial (receta interoperable o historia clínica digital, hasta ahora sólo parcialmente implantadas).
- Las AAPP deben compartir su información. Han de dotarse de los medios necesarios para facilitar la transmisión de datos entre ellas y la armonización de sus procesos.
- En beneficio de la transparencia en la gestión pública y de hacer posible la evaluación de políticas por parte de investigadores, deberían abrirse los datos de la propia administración como fuente de información y de competitividad para el sector privado, siguiendo las directrices de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público. Se han puesto en marcha numerosas iniciativas de Datos Abiertos en distintas CCAA, pero es preciso coordinar tales actuaciones y extenderlas a todo el territorio nacional. Un ejemplo claro son los datos de la Agencia Tributaria cuya explotación, una vez anonimizados, sería de enorme interés para multitud de ámbitos, tanto en el sector público como privado y permitiría conocer los sectores económicos más dinámicos, su crecimiento y creación de empleo, así como facilitar las tareas de predicción económica y evaluar la efectividad de las distintas políticas fiscales.

La digitalización de procesos administrativos debe llevarse a cabo considerándola parte de una cultura de descentralización administrativa que evite los cuellos de botella y acerque la Administración al ciudadano. La Administración digital debería funcionar como un ente único (ventanilla única digital), a través del cual se facilite el cumplimiento de obligaciones, la obtención de información, la tramitación de expedientes, etc., independientemente de la entidad pública de que se trate. Como se ha dicho, no debería requerirse al ciudadano que aporte información que ya está disponible en alguna agencia pública, o a la que se puede acceder fácilmente. Pero esto sigue sucediendo con frecuencia, entorpeciendo enormemente ciertos procesos administrativos, incluyendo las acreditaciones para la promoción en algunas áreas de la Administración.

Parece conveniente que, desde un punto de vista estratégico, la digitalización de los procesos se implemente de forma gradual. La puesta en marcha de experiencias piloto, en pequeños entornos, que permitan la modificación y adaptación de los mismos a las necesidades reales de la Administración y de los usuarios, con un coste reducido sería una opción conveniente para ir generalizando su desarrollo sucesivo en grandes áreas de la Administración. Además, esta estrategia permitirá identificar los problemas de implantación que puedan ir surgiendo, como resultado en muchos casos de las carencias de épocas pasadas.

3.2 Simplificación y armonización de procesos y mejora de la comunicación de la Administración con los ciudadanos y las empresas

Es preciso simplificar los trámites administrativos de todo tipo, que son excesiva e innecesariamente complicados en su mayoría, y facilitar su resolución digital siempre que sea posible. Es imprescindible mejorar la coordinación de los distintos niveles de nuestras administraciones públicas, aclarando la confusión competencial que se produce en muchos casos entre los distintos niveles del Estado, y respetando la unidad de mercado en todo el territorio nacional. Se recuerda explícitamente en el Plan de Recuperación que la unidad de mercado es una recomendación del Semestre Europeo, pero sorprende la ausencia de referencia a actuaciones previstas para su logro.

El críptico lenguaje utilizado habitualmente en las comunicaciones a los ciudadanos y en la redacción de las normas, así como la dificultad de entablar contacto con la Administración, son aspectos que generan inseguridad jurídica, además de costes innecesarios a ciudadanos y empresas. Una cuestión importante a tener en cuenta es que el proceso de digitalización no debe dejar desatendidos a quienes no disponen de capacidades o medios de tramitación digital. Además, el proceso gradual de transformación digital no debe dar lugar a demoras en el pago de la Administración a sus proveedores, especialmente cuando estos son empresas pequeñas, lo que además supondría un incumplimiento de la normativa vigente. Igualmente, tampoco deben verse afectados los tiempos de reconocimiento de prestaciones y ayudas, así como la materialización de los ingresos devengados por las mismas.

Es especialmente importante evitar que las llamadas *brechas digitales* acaben conformando una barrera que diferencie entre los ciudadanos que están capacitados para acceder a los recursos y servicios de la administración digital y los que no lo están. Esto incluye: a) ciudadanos que residen en áreas en las que el acceso a internet no es suficiente (brecha

territorial), b) ciudadanos que no poseen las habilidades para acceder de manera autónoma a los servicios de la administración electrónica (brecha de uso), c) ciudadanos que por motivos económicos no tienen acceso a los elementos tecnológicos (ordenador/móvil/tableta y la conexión a internet en su hogar) necesarios para acceder a los servicios (brecha económica).

Se trata por tanto de un amplio y diverso abanico de población, formado tanto por los colectivos de edad avanzada o bajos niveles de estudio, como por personas en situación de vulnerabilidad económica y riesgo de exclusión social, cuya situación puede verse agravada por una nueva barrera en el acceso a los servicios públicos. Para mitigar este riesgo y evitar que nadie quede atrás debe actuarse en las siguientes líneas:

- Establecer el acceso a internet, en tanto que elemento básico para ejercer la ciudadanía digital efectiva (de hecho, para ejercer en plenitud los derechos de ciudadanía), como un derecho fundamental recogido en la Constitución. Así se ha hecho ya en Grecia, o en Francia, donde el Consejo Constitucional lo ha reconocido como parte integrante de la libertad de comunicación y expresión.
- Definir y ejecutar planes de capacitación tecnológica de los colectivos de riesgo adaptados a sus circunstancias y necesidades.
- Establecer, en su caso, mecanismos alternativos de acceso a los servicios de la administración digital que garanticen la igualdad de acceso y el acompañamiento

4. La colaboración público-privada

La magnitud de la crisis que estamos viviendo desde comienzos de 2020 ha generado un amplio consenso acerca de la necesidad de que los sectores público y privado colaboren en la búsqueda de salidas a la misma. Esto es especialmente cierto en lo relativo a la inversión de I+D+I, como veremos más adelante.

La articulación de mecanismos de colaboración público-privada, sin embargo, plantea problemas significativos. Un ingrediente esencial para su éxito es la existencia de un sistema institucional bien diseñado que establezca de manera precisa el papel que le corresponde a cada uno en el proceso de colaboración entre el sector público y el sector privado. Nuestra historia previa en este terreno combina aciertos y errores de los que deberíamos aprender. La colaboración de la iniciativa privada ha sido esencial para la construcción de una red de infraestructuras básicas de transporte, sociales y medioambientales que han mejorado la calidad de vida de los ciudadanos e impulsado nuestra economía. Pero también contamos con numerosos ejemplos de elefantes blancos y una larga lista de grandes obras públicas finalizadas con elevados sobrecostes que ha debido subsanar el Estado, o que han terminado con el rescate de las concesiones, como sucedió con algunas autopistas.⁷ También hay ejemplos de revocación de concesiones a empresas privadas que se han realizado sin un análisis cuidadoso coste-beneficio.

El acuerdo sobre la necesidad de introducir cambios en el sistema concesional es unánime, aunque puede haber diferencias sobre algunos elementos del diagnóstico de sus problemas. Tanto los empresarios como el Gobierno coinciden en que el reparto de riesgos entre las dos

⁷ La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia ha cuantificado en un 25% el sobrecoste medio de la ejecución de contratos públicos en España.

partes es crucial y no siempre ha estado bien resuelto en el pasado, lo que dificulta la inversión a largo plazo. Otra barrera importante en la práctica para el buen funcionamiento de la colaboración público-privada ha sido el artículo 10 del Real Decreto 55/2017 de desarrollo de la Ley de Desindexación, en el que se establece para el cálculo del periodo de recuperación de la inversión una tasa de descuento (bono a 10 años más 200 puntos básicos) que queda muy alejado de las rentabilidades que espera el mercado y que no tiene en cuenta las particularidades y los riesgos asumidos en cada caso. Como consecuencia de ello, prácticamente no se han licitado nuevas concesiones en España desde 2014.⁸

Para que el sistema funcione correctamente, el Estado debe fijar grandes objetivos socialmente deseables, definir las tareas necesarias para conseguirlos, recabando información de quienes puedan colaborar en identificar tales estrategias; debe invertir en innovación e incentivar que el sector privado también lo haga, gobernando el proceso de modo que el beneficio social para el conjunto de los ciudadanos sea positivo. No se trata de que el sector público asuma tareas productivas, sino de que abra caminos intentando, mediante los incentivos adecuados, que las inversiones y actuaciones del sector privado vayan orientadas hacia una senda de crecimiento en línea con los objetivos trazados.

El caso de las infraestructuras viarias es paradigmático (Engel *et al*, 2015). La tensión entre los principios contradictorios de “riesgo y ventura” y de “equilibrio económico financiero” enfrenta a concesionarios, financiadores y Gobierno cuando surgen los problemas habituales de descenso del tráfico y sobrecostes. No es fácil solucionar estos conflictos bajo un diseño institucional que agrupa en el Ministerio de Fomento todas las fases de la provisión de las infraestructuras viarias. A lo que hay que añadir un reparto de riesgos ineficiente que no los asigna a la parte que mejor puede gestionarlos o soportar sus costes, cuando se trata de riesgos de naturaleza exógena.

El tercer principio clave en nuestra normativa es el de la “responsabilidad patrimonial de la Administración”, sujeto a interpretaciones diversas. La aplicación de este principio en el pasado reciente no se limitó a lo que cabría considerar su ámbito natural, esto es, al pago de compensaciones al concesionario en caso de resolución anticipada de la concesión. El principio se ha aplicado también en circunstancias que podrían considerarse cubiertas por el principio de “riesgo y ventura” pero que las empresas alegan que están asociadas a “riesgo imprevisible”. El análisis de la evolución del sistema muestra que, a pesar de sucesivas modificaciones, en la normativa se ha mantenido un grado de indeterminación excesivamente amplio. Es por ello que no se ha podido evitar, por ejemplo, que las interpretaciones judiciales obliguen al Estado a asumir pagos por expropiaciones derivadas de sentencias por importes muy superiores a los inicialmente previstos en los contratos. La reacción del Gobierno ha sido introducir modificaciones parciales que impidan que la aplicación de la responsabilidad patrimonial de la Administración le resulte demasiado costosa. Estas actuaciones defensivas y parciales, sin embargo, están elevando sustancialmente el riesgo regulatorio para los futuros concesionarios.

En distintos documentos de Fedea (Engel *et al.* (2015)) se han identificado los principios generales que deben guiar el diseño de las colaboraciones público-privadas en materia de gobernanza y asignación de riesgos entre las partes, así como los mecanismos de

⁸ https://seopan.es/wp-content/uploads/2021/03/2020-01-24_CUADROS- CONCESIONES_Dic_2020.pdf

renegociación y resolución de conflictos y los mejores métodos de adjudicación para asegurar la transparencia y la competencia en el proceso de licitación. La gobernanza es una pieza clave para que las concesiones se ajusten al interés general. Muchos de los problemas del modelo actual tienen su origen en la agrupación dentro del mismo ministerio de todas las unidades administrativas que trabajan bajo participación público-privada. Al agruparse las tareas de planificación, evaluación, adjudicación, supervisión y renegociación, se impide que las distintas unidades administrativas funcionen con autonomía. Hay que conseguir una estructura administrativa con más independencia entre las distintas unidades. La colaboración público-privada debe ir de la mano de la libertad de elección del ciudadano en aquellos servicios públicos donde esto sea posible: transporte, educación o sanidad, entre otros ejemplos. La capacidad del individuo de elegir aquel proveedor que mejor se adapta a sus circunstancias y necesidades redundará en una mejora de la prestación del servicio y supone un incentivo a la mejora de la calidad, tanto para el sector público como el privado. A la vez, permite comparar y establecer rankings de calidad de los proveedores.

Definir mecanismos adecuados de colaboración público-privada requiere también tener presente cuál es nuestra estructura empresarial. En las numerosas empresas pequeñas y microempresas españolas que, incluyendo los autónomos sin asalariados, constituyen un 94% de las empresas dadas de alta en la Seguridad Social, la propiedad está muy concentrada y el capital apenas tiene liquidez. Con esta realidad de nuestra estructura empresarial, es claro que la colaboración público-privada no debe limitarse a las empresas grandes, teniendo además en cuenta que muchas iniciativas prometedoras en innovación se llevan a cabo en empresas que nacen con un tamaño lógicamente reducido.

Esto es importante, porque es especialmente en los procesos de innovación, de los que la economía española está tan necesitada, donde la colaboración público-privada puede ser más eficaz. Pero si se quiere que la empresa asuma el riesgo adicional de la innovación, una actividad cuyo resultado es incierto, cree empleo y sea fuente de progreso, debe tener el entorno institucional adecuado y las condiciones internas apropiadas, especialmente en términos de calidad de la gestión empresarial y de capital organizativo. Sin un cambio significativo en las condiciones internas y externas en que se desenvuelve la actividad productiva, la tradicional llamada a un aumento significativo en el presupuesto público asignado a incentivos a la innovación puede terminar siendo un desperdicio de fondos. Dado que es en el contexto empresarial que hemos descrito donde se ponen en práctica algunas de las principales políticas económicas, éstas debieran diseñarse teniendo muy en cuenta la estructura de nuestro sector productivo.

¿Qué papel juega y puede jugar el Estado en el proceso de innovación? Desde el punto de vista de la teoría de la agencia (la herramienta utilizada en Economía para analizar situaciones de interacción estratégica entre agentes con distinta información y capacidad de negociación), puede ser eficiente que el Estado actúe como primer inversor en sectores de innovación que, considerándose estratégicos para el país, requieren mucho capital y presentan elevados riesgos tecnológicos y de mercado, dado que el sector privado previsiblemente no va a abrir estos caminos. Es esperable que el “capital riesgo” entrará cuando se perciban indicios de éxito y, por tanto, posibilidades de rentabilidad futura; en ese momento, la solución eficiente puede ser una colaboración con una distribución eficiente del riesgo, pero también de los potenciales beneficios, entre los sectores público y privado. Por consiguiente, una

colaboración eficiente requerirá, generalmente, una adecuada distribución del riesgo entre ambos sectores, inherente a la iniciativa en cuestión; no es socialmente eficiente que el sector público asuma todo el riesgo.

En la mayoría de los países, el sector público ha sido muy generoso no persiguiendo rentabilizar sus inversiones en innovación, en la confianza de que el progreso económico que de ellas se derivase redundaría, primero en aumentos de renta para los agentes privados y, posteriormente, en incrementos de la recaudación tributaria. Por el contrario, parece socialmente preferible que el Estado considere participar en el capital de iniciativas empresariales constituidas para el desarrollo de los proyectos de innovación que cuenten con apoyo público. Además, como jugador principal que es, el Estado se puede permitir configurar una amplia cartera de proyectos de inversión en los que el fracaso de algunos se vea compensado económicamente por la rentabilidad generada por los proyectos de éxito.

En el campo de la investigación, para que el sector público pueda desarrollar una estrategia como impulsor de la innovación, es necesario contar con un sistema nacional de innovación ágil y experimentado en la gestión de proyectos, así como bien conectado con agencias internacionales de evaluación de la investigación. En este sentido, las administraciones deben estar menos preocupadas por imponer fuertes restricciones administrativas a los investigadores, en prevención de posibles incumplimientos, que con realizar una evaluación exigente a posteriori de su desempeño. Es crucial que se realice un esfuerzo robusto y sostenido de estímulo de la actividad investigadora, que permita el desarrollo de potentes centros de investigación, con capacidad para establecer convenios de colaboración e intercambios de personal con los centros más relevantes del mundo. Un esfuerzo sostenido es también preciso para garantizar la estabilidad de los puestos de trabajo para los investigadores que colaboran en un proyecto, como mínimo durante la realización del mismo; no es sostenible que centros y equipos de investigación vivan con la angustia permanente de si dispondrán de los fondos y las plazas que necesitan en cada ejercicio anual.

5. Transparencia y participación ciudadana

En comparación con otros países, nuestra Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (Ley 19/2013) es relativamente laxa: algunas agencias quedan excluidas de la obligación de cumplir la Ley de Transparencia, aunque no está del todo claro cuáles, y también se excluye la obligación de aportar informes auxiliares internos, sin definir qué se entiende como tal, a pesar de que, frecuentemente, dichos informes son cruciales para justificar una decisión pública. Cumpliendo con la ley, el Portal de Transparencia incluye memorias de impacto normativo (MAIN) de las nuevas normas, aunque es difícil saber si están todas. Generalmente se comprueba que estas memorias están confeccionadas de modo mecánico, y no contienen la información que debieran (como el posible impacto de la nueva norma, las consultas realizadas y los dictámenes solicitados y consultados para su elaboración, así como la incidencia que tiene sobre las normas ya existentes). Para reforzar nuestro proceso legislativo, sería crucial dar más peso al análisis de impacto social y económico de cada norma que pase por el Congreso. También podría considerarse fijar un plazo determinado de vigencia para todas las leyes, quizás de 10 años, obligando así a considerar el impacto de la ley de cara a su posible extensión.

Dentro de la estrategia de Gobierno Abierto, la reforma C11.1 propone un refuerzo y mejora de la transparencia, incluyendo la modificación de la Ley de Transparencia 19/2013. Es muy dudoso que tal cambio normativo, y las posibles regulaciones adicionales, por sí solas, sean plenamente eficaces. Los múltiples litigios judiciales a los que algunos ministerios han llevado al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, tras haber fallado éste a favor de la solicitud de información por instancias del sector privado, muestran que lo que realmente se necesita es una clara voluntad de transparencia por parte de la Administración pública, “facilitando el seguimiento de planes públicos e informando sobre su cumplimiento”, y permitiendo a los ciudadanos evaluar el uso de los recursos públicos.

A pesar de haberse aprobado ya el IV Plan de Gobierno Abierto (como se recuerda en la Reforma C11.1), el único cauce de comunicación con los distintos ministerios consiste en una dirección de correo electrónico de “Quejas y Sugerencias”. Esto es especialmente relevante para investigadores, así como para centros y grupos de investigación, que no tienen acceso a los niveles de la Administración con los que pudieran actuar de interlocutores, comunicando posibles propuestas, evaluaciones, y conclusiones de sus análisis.

Algo similar sucede con las consultas públicas relativas a proyectos de Ley en elaboración. La reforma introducida en la ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, obliga a llevar a cabo una consulta pública previa a la elaboración de cualquier proyecto de ley o reglamento, en la que se deberán exponer los problemas a solucionar con la nueva norma, la necesidad y oportunidad de la misma, sus objetivos, posibles alternativas regulatorias y no regulatorias, circunstancias que deberían detallarse en la memoria del proyecto. Asimismo, se estableció una evaluación ex post sobre la medida en que las principales normas han cumplido los fines pretendidos, si las cargas administrativas podrían no haber sido necesarias, así como la sostenibilidad de la disposición, con propuestas concretas de mantenimiento, modificación y derogación. En definitiva, existe desde la reforma de 2015 un mandato claro de mejorar la calidad de la producción normativa y la evaluación de sus efectos que no se está ejecutando en debida forma. Las consultas convocadas, generalmente acompañadas de una breve descripción de objetivos para la futura norma, suelen tener plazos cortos, y no se dispone de un medio centralizado que recoja la información relativa a las mismas. Además, la ausencia de respuesta de la Administración a los informes de valoración de los objetivos y medios propuestos que puedan aportarse desincentiva la participación en dichos procesos, que queda reducida a términos puramente nominales.

La estrategia de Gobierno Abierto de la OCDE (OCDE, 2017) considera a los ciudadanos como sujetos activos de la política, facilitando que puedan aportar propuestas y evaluaciones, así como proporcionar su opinión acerca de políticas públicas. Incorpora de manera clara la idea de dialogar e interactuar con el ciudadano, es decir, de hacerlo partícipe de las decisiones y considerarlo un emisor con ideas de interés, no un mero receptor pasivo. Se pretende que, de este modo, la acción pública responda a las necesidades reales de los ciudadanos. Todo ello, sobre la base de los principios de buen gobierno, tales como la rendición de cuentas, justicia, equidad, eficiencia, respeto del imperio de la ley y altos estándares de comportamiento ético. Fórmulas novedosas del tipo de “democracia deliberativa” (inspiradas en los *town-halls* americanos) sin duda ayudarían a sintonizar intereses políticos con las prioridades y necesidades a más largo plazo de los ciudadanos. Para ello, es imprescindible que la Administración se adapte y cuente con herramientas para escuchar, asimilar y evolucionar en

función de las demandas reales de los ciudadanos. Sólo si se articulan mecanismos y estructuras que permitan la comunicación horizontal con la sociedad civil se podrá mejorar la participación de la misma en la definición de su propio futuro.

6. El control de la actividad económico-financiera de sector público

En España, el sistema de control de la actividad económico-financiera está diseñado, fundamentalmente, para detectar e impedir el uso indebido de los recursos públicos. El marco institucional en el que se desarrolla contempla dos niveles competenciales, uno interno y otro externo, cuyas responsabilidades recaen, respectivamente, sobre la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y el Tribunal de Cuentas (TdC). El ejercicio del control dentro del ámbito de la Administración pública está atribuido a la IGAE, centro directivo del Ministerio de Hacienda y Función Pública, que lo ejerce con carácter horizontal, fundamentalmente a través de sus intervenciones delegadas en todos los ministerios y en algunos organismos y entes públicos. En el ámbito de las administraciones públicas autonómicas y locales estas competencias de control interno están atribuidas, respectivamente, a las intervenciones generales de las comunidades autónomas y a los órganos de intervención de las entidades locales. El control externo, situado en el ámbito del poder legislativo, es realizado, de acuerdo con el art. 136 de la CE, por el Tribunal de Cuentas, en su condición de “supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público”, que actúa con dependencia directa de las Cortes Generales.

Aun desarrollando bien su labor, conviene tener presente que ambos organismos, IGAE y TdC, no se corresponden con el perfil de auditores independientes que sería deseable. Algunas comunidades autónomas, de acuerdo con sus competencias en materia de autonomía financiera han creado sus órganos propios de control externo (OCEX), dependientes de los respectivos parlamentos regionales, los cuales están obligados a coordinar sus actividades con las del Tribunal de Cuentas, así como a remitir a este todos sus informes y memorias.⁹

6.1 El control interno de la IGAE y de otras intervenciones autonómicas y locales

Según se recoge en la Ley 47/2003, General Presupuestaria (LGP), la IGAE tiene encomendadas las siguientes funciones: a) verificar el cumplimiento de la normativa legal que resulte de aplicación a la gestión objeto de control; b) verificar el adecuado registro y contabilización de las operaciones realizadas, así como su fiel y regular reflejo en las cuentas y estados a rendir por las entidades y centros controlados; c) evaluar que la actividad y los procedimientos objeto de control son acordes con los principios de buena gestión financiera y d) verificar el cumplimiento de los objetivos asignados a los centros gestores del gasto en los Presupuestos Generales del Estado.

La actividad de control interno de la IGAE se realiza mediante tres instrumentos principales: a) la función interventora; b) el control financiero permanente; y c) la auditoría pública.

⁹ En la actualidad cuentan con OCEX las comunidades autónomas de Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Islas Baleares, Galicia, Madrid, Navarra y País Vasco.

La *función interventora* es el método de control interno tradicional, implantado desde comienzos del siglo XX. Su misión esencial consiste en verificar, de forma previa a la ejecución presupuestaria, el cumplimiento de todos los requisitos legales establecidos en las normas de contratación pública, así como la existencia, en el ejercicio presupuestario correspondiente, de crédito disponible a favor del centro que promueve el expediente de gasto y para cada uno de sus conceptos concretos. Esta verificación posee carácter suspensivo, de manera que hasta que el centro gestor no cumple la totalidad de los requisitos, el expediente de gasto queda paralizado.

La perentoriedad en la ejecución de muchos programas de gasto dio lugar, a comienzos de los años ochenta, con el fin de evitar la paralización de la actividad gestora, a la limitación de los requisitos a fiscalizar con carácter suspensivo, los cuales pasaban a ser supervisados de forma continua y no suspensiva durante el tiempo de tramitación del expediente de gasto bajo la fórmula del *control financiero permanente*. Además, en aras de una mayor agilidad en la gestión presupuestaria, la Ley General Presupuestaria contempla la posibilidad de desarrollar esta verificación del cumplimiento de los requisitos de legalidad y regularidad contable con posterioridad a la realización del gasto, mediante la aplicación regular y sistemática de procedimientos de revisión selectivos propios de la *auditoría pública*. Así pues, estas dos formas de control aparecen como una respuesta pragmática ante los problemas de paralización gestora, con sus costes inherentes, que ocasiona una aplicación general de la fiscalización plena de carácter suspensivo, que aún así continúa siendo el instrumento dominante con lo que esto supone de rigidez y ralentización de la gestión presupuestaria, sin que tampoco se haya contrastado su mayor efectividad en la detección de casos de uso indebido de fondos públicos o de corrupción, frente a las potencialidades del control ex post mediante técnicas de auditoría.

En la práctica, además, el grueso de las actuaciones de control interno realizadas por la IGAE y por los órganos interventores de las CCAA y CCLL generalmente se limitan a la verificación del cumplimiento de la legalidad y de la regularidad contable, sin entrar a valorar la calidad de los programas analizados o su impacto. Esto nos diferencia de los países anglosajones y nórdicos, donde la auditoría, entendida en un sentido más amplio, se concibe como un pilar básico para instrumentar una evaluación económico-financiera del sector público de mayor alcance.

6.2 El control externo a cargo del Tribunal de Cuentas y de los OCEX

La Ley Orgánica 2/1982 del Tribunal de Cuentas le asigna dos funciones claramente delimitadas. Una primera, de fiscalización, integrada por “las actuaciones de carácter técnico, encauzadas a través de procedimientos legalmente establecidos, dirigidas a comprobar que la gestión económico-financiera del sector público se somete a los principios de legalidad, eficiencia y economía.”; y una segunda, de enjuiciamiento contable, consistente en “enjuiciar la responsabilidad contable en la que puedan incurrir aquellos que tengan a su cargo el manejo de bienes, caudales o efectos públicos”, siendo esta jurisdicción compatible, para unos mismos hechos, con el ejercicio de potestades disciplinarias y con las actuaciones de la jurisdicción

penal.¹⁰ Por mandato constitucional (art. 136.1 CE), el ámbito de actuación del TdC abarca la totalidad del sector público, en todas sus formas jurídico-organizativas y niveles territoriales, además de otras entidades o instituciones con financiación pública, como partidos políticos y sindicatos. La creación de órganos de control externo en varias comunidades autónomas (OCEX) ha llevado a establecer un marco de coordinación entre estos y el TdC, sin perjuicio de que este mantenga sus competencias sobre la totalidad del sector público. Las actividades desempeñadas por estos OCEX se limitan al ejercicio de la función fiscalizadora, al carecer de competencias de enjuiciamiento.

Al igual que sucedía con el control interno, a pesar de extenderse la función fiscalizadora del TdC (y de los OCEX) a los principios constitucionales de buena gestión económico-financiera, en la práctica, sus actuaciones se centran predominantemente en la regularidad contable y en el cumplimiento del principio de legalidad. De hecho, aunque desarrolladas a posteriori, existe bastante similitud entre sus actuaciones fiscalizadoras y el control financiero desarrollado por la IGAE. No obstante, de forma aislada, estas instituciones de control externo realizan informes de fiscalización algo más amplios, incluyendo análisis de aspectos económico-financieros dirigidos a valorar los resultados de la gestión en ámbitos determinados de gasto, si bien la metodología empleada no suele atenerse a los estándares de evaluación económica homologables entre los países con mejores prácticas en este terreno.

Las limitaciones del control realizado por el TdC vienen determinadas, en gran medida, además de por el sesgo formativo de su plantilla (fundamentalmente con competencias jurídicas y contables), por la ausencia de servicios de control interno dependientes de los centros gestores capaces de generar información de calidad. Esa información resulta imprescindible para poder desarrollar, de forma regular, sistemática y rigurosa, evaluaciones de eficiencia o efectividad de las actividades públicas (Onrubia, 2005; Albi y Onrubia, 2016).

6.3 Una valoración del marco institucional de control y su funcionamiento

El funcionamiento del actual modelo de control de la actividad económico-financiera del sector público vigente en España no puede ser positiva. Las limitaciones que hemos expuesto impiden que la práctica del control, tanto en sus vertientes interna como externa, se extienda más allá de la comprobación de la regularidad contable y de la verificación del cumplimiento de la legalidad de los actos administrativos presentes en la ejecución presupuestaria. La ausencia de realización del resto de modalidades de supervisión, fundamentalmente de aquellas de naturaleza económica, suponen una carencia muy relevante del modelo de control del sector público español.

Los costes económicos, como consecuencia de este incompleto y muchas veces inadecuado funcionamiento del sistema de control se presumen muy importantes. Desde el punto de vista de la calidad de la gestión pública, además de introducir importantes rigideces y retrasos en la gestión de los programas de gasto, la orientación estrictamente preventiva del control constituye un freno para la innovación gerencial, al estimular una delegación tácita por parte de los gestores de sus responsabilidades gerenciales en los controladores. Por otro lado, la ausencia de análisis y evaluaciones integrales de la gestión, bajo criterios económicos y

¹⁰ En el establecimiento de hechos constitutivos de delito, la jurisdicción contable será la encargada de determinar la responsabilidad civil.

técnicas homologables, impide a los gestores contar con suficiente información de calidad, imprescindible tanto para poder elegir las mejores alternativas de asignación de recursos como para adoptar rectificaciones cuando la ejecución del gasto público no alcanza los objetivos previstos. Además del impacto negativo sobre la eficiencia en uso de los recursos públicos, la deficiente situación del marco institucional de control se manifiesta en peores respuestas del sector público a las demandas de los ciudadanos, quienes percibirán que los impuestos satisfechos no les devuelven, como sociedad, un valor equivalente en servicios públicos. Precisamente, esta es la esencia del principio anglosajón de *value for money*, que inspira muchas de las auditorías integrales de gestión vinculadas a la rendición de cuentas en los países con mejores prácticas de control (Albi y Onrubia, 2016).

Todas estas consecuencias originadas por la falta de un sistema de control económico-financiero que favorezca el cumplimiento conjunto de los principios que inspiran una buena gestión pública se nos antojan muy relevantes para poder alcanzar niveles satisfactorios de aprovechamiento de los fondos del programa *Next Generation EU* asignados a España. No debe olvidarse que, para asegurar la consistencia del Plan de Recuperación español con las reglas fiscales de la UE, temporalmente suspendidas por la crisis de la pandemia, es importante que la financiación recibida de Europa, y los compromisos adquiridos en su ejecución, se enmarquen en un escenario presupuestario plurianual para España, que debería presentarse lo antes posible, y que debe garantizar la sostenibilidad de las cuentas públicas. Dicho escenario estaría sujeto a supervisión y revisión, si fuese necesario, durante la ejecución del Plan de Recuperación en los próximos años.

6.4 Propuesta de reforma del sistema de control español

Debe tenerse en cuenta que un modelo de control interno no puede disociarse de la realidad heterogénea que impone la diversidad de funciones desempeñadas por el sector público, así como del marco organizativo en el que se lleva a cabo la gestión pública. De acuerdo con estas premisas, consideramos recomendable que,

- En las actividades propias de la Administración General, de carácter no provisor, el esquema de control mantenga el control previo de legalidad, aunque con un alcance limitado a los aspectos indispensables, tales como la comprobación de los requisitos establecidos para la adecuación de los créditos presupuestarios disponibles de cara a su ejecución.
- Para el resto de requisitos legales, consideramos fundamental trasladar a posteriori las actividades de supervisión, que además deben englobar los aspectos económicos de la gestión propios de ese tipo de actividades no provisoras.
- Por lo que respecta a los centros directivos de la Administración General, agencias públicas y otros entes del sector público institucional, con una actividad esencialmente provisor de servicios públicos, el modelo de control debe combinar unidades de control de gestión, bajo la responsabilidad de los gestores, con el ejercicio por parte de la IGAE, de actuaciones de control a posteriori, basadas esencialmente en el uso generalizado de las técnicas de auditoría.
- El papel de las unidades de control interno dependientes de los gestores es esencial para conseguir un uso eficiente de los recursos presupuestarios asignados a los

programas gestionados, así como para el cumplimiento de la legalidad en su gestión. Para ello, estas unidades de control de gestión deben encargarse de desarrollar y aplicar una contabilidad de costes homologada por la IGAE, de realizar el seguimiento de los objetivos de los programas de gasto gestionados, de establecer y aplicar los protocolos de protección de activos, así como de auditar el cumplimiento de la regularidad contable y financiera, y de las normas legales aplicables. La producción de información de calidad por parte de estas unidades resulta imprescindible para la realización posterior de evaluaciones económicas de los programas de gasto gestionados.

- En este modelo, la IGAE, como órgano de control interno independiente del gestor, se encargaría de realizar, mediante auditorías, el control financiero y de legalidad, a partir del trabajo preliminar proporcionado por las unidades de control de gestión, en un esquema similar al que se sigue en las empresas privadas con la división funcional entre la auditoría interna y la externa.
- El cambio propuesto en el modelo temporal de ejercicio de las tareas del control, con una presencia mayoritaria de las auditorías ex post, permitiría desplazar el sistema de control hacia la “lógica de los resultados”, como se planteó al inicio de esta sección. De esta forma, el sistema de control no impediría el desarrollo de una gestión pública flexible y con tiempos de respuesta más cortos, a la vez que promovería un uso más eficiente de los recursos públicos. En particular, la auditoría ex post debe ser compatible con un seguimiento relativamente frecuente de toda actuación pública, que permitiese ajustar su puesta en práctica, si fuese necesario, por haberse producido cambios en el entorno en que se lleva a cabo.
- Finalmente, el modelo de control debería cerrarse con una reformulación del papel del Tribunal de Cuentas, como órgano de control externo dependiente del ámbito legislativo, en el que la evaluación económica del gasto público debería ser fundamental. Las auditorías de gestión y las denominadas como auditorías “*value for money*”, desempeñadas por una institución independiente del poder ejecutivo son prácticas habituales en países con un buen desempeño del sector público. Los resultados de estas auditorías, así como la metodología seguida, deben ser públicos, lo que las convierte en un elemento fundamental para la rendición de cuentas. Las experiencias internacionales de buenas prácticas en este terreno constituyen ejemplos en los que puede y debe inspirarse una reforma como la que se propone para la Administración pública española.

7. Resumen y Conclusiones

El presente documento recoge un conjunto de propuestas para situar a la Administración pública española en condiciones de hacer frente a las necesidades futuras de los ciudadanos en una sociedad tecnológicamente avanzada. La reforma de la Administración, prometida en muchas ocasiones en España, pero nunca emprendida, es ahora obligada por algunos de los acuerdos suscritos por nuestro país en instancias internacionales. Ha sido solicitada repetidamente por las instituciones europeas, y los fondos *Next Generation EU* ofrecen una excelente posibilidad de llevarla a cabo en un momento en el que, sin duda, el mayor o menor

acierto en su ejecución condicionará, para bien o para mal, la eficacia de dichos fondos como instrumento para modernizar nuestra economía y sociedad.

El documento comienza estableciendo los objetivos que debe perseguir una estrategia de modernización de la Administración pública española. Tras describir las deficiencias observadas en el componente 11 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), dedicado a la Modernización de la Administración, se lleva a cabo una valoración de la gestión de recursos humanos en la Administración española, así como de las posibilidades que ofrecen la modernización de la infraestructura digital y la digitalización de los procesos administrativos, líneas favorecidas entre los objetivos impuestos a la ejecución de los fondos *Next Generation EU*. Se describe la orientación que debiera tener la colaboración público-privada, en la que el PRTR confía en buena medida para el desarrollo de inversiones, y se puntualiza el retraso que lleva la Administración en implementar los acuerdos de transparencia hacia los ciudadanos que se incorporan en los acuerdos que nuestro país ha venido firmando en los últimos años, como es el caso de los sucesivos Planes de Gobierno Abierto. Se hace una valoración del marco institucional de control interno y externo y se efectúa una propuesta de reforma del mismo. A lo largo del trabajo se aboga por ampliar la realización de auditorías públicas por parte de agencias externas, así como por una generalizada rendición de cuentas hacia los ciudadanos. Para evitar la lentitud y, en ocasiones, la ineficacia de programas y políticas, se recomienda repetidamente una mayor flexibilidad administrativa en la implantación de los mismos, manteniendo una rigurosa supervisión de criterios a posteriori.

El diseño de la nueva administración debe plantearse con una visión de futuro ambiciosa que vaya más allá de sustituir la ventanilla física por una ventanilla electrónica, y el sello en papel por un certificado digital. Esto debe incluir nuevos modelos de relación entre el ciudadano y la administración en términos de igualdad y que incluya una transparencia total sobre la información que maneja la administración, un rendimiento de cuentas permanente y un nuevo modelo de participación de los ciudadanos en la vida pública (en línea con los planes *open government* suscritos por España).

Los distintos aspectos de la reforma de la Administración pública que se proponen en este documento no deben consistir tanto en cambiar las leyes como en mejorar su aplicación y garantizar su cumplimiento. Caemos con demasiada frecuencia en la tentación de creer que los problemas se resuelven aprobando nuevas leyes a tal efecto, lo que hace que tengamos en España una proliferación de normas, en general aceptables, que no siempre son aplicadas en toda su extensión. Precisamente, los diagnósticos de escasa eficacia y eficiencia que se relatan en el presente documento tienen frecuentemente su origen en malas prácticas, la inaplicación de ciertas normas, o la indolencia (no penalizada) en su ejecución. En un momento en que tantas esperanzas se han puesto en que la recuperación de la crisis provocada por la pandemia nos permita impulsar un progreso robusto y duradero para todos, no podemos volver a cometer este error.

Referencias

Albi, E. y Onrubia, J. (2016): "Institucionalizar la evaluación económica de políticas públicas", *Papeles de Economía Española*, 147: 50-67.

Albi, E. y Onrubia, J. (2018): *Supervisión, control y evaluación para una gestión pública transparente*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Barzelay, M. (2001): "Origins of the New Public Management: An International View from Public Administration/Political Science", en K. McLaughlin, S.P. Osborne y E. Ferlie (eds.), *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. London and New York: Routledge. pp. 16-33.

Bohoyo Castañar, F. (1986): *El principio de legalidad financiera como presupuesto de validez del acto administrativo*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Brusca, I., Caperchione, E., Cohen, S. y Rossi, F. M. (eds.) (2016): *Public sector accounting and auditing in Europe: The challenge of harmonization*. Basingstoke, UK: Palgrave-Macmillan.

Checa, C. (2008): "El Consejo (audiencia) de Cuentas previsto en el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura", *Anuario de la Facultad de Derecho*, vol. XXVI: 13-31.

Comisión para la Reforma de las Administraciones públicas (CORA, 2013). Reforma de las Administraciones Públicas. Ministerios de Hacienda y Administraciones Públicas y de Presidencia. Madrid. <https://datos.gob.es/es/catalogo/e05024601-informes-cora>

Cordery C. J. y Hay D. (2018): "Supreme audit institutions and public value: Demonstrating relevance", *Financial Accountability & Management*, 35: 128-142.

de la Fuente, A. (coordinador), G. de Rus, M. Fernández, M. A. García, M. Jansen, S. Jiménez, A. Novales, J. Onrubia, J. Pérez Renovales, E. Sastre y J. Sicilia (2021). "La evaluación de políticas públicas en España: antecedentes, situación actual y propuestas para una reforma." Informes y papeles del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19. FEDEA Policy Paper, 2021-09. Madrid. <https://bit.ly/3mnb4Y5>

Engel, E., Fischer, R., Galetovic, A. and de Rus, G. (2015): "Colaboración Público-Privada en infraestructuras: Reforma del sistema concesional español de autopistas de peaje" Fedea Policy Papers 2015-11.

Fernández Asenjo, J. A. (2011): *El control de las Administraciones Públicas y la lucha contra la corrupción*. Cizur-Menor: Editorial Civitas.

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2021): "Asalariados del sector público por tipo de Administración, sexo y grupo de edad", *Encuesta de Población Activa (EPA), primer trimestre de 2021*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística. <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=4861&L=0>

Lazo, X. (2008): *El control interno del gasto público estatal: Un estudio desde el Derecho Administrativo*. Madrid: Editorial Tecnos.

OECD (2017): Recommendation of the Council on Open Government – OECD, 14 de diciembre de 2017. - C(2017)140 - C/M(2017)22. Paris: OECD. <https://www.oecd.org/gov/Recommendation-Open-Government-Approved-Council-141217.pdf>

Onrubia, J. (2004): "Un análisis económico-institucional del marco legal de estabilidad presupuestaria español", en M. Garcés (dir.), *La estabilidad presupuestaria en el derecho español*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. pp. 207-230.

Onrubia, J. (2005): "Evaluación y gestión eficiente en el sector público: Aspectos organizativos e institucionales", *Ekonomiaz*, 60: 38-57.

Secretaría de Estado de Hacienda (1993): *Informe sobre la gestión económico financiera del gasto público en España*. Madrid: Secretaría de Estado de Hacienda. Documento no publicado.