



Universidad de Valladolid

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES

MÁSTER DE INVESTIGACIÓN EN ECONOMÍA

TRABAJO FIN DE MÁSTER

LA SOSTENIBILIDAD DEL GASTO AUTONÓMICO EN ESPAÑA: UNA APROXIMACIÓN A LAS CAUSAS EXPLICATIVAS Y PROPUESTAS DE REFORMA

Directora: Olga Ogando Canabal

Autor: Iván Boal San Miguel

En Valladolid, a 6 de Septiembre de 2012

“Para que el Estado del Bienestar funcione no hay que sobrecargarlo”

Sven Olof Joachim Palme, Primer Ministro de Suecia, (1927-1986).

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO 1: EL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA	11
1.1 Escenario macroeconómico e incidencia de la crisis.....	12
1.2 El sector público en los países de la UE.....	20
1.2.1 Clasificación funcional del gasto público en los países de la UE.....	26
1.2.2 Déficit y endeudamiento en los países de la UE.....	32
1.2.3 Descentralización del sector público en la UE.....	38
CAPÍTULO 2: ANÁLISIS DEL GASTO PÚBLICO ESPAÑOL: MODELO DETERMINANTE, EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN	41
2.1 El gasto público en España.....	46
2.1.1 El gasto público en España por niveles de Administración.....	51
2.1.2 Evolución del gasto público desde la clasificación económica.....	55
2.1.3 Evolución del gasto público desde la clasificación funcional.....	69
2.1.4 Situación económica actual de las Comunidades Autónomas.....	81
CAPÍTULO 3: LA INSOSTENIBILIDAD DEL MODELO AUTONÓMICO: ALGUNAS CAUSAS EXPLICATIVAS	85
3.1 Estructura Administrativa compleja.....	86
3.1.1 Estructura territorial.....	86
3.1.2 Sector público empresarial, administrativo y fundacional.....	91
3.1.3 La evolución del empleo vinculado al Sector Público.....	101
3.2 Insostenibilidad del gasto sanitario.....	108
3.3 Agotamiento del marco fiscal.....	120
CAPÍTULO 4: UNA PROPUESTA DE REFORMAS ESTRUCTURALES NECESARIAS	128
4.1 Actuaciones en el ámbito administrativo.....	129
4.2 Retos del sistema sanitario.....	130
4.3 Reformas necesarias de Política Fiscal.....	135
CONCLUSIONES	139
BIBLIOGRAFÍA	144
ANEXO I: FECHAS Y NORMAS RELEVANTES EN EL PROCESO AUTONÓMICO	152
ANEXO II: CARACTERÍSTICAS DE LOS DIFERENTES TIPOS DE ENTES SEGÚN CLASIFICACIÓN DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	158

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1.1: Evolución de las principales magnitudes económicas de EEUU. 2005-2007.....	13
Cuadro 1.2: Evolución de la tasa de inflación para los países de la UE-27. 2005-2007.....	15
Cuadro 1.3: Evolución de la tasa de crecimiento del PIB para los países de la UE-27... 2005- 2007.....	16
Cuadro 1.4: Evolución de la tasa de desempleo para los países de la UE-27. 2005-2007.....	17
Cuadro 1.5: Evolución temporal gasto público/PIB en la UE-27. 2005-2010.....	24
Cuadro 1.6: UE-27. Ingresos y gastos públicos. 2005-2011.....	26
Cuadro 1.7: Clasificación de las funciones de Gobierno.....	27
Cuadro 1.8: Estructura funcional del gasto público en la UE-27. 2005-2010.....	31
Cuadro 1.9: Deuda UE-27. 2005-2011.....	33
Cuadro 1.10: UE-27. Capacidad (+)/necesidad (-) de financiación.....	35
Cuadro 1.11: Gasto Público descentralizado en la UE-27. 2005-2010.....	38
Cuadro 2.1: Competencias exclusivas del Estado Central y competencias autonómicas.....	43
Cuadro 2.2: Acuerdos de traspasos a Comunidades Autónomas en la Democracia.....	52
Cuadro 2.3: Evolución de la distribución del gasto per cápita por capítulos económicos. 2004-2009.....	60
Cuadro 2.4: Evolución de los indicadores presupuestarios 2004-2009.....	61
Cuadro 2.5: Distribución de las obligaciones reconocidas por capítulos para cada Comunidad Autónoma. 2009.....	63
Cuadro 2.6: Distribución de las obligaciones reconocidas por capítulos del conjunto autonómico, para cada Comunidad Autónoma. 2009.....	64
Cuadro 2.7: Gasto per cápita por los epígrafes de gasto de la clasificación económica, por CCAA. 2009.....	68
Cuadro 2.8: Evolución de la distribución funcional del gasto per cápita. 2004-2009.....	71
Cuadro 2.9: Evolución de la distribución funcional del gasto en relación al PIB. 2004-2009.....	71
Cuadro 2.10: Evolución de la distribución funcional del gasto público por CCAA. 2004-2009 (En porcentaje sobre el total).....	74
Cuadro 2.11: Distribución funcional del gasto per cápita por CCAA. 2009.....	77

Cuadro 2.12: Distribución funcional del gasto en relación al PIB por CCAA.....	78
Cuadro 2.13: Deuda per cápita en las CCAA.....	79
Cuadro 2.14: Evolución PIB per cápita por CCAA.....	81
Cuadro 2.15: Tasa de Desempleo en las CCAA.....	82
Cuadro 3.1: Número de municipios de las CCAA.....	87
Cuadro 3.2: Deuda de las entidades locales a cierre de 2009.....	90
Cuadro 3.3: Número de entes que componen el inventario.....	93
Cuadro 3.4: Intervalos de distribución territorial de entidades instrumentales.....	97
Cuadro 3.5: Procesos de reordenación de entes públicos, respecto a 2010.....	99
Cuadro 3.6: Propuesta de reducción de entes públicos.....	100
Cuadro 3.7: Proceso de transferencias del Sistema sanitario.....	110
Cuadro 3.8: Evolución del gasto farmacéutico per cápita por CCAA. 2005-2010.....	119
Cuadro 3.9: Evolución de la recaudación de tributos por CCAA. 2000-2009.....	125
Cuadro 4.1: Acciones y medidas para promover la calidad, equidad, cohesión y sostenibilidad del SNS.....	132

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1.1: Evolución de la tasa de inflación. EEUU, UE-27 y ESPAÑA. 2005-2011.....	19
Gráfico 1.2: Evolución de la tasa de crecimiento del PIB. EEUU, UE-27, y España. 2005-2011.....	20
Gráfico 1.3: Evolución de la tasa de desempleo. EEUU, UE-27 y España. 2005-2011.....	20
Gráfico 1.4: Gasto público de los países de la UE-27. 2010.....	22
Gráfico 1.5: Evolución temporal del gasto público en la UE-27 y España. 2002-2010 ..	23
Gráfico 1.6: Evolución ingresos y gastos. UE-27. 2002-2011.....	25
Gráfico 1.7: Evolución del gasto por funciones UE-27. 2005-2010.....	29
Gráfico 1.8: Distribución funcional del gasto público UE-27. 2010.....	32
Gráfico 1.9: Evolución déficit/superávit en la UE-27 y España. 2002-2011.....	36
Gráfico 1.10: UE-27. Déficit/Superávit 2011.....	37
Gráfico 1.11: Distribución del gasto por Administraciones. 2010. Estructura porcentual.....	39

Gráfico 2.1: Administraciones públicas. Ingresos y gastos. 1995-2011.....	49
Gráfico 2.2: Déficit/Superávit español. 1995-2011.....	49
Gráfico 2.3 Evolución del gasto público español. 2000-2011.....	51
Gráfico 2.4 Descentralización del gasto público. 1996-2010.....	53
Gráfico 2.5 Descentralización del gasto: participación sobre el total de los distintos niveles de gobierno. 1996-2010.....	54
Gráfico 2.6: Evolución por epígrafes de la clasificación económica del gasto público.2004-2009.....	57
Gráfico 2.7: Evolución de la clasificación económica del gasto autonómico. 2004- 2009.....	57
Gráfico 2.8: Evolución de la distribución del gasto por capítulos económicos. 2004- 2009.....	58
Gráfico 2.9: Evolución del ahorro, capacidad de financiación y endeudamiento presupuestario en relación con los gastos no financieros. 2004-2009.....	60
Gráfico 2.10 Gasto per cápita por los epígrafes de la clasificación económica, por CCAA. 2009.....	75
Gráfico 2.11: Clasificación económica del gasto per cápita por capítulos desglosados y por CCAA. 2009.....	66
Gráfico 2.12: Evolución de la distribución funcional del gasto público. 2004-2009.....	70
Gráfico 2.13: Ranking en deuda per cápita. 2011.....	80
Gráfico 2.14: Ranking en PIB per cápita. 2011.....	84
Gráfico 2.15: Ranking en tasa de desempleo. 2011.....	84
Gráfico 3.1: Ranking autonómico por número de municipios.....	87
Gráfico 3.2: Naturaleza jurídica de los entes del inventario.....	95
Gráfico 3.3: Distribución de entidades por tipo de ente.....	96
Gráfico 3.4: Evolución de la distribución de entidades por tipo de ente.....	96
Gráfico 3.5: Número de entidades por Comunidad Autónoma.....	97
Gráfico 3.6: Evolución del número de componentes del inventario.....	98
Gráfico 3.7: Evolución asalariados del sector público por tipo de administración.....	102
Gráfico 3.8: Asalariados del Sector Público por tipo de Administración. 1T 2012.....	103
Gráfico 3.9: Asalariados del Sector Público. 2008-2012.....	103
Gráfico 3.10: Asalariados del Sector Público por CCAA.....	104
Gráfico 3.11: Gastos de personal del sector administrativo por CCAA.....	105
Gráfico 3.12: Asalariados en el Sector Público y privado.....	106

Gráfico 3.13: Número de visitas médicas por habitante. Año 2006.....	112
Gráfico 3.14: Esperanza de vida al nacer. 2009.....	113
Gráfico 3.15: Pirámide de Población de España.....	113
Gráfico 3.16: Evolución del gasto sanitario. Criterio económico presupuestario.....	114
Gráfico 3.17: Gasto sanitario público total y de las CCAA.....	115
Gráfico 3.18: Variación anual del PIB y del gasto público sanitario.....	116
Gráfico 3.19: Estimación del gasto sanitario público 2002-2020.....	117
Gráfico 3.20: Gasto farmacéutico público por habitante a nivel nacional. 2002-2010.....	118
Gráfico 3.21: Evolución del parque de viviendas. 2001-2009.....	122
Gráfico 3.22: Evolución de la recaudación total de ingresos del Estado. 2000-2009...	124
Gráfico 3.23: Evolución de la recaudación del Impuesto sobre Sociedades e IVA. 2000-2009.....	124

INTRODUCCIÓN

El trabajo de investigación tiene como objetivo identificar algunas de las causas explicativas del comportamiento del gasto autonómico, que provocan en nuestro modelo de Estado debilidades importantes, cuestionando su sostenibilidad a medio y largo plazo. Así mismo, se realiza una propuesta de reformas necesarias para paliar algunos de los problemas identificados.

La aprobación en 1978 de la Constitución Española supuso un proceso radical de reforma del Sector Público Español. A partir de la nueva organización del Estado resultante, se inicia un proceso descentralización de competencias a favor de las Comunidades Autónomas, en un contexto de crecimiento del gasto público total.

La actual crisis económica iniciada a finales de 2007, ha causado un deterioro profundo de las cuentas de nuestro Sector Público, cuyas consecuencias son elevados ratios de endeudamiento en relación al PIB de los distintos territorios y déficits que superan lo estipulado en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea. Parte de este desequilibrio presupuestario se verá normalizado con la recuperación de la economía; aunque existen problemas estructurales específicos de nuestro Sector Público que ejercen presiones al alza sobre el gasto público. Es por ello necesario llevar a cabo una reflexión sobre la situación actual del modelo, siendo inexorable la aplicación de reformas efectivas que permitan su sostenibilidad.

El trabajo aparece estructurado en cuatro capítulos, incluyéndose una parte final con las conclusiones y dos anexos que agrupan información adicional, así como la correspondiente bibliografía. En el capítulo 1, se presentan algunos datos macroeconómicos de la UE-27 para identificar el contexto económico general y plasmar las posiciones relativas de las distintas economías. En este contexto, se lleva a cabo un análisis comparativo del Sector Público español, abordando entre otras cuestiones la clasificación funcional del gasto en los países de la UE-27, el déficit, el endeudamiento, así como la descentralización del Sector Público en ese marco de referencia.

En el capítulo 2 se aborda el estudio del gasto público español. Para ello, se subdivide al capítulo en cuatro epígrafes. El primero identifica los niveles de gasto en que incurre cada tipo de administración (Central, Autonómico y Local), poniéndose de manifiesto el carácter descentralizador de nuestro modelo. En el segundo de ellos, se analiza con detalle el gasto público por capítulos económicos, para, con posterioridad, profundizar en la clasificación funcional del gasto, haciéndose visibles las políticas de gasto prioritarias de las Comunidades Autónomas.

Ante el diagnóstico presentado previamente, el capítulo 3 realiza una aproximación a las causas de la insostenibilidad del modelo autonómico, centrándose en tres ámbitos fundamentales: la estructura administrativa compleja del Estado español, el sistema sanitario como principal eje de gasto y el agotamiento del marco fiscal, debido a la brusca caída de ingresos tributarios.

El capítulo 4 propone algunas de las reformas necesarias, aunque las propuestas presentadas son meramente indicativas y habrán de ser abordadas con mayor rigor y profundidad en investigaciones futuras.

Finalmente, en un último apartado se recogen las conclusiones principales de la presente investigación. Tras estas, se sitúa la bibliografía que enumera las referencias empleadas para la documentación del tema objeto de estudio. Así mismo se incorporan dos anexos en los que se detallan los hechos relevantes del proceso autonómico y las características de los entes públicos de las Comunidades Autónomas.

Para la realización del análisis empírico, se han utilizado bases de datos oficiales. Así, para el análisis comparado del gasto en la UE, la base de datos fundamental ha sido Eurostat, en sus estadísticas anuales para las finanzas públicas. Por su parte, la información estadística empleada para el estudio del gasto de las Comunidades Autónomas procede de BADESPE, base de datos elaborada por el Instituto de Estudios Fiscales y del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, concretamente en el apartado relativo a las haciendas territoriales. A su vez, se ha acudido a otras fuentes complementarias, como las pertenecientes al Instituto Nacional de Estadística, tales como las Encuestas de Población Activa y las relativas a los censos de población.

Hay que señalar, sin embargo, que los resultados obtenidos deben ser interpretados con cierta cautela, debido a las dificultades existentes para disponer de indicadores inequívocos que aporten información fidedigna sobre las tendencias generales del gasto de las Administraciones públicas. Entre algunas de ellas, cabe citar la multiplicidad de formas de intervención del Sector Público en la economía, la multidimensionalidad del tamaño del mismo y la no estandarización de ninguna medida estadística generalmente aceptada para abordar el tamaño del Sector Público. El gasto público total es usado comúnmente, pero probablemente a causa de la disponibilidad de los datos más que por la adecuación del concepto.

CAPÍTULO 1: EL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA

Las cuentas públicas de nuestro país, han sufrido un grave deterioro tras la aplicación de las políticas fiscales justificadas por la actual coyuntura económica, iniciada a finales de 2007. El tema de debate actual es el gran problema del endeudamiento del sector público, cuyo déficit se ha visto intensificado tras la caída de ingresos originada por la crisis. Inmersos en este panorama, donde ya varios países de la zona Euro se han visto necesitados de rescates financieros, surge de forma inexorable la necesidad de contextualizar la delicada situación de las administraciones españolas en relación con la situación del sector público de otros países. Este va ser el objetivo clave del presente capítulo, donde se analizan datos de diversas variables relacionadas con el sector público, y que van a poner de manifiesto las divergencias y similitudes entre nuestro país y otros Estados desarrollados.

Algunos economistas sostienen la hipótesis de que la austeridad actualmente mantenida por los Estados es una medida únicamente cortoplacista para paliar el sobreendeudamiento, y que esta debe ser complementada con medidas destinadas a reestructurar el sector público a largo plazo, capaces de establecer un sistema sostenible de ingresos y gastos, con una optimización en el uso de los recursos. El propio Banco Mundial afirma que “las principales economías mundiales han dependido de medidas cortoplacistas para atravesar la crisis financiera y ahora deben aplicar reformas en profundidad para acelerar el crecimiento y aliviar los problemas de deuda en muchos países ricos”. Somos testigos de que las principales medidas tomadas por los principales dirigentes europeos van relacionadas con la austeridad y recortes de gastos en políticas sociales.

Con la progresiva recuperación de la economía y de la base tributaria, junto con la retirada de las medidas de estímulo, veremos que el déficit disminuirá, pero no hasta los niveles anteriores a la crisis, pues para ello será necesario hacer un ajuste del gasto prolongado en el tiempo, que conllevará a una reducción de la inversión pública. Es aquí donde se muestra cómo son necesarias estas medidas cortoplacistas, pero acompañadas también de otras de carácter estructural.

1.1 Escenario macroeconómico e incidencia de la crisis

Como punto de partida de la crisis se señalan las hipotecas subprimes¹. Este tipo de créditos hipotecarios se formalizaron de forma masiva en un momento en que los intereses bancarios eran muy bajos, por lo que el público se endeudaba con facilidad. De igual modo, los oferentes del crédito, altamente interesados por la elevada rentabilidad obtenida con estas operaciones, formalizaban con celeridad aprobaciones de operaciones de activo. Dado el afán de lucro de estos créditos y el exceso de confianza, fueron llevados al extremo, careciendo de moderación y sin límites en la cantidad y calidad de este tipo de operaciones. Los altos valores que estaban contrayendo los activos inmobiliarios se revirtieron, manifestándose de este modo la crisis de las hipotecas subprime en el año 2007. El detonante que sirve de referencia principal se identifica con la quiebra de Lehman Brothers, el 15 de septiembre.

La crisis norteamericana pronto contagió al sistema financiero europeo, dada la vinculación existente de las grandes aseguradoras norteamericanas con los Bancos europeos. Sin embargo, hay otro factor añadido en el epicentro de esta coyuntura: los mercados de deuda pública de la eurozona, siendo la referencia principal el estado de las finanzas públicas griegas.

Surge de este modo una crisis económica a nivel mundial. Los factores principales que caben mencionar, entre otros, como causas sistémicas del ciclo actual son los siguientes:

- Inestabilidad del sistema financiero.
- Crisis crediticia
- Una crisis en las expectativas y pérdida de confianza en la capacidad autorregulatoria de los mercados.
- Insolvencia de las economías periféricas de la zona euro.

¹Modalidad crediticia del mercado estadounidense, caracterizada por tener un riesgo de impago superior a la media del resto de los créditos.

El Banco Central Europeo (BCE) no fue capaz de prevenir la crisis y por tanto las medidas adoptadas inicialmente se aplicaron con retraso. Como señala Ontiveros (2011, p.8) las respuestas de las autoridades no han sido precisamente las más adecuadas ni, desde luego, las más diligentes, existiendo una incapacidad para diagnosticar la naturaleza de los problemas en las finanzas públicas y una tardanza en hacer operativo el mecanismo de rescate.

Para ilustrar la evolución económica antes, durante y después de la crisis, se hace indispensable realizar un análisis de datos representativos de las variables macroeconómicas principales. Para ello se establecen tres contextos geográficos; Estados Unidos, Unión Europea y España, siendo objeto de análisis la tasa de inflación, la tasa de crecimiento del PIB y la tasa de desempleo.

Para todos los contextos seleccionados se han utilizado los datos de Eurostat, excepto para el caso de EEUU, que ha sido obtenido de la OCDE. De igual modo, el período objeto de análisis comprende una evolución temporal de 2005-2011. Se incluye un dato adicional al final, que recoge el diferencial de las variables entre el año 2011 y 2005, mostrando la variación positiva o negativa para las tres variables. Finalmente, se realiza un análisis comparativo entre los tres contextos y para las tres variables.

***Cuadro 1.1: Evolución de las principales magnitudes económicas de EEUU.
2005-2007***

	EEUU			
	2005	2007	2011	Dif. 11/05
Tasa de inflación	3,4	2,9	3,2	-0.2
Tasa de crec. del PIB	3,1	1,9	1,8	-1,3
Tasa de desempleo	5,1	4,7	9.1	4

*El dato para EEUU en 2011 es provisional.

Fuente: OCDE.

En el cuadro 1.1, puede observarse la evolución de las tres variables mencionadas, en el período así mismo indicado previamente, para la economía estadounidense. La variable en la que es mayor la incidencia de la crisis, como es obvio, es la tasa de desempleo, la cual sufre un incremento de 4 puntos porcentuales entre 2005 y 2011, pasando de registrar un 5.1% en 2005 a un 9.1% en 2011. La inflación se ve reducida, al igual que se detecta un decrecimiento del PIB de -1.3%.

Los cuadros 1.2, 1.3 y 1.4 representan la evolución de las variables analizadas para la zona euro. La inflación se compara mediante los índices de precios al consumo armonizados (IPCA), reflejándose la tasa media de variación anual en porcentaje, apareciendo la evolución seguida por la zona euro en el cuadro 1.2.

Los Estados miembros que se incluyeron más recientemente a la UE suelen tener tasas de inflación más altas que los de la zona euro, superando Estonia, Letonia, Lituania, Rumanía y Eslovaquia el 4%. En el caso de Letonia y Rumanía, estas economías han visto reducida su inflación en el período analizado. Destaca por su elevada inflación, con un 4.5% en 2011 Reino Unido. Los últimos datos disponibles para medir la inflación en 2011, dejan a países como Bélgica, Bulgaria, Chipre, Luxemburgo, Hungría, Austria, Polonia, Portugal y Finlandia con tasas de inflación superiores a la media europea. De igual modo, Reino Unido registra una tasa de inflación en 2011 del 4.5%². No obstante, la eurozona se ha caracterizado por unos niveles de inflación bajos y estables, debido a la política monetaria del Banco Central Europeo (BCE). (Cuadro 1.2). En España la tasa de inflación registra un dato más estable y por debajo de la media, 3.1% en 2011 (0.2 puntos por debajo de la media europea).

²Reino Unido se caracteriza por poseer su propia política monetaria. Su elevada inflación es explicativa por las políticas expansivas llevadas a cabo por el Banco de Inglaterra.

**Cuadro 1.2: Evolución de la tasa de inflación para los países de la UE-27.
2005-2007**

	TASA DE INFLACIÓN			
	2005	2007	2011	dif.11/05
Alemania	1,9	2,3	2,5	0,6
Austria	2,1	2,2	3,6	1,5
Bélgica	2,5	1,8	3,5	1
Bulgaria	6	7,6	3,4	-2,6
Chipre	2	2,2	3,5	1,5
Dinamarca	1,7	1,7	2,7	1
Eslovaquia	2,8	1,9	4,1	1,3
Eslovenia	2,5	3,8	2,1	-0,4
España	3,4	2,8	3,1	-0,3
Estonia	4,1	6,7	5,1	1
Finlandia	0,8	1,6	3,3	2,5
Francia	1,9	1,6	2,3	0,4
Grecia	3,5	3	3,1	-0,4
Holanda	1,5	1,6	2,5	1
Hungría	3,5	7,9	3,9	0,4
Irlanda	2,2	2,9	1,2	-1
Italia	2,2	2	2,9	0,7
Letonia	6,9	10,1	4,2	-2,7
Lituania	2,7	5,8	4,1	1,4
Luxemburgo	3,8	2,7	3,7	-0,1
Malta	2,5	0,7	2,5	-
Polonia	2,2	2,6	3,9	1,7
Portugal	2,1	2,4	3,6	1,5
Reino Unido	2,1	2,3	4,5	2,4
Rep.Checa	1,6	3	2,1	0,5
Rumanía	9,1	4,9	5,8	-3,3
Suecia	0,8	1,7	1,4	0,6
Media UE 27	2,9	3,3	3,3	0,4

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

En cuanto al crecimiento del PIB (cuadro 1.3), los datos incluidos muestran cómo los países emergentes son los que más han mantenido su crecimiento, siendo Estonia el país con mayor crecimiento del PIB, registrando un 7,6% en 2011, y la economía griega la peor deparada, con un -6,9% de decrecimiento en 2011, por los acontecimientos ya conocidos. El PIB de Alemania descendió el cuarto trimestre de 2011 un 0.2%, debido principalmente al retroceso del consumo privado. En el período 2005-2011, el PIB español ha experimentado una caída del -2.9%, 0.8 puntos por encima de la media europea. La Comisión Europea (2012, p.22) actualiza sus previsiones para España, anunciando que en la primera mitad de 2012 continuará la

pausa de la recuperación, pronosticando la vuelta a un crecimiento moderado en el segundo semestre del año.

**Cuadro 1.3: Evolución de la tasa de crecimiento del PIB para los países de la UE-27.
2005-2007**

	TASA CRECIMIENTO PIB			
	2005	2007	2011	dif.11/05
Alemania	0,7	3,3	3	2,3
Austria	2,4	3,7	2,7	0,3
Bélgica	1,8	2,9	1,9	0,1
Bulgaria	6,4	6,4	1,7	-4,7
Chipre	3,9	5,1	0,5	-3,4
Dinamarca	2,4	1,6	0,8	-1,6
Eslovaquia	6,7	10,5	3,3	-3,4
Eslovenia	4	6,9	-0,2	-4,2
España	3,6	3,5	0,7	-2,9
Estonia	8,9	7,5	7,6	-1,3
Finlandia	2,9	5,3	2,7	-0,2
Francia	1,8	2,3	1,7	-0,1
Grecia	2,3	3	-6,9	-9,2
Holanda	2	3,9	1,2	-0,8
Hungría	4	0,1	1,6	-2,4
Irlanda	5,3	5,2	0,7	-4,6
Italia	0,9	1,7	0,4	-0,5
Letonia	10,1	9,6	5,5	-4,6
Lituania	7,8	9,8	5,9	-1,9
Luxemburgo	5,4	6,6	1,6	-3,8
Malta	3,7	4,4	2,1	-1,6
Polonia	3,6	6,8	4,3	0,7
Portugal	0,8	2,4	-1,6	-2,4
Reino Unido	2,8	3,6	0,8	-2
Rep.Checa	6,8	5,7	1,7	-5,1
Rumanía	4,2	6,3	2,5	-1,7
Suecia	3,2	3,3	3,9	0,7
Media UE 27	4	4,9	1,9	-2,1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

Los países con mayor inflación coinciden con los países con mayores tasas de crecimiento, siendo éstos los países emergentes.

La tasa de desempleo es una de las más acusadas en los ciclos depresivos de la economía (cuadro 1.4). Tan solo países emergentes como la República Checa, Eslovaquia y Polonia, entre otros, mantienen diferenciales negativos entre 2005 y 2011. Polonia ha pasado de tener una tasa de desempleo del 17.8% en 2005 a una tasa de 9.7%

en 2011, siendo su resultado la creación de empleo paradójicamente en un contexto de crisis. Lituania, Letonia y Grecia son los Estados miembros con mayores efectos de la crisis en destrucción de empleo, registrando aumentos en el período objeto de análisis de más de seis puntos porcentuales. En España, la tasa de desempleo ha sido la variable más perjudicada en este ciclo, registrando en 2011 un 21.7%, la más alta de la zona euro y muy por encima de la media europea (11.8 puntos), con un incremento en este período analizado del 12.5%, siendo negativas las perspectivas de su evolución.

**Cuadro 1.4: Evolución de la tasa de desempleo para los países de la UE-27.
2005-2007**

	TASA DE DESEMPLEO			
	2005	2007	2011	dif.11/05
Alemania	11,3	8,7	5,9	-5,4
Austria	5,2	4,4	4,2	-1
Bélgica	8,5	7,5	7,2	-1,3
Bulgaria	10,1	6,9	11,3	1,2
Chipre	5,5	4,1	7,9	2,4
Dinamarca	4,8	3,8	7,6	2,8
Eslovaquia	16,4	11,2	13,6	-2,8
Eslovenia	6,5	4,9	8,2	1,7
España	9,2	8,3	21,7	12,5
Estonia	7,9	4,7	12,5	4,6
Finlandia	8,4	6,9	7,8	-0,6
Francia	9,3	8,4	9,7	0,4
Grecia	9,9	8,3	17,7	7,8
Holanda	5,3	3,6	4,4	-0,9
Hungría	7,2	7,4	10,9	3,7
Irlanda	4,4	4,6	14,4	10
Italia	7,7	6,1	8,4	0,7
Letonia	9,6	6,5	16,2	6,6
Lituania	8,3	4,3	15,4	7,1
Luxemburgo	4,6	4,2	4,9	0,3
Malta	7,3	6,5	6,5	-0,8
Polonia	17,8	9,6	9,7	-8,1
Portugal	8,6	8,9	12,9	4,3
Reino Unido	4,8	5,3	8	3,2
Rep.Checa	7,9	5,3	6,7	-1,2
Rumanía	7,2	6,4	7,4	0,2
Suecia	7,7	6,1	7,5	-0,2
Media UE 27	8,2	6,4	9,9	1,7

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

En cuanto a nuestro país se refiere, hay que mencionar la existencia, junto a las causas sistémicas ya mencionadas anteriormente, causas estructurales y coyunturales propias, siendo complementarias a las anteriores. Estas, intensifican aún más los efectos provocados en las principales magnitudes macroeconómicas.

Son factores característicos de la crisis española los siguientes:

- Una alta concentración de recursos en el sector inmobiliario.
- Un marco débil en cuanto a la política fiscal se refiere.
- Bajos costes financieros y altas expectativas de crecimiento.
- Un elevado grado de apalancamiento de las entidades financieras.

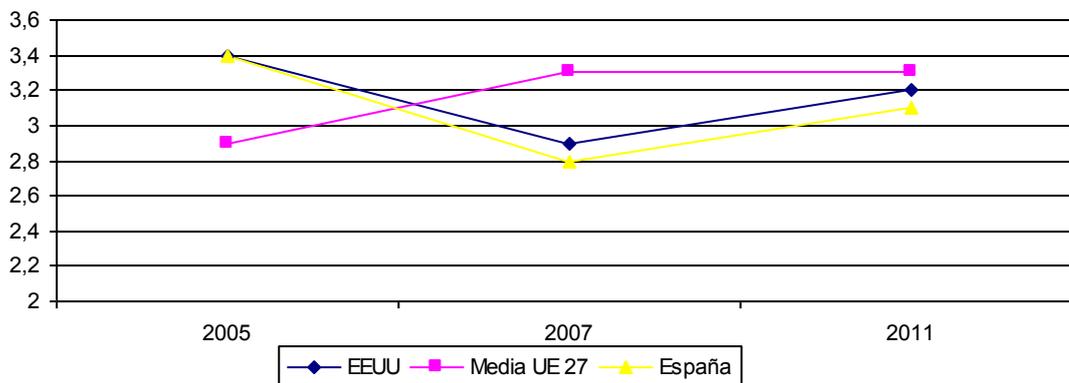
España se enfrenta además a perspectivas aún poco optimistas. En el año 2011, en el mes de Julio se manifiestan perturbaciones en los mercados financieros, a consecuencia de la desconfianza de los inversores en el mercado ante la evolución de las finanzas públicas en varios países de la zona euro. Aparecen dudas ante la solvencia de países con programas de apoyo financiero (Grecia, Irlanda, Portugal), las cuales se extienden rápidamente a países como Italia y España. Es en este mes cuando se trasponen las normas de nueva aplicación relativas a la nueva regulación financiera, (nuevas normas de Basilea III dedicadas a la revisión y conclusión de determinados elementos de capital y liquidez) a la legislación de la UE.

Durante el último trimestre de 2011, el panorama económico mundial se deterioró apreciablemente, especialmente por el agravamiento de la crisis en la zona euro. El FMI rebaja sus previsiones económicas, estimando que el crecimiento mundial se desacelere desde el 3.8% de 2011 al 3.3% en 2012, fijando una leve recuperación en 2013, con una previsión para el PIB del 3.9%. Las economías desarrolladas se ven lastradas por el proceso de saneamiento del sector público, por las elevadas tasas de desempleo y por el mercado de la vivienda, factores que limitan el crecimiento. A pesar de esto, la incidencia de la crisis hace que la evolución de las economías sea muy dispar, pues el crecimiento en las economías emergentes siguió siendo “robusto” en los últimos meses del año.

Finalmente y para concluir con el capítulo, los gráficos 1.1, 1.2 y 1.3 representan las posiciones relativas en el período temporal 2005-2011 de EEUU, UE -27 y España para los tres indicadores económicos analizados:

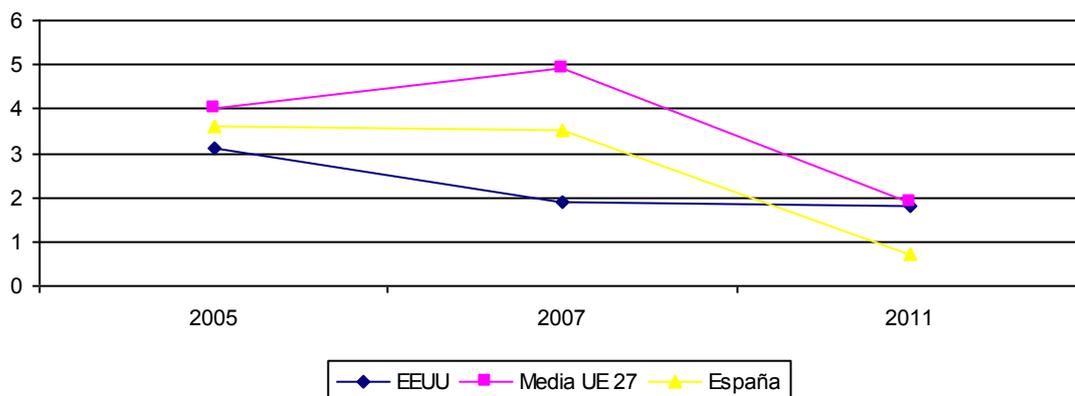
- España es el país con menor inflación desde 2007 respecto a los valores comparados en los gráficos (media de la UE-27 e inflación estadounidense), siguiendo la tendencia al alza y convergiendo con la media europea.
- En 2005, el crecimiento del PIB español era paralelo al conjunto europeo, viéndose disminuido desde esta fecha y alcanzando valores inferiores a la media de la zona euro.
- Hasta el inicio de la crisis en 2007, la tasa de desempleo de la economía española registraba valores inferiores al 10% y superiores, en pocos puntos, a la media europea y a la tasa estadounidense. Sin embargo, desde 2007 la destrucción de empleo en España se produce con gran celeridad, registrando valores en 2011 muy superiores a los europeos (por encima del 20%, más del doble que el conjunto de Estados miembros).

Gráfico 1.1: Evolución de la tasa de inflación. EEUU, UE-27 y España. 2005-2011



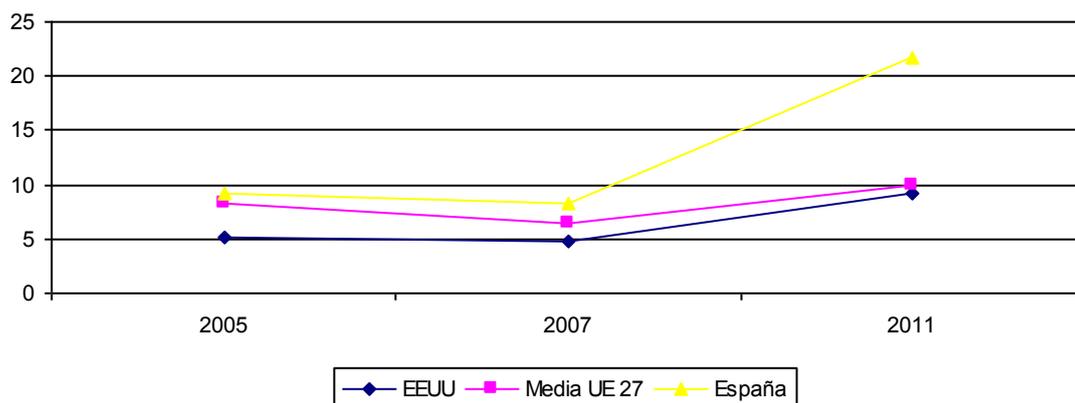
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat y OCDE.

Gráfico 1.2: Evolución de la tasa de crecimiento del PIB. EEUU, UE-27 y España. 2005-2011



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat y OCDE.

Gráfico 1.3: Evolución de la tasa de desempleo. EEUU, UE-27 y España. 2005-2011



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat y OCDE.

1.2 El sector público en los países de la UE.

El gasto público español, como se analizará en el capítulo posterior, presenta un grado de descentralización elevado. En 2009, España representaba el mayor grado de descentralización del gasto de la UE después de Dinamarca y Suecia, siendo gestionado en gran parte por las administraciones locales y regionales. La proporción de inversión pública subnacional (regional) es mayor en países con estructura federal (casos de Bélgica, Alemania, Austria), aunque hay excepciones como la de España, en la que su

modelo autonómico se asimila más al de un estado federal, a pesar de carecer de la naturaleza jurídica que los define.

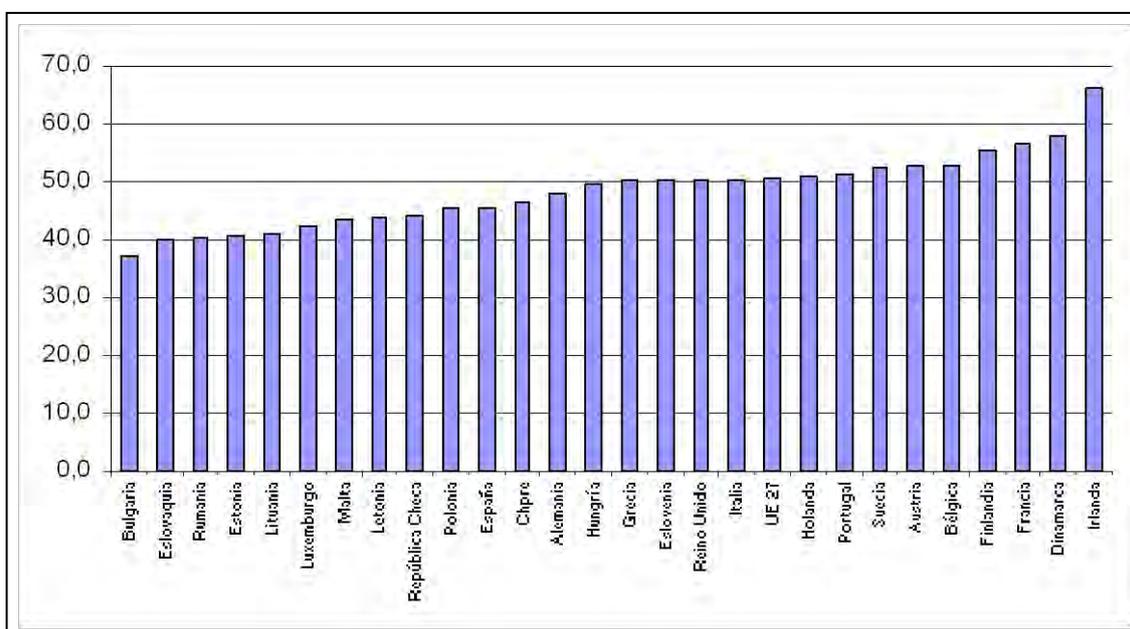
Las economías han sufrido los efectos directos de la crisis en distinto grado, dependiendo del tamaño, de la composición del gasto y de las fuentes de ingresos de las administraciones locales y regionales. Para analizar algunas tendencias generales del Sector Público europeo, se ha utilizado el contexto de los países de la Unión Europea, aunque cabe señalar la dificultad existente de disponer de un indicador inequívoco que refleje esta realidad. Hay varias razones explicativas, entre las que cabe destacar las siguientes:

- Multiplicidad de formas de intervención del sector público en la economía, algunas de las cuales no admiten una fácil cuantificación.
- “La valoración de las políticas que motivan el gasto público puede no ser posible sin referencia al gasto privado que lo suplementa o acompaña” como ponen de relieve Atkinson y Noor. (2001, p.13).
- Multidimensionalidad del tamaño del sector público, que puede ser medido desde diferentes perspectivas. (Hjerppe, 2004, p.51).
- “No hay ninguna medida estadística generalmente aceptada del tamaño del sector público apropiada para todos los tipos de análisis económicos, sociales y políticos. El gasto público total es usado comúnmente, pero probablemente a causa de la disponibilidad de los datos más que por la adecuación del concepto”, Dublín, K. (2004, p. 17).

Antes de iniciar el análisis, se hace preciso realizar un enfoque visual del tamaño del sector público español en relación con el de de otros países. Para este propósito, se han utilizado datos de Eurostat, comparando los países europeos (UE-27) en relación al gasto público de estos en porcentaje de su PIB. En el gráfico 1.4 se muestra la ratio gasto público/PIB para los países miembros de la UE 27 en el año 2010. El nivel de gasto en porcentaje del PIB diverge considerablemente entre los Estados miembros de la UE 27, oscilando en 2010 entre el 37.4% de Bulgaria y el 66.2% de Irlanda. En 2010, el

promedio de esta ratio para el conjunto de países se establece en un 50.6%, registrando España en ese mismo año un valor poco distante de la media, con un 45.6%. Se observan así un conjunto de países alejados de la media y cuyo sector público tiene poca representación en la economía global del país, Bulgaria, Rumanía, Lituania (los cuales tienen poco recorrido histórico en la UE) y otro conjunto de países con un alto grado de participación de su economía en el sector público, Suecia, Bélgica, Francia e Irlanda.

Gráfico 1.4: Gasto público de los países de la UE-27, 2010.
(En porcentaje del PIB)



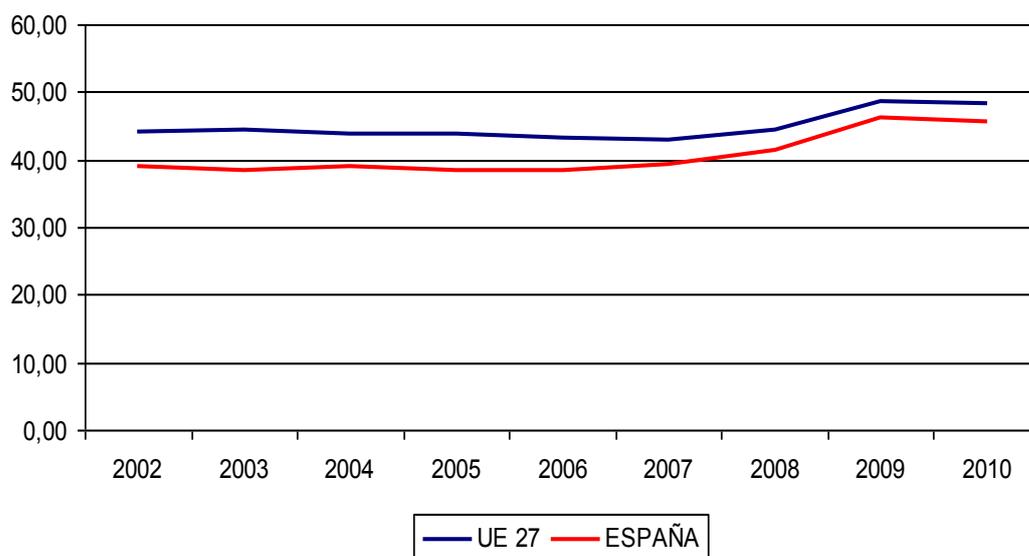
Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

En el gráfico 1.5, se ve la evolución del gasto público medio en porcentaje del PIB del conjunto de países de la UE 27 y el gasto público realizado por España, para el período 2002-2010. De esta forma podemos observar cómo España se ha mantenido siempre por debajo de la media europea, no siendo muy distante la evolución observada.

Por otro lado, el cuadro 1.5 refleja la evolución de la ratio gasto público/PIB en los países de la UE 27 en el período 2005-2010. Para el primer año analizado, 2005, tan solo siete países superan el 50% de la participación del sector público en la economía (Bélgica, Dinamarca, Francia, Hungría, Austria, Finlandia y Suecia), situándose por debajo del 40% ocho países (Bulgaria, Estonia, Irlanda, España, Letonia, Lituania,

Rumania y Eslovaquia). En el año 2010, tan solo Bulgaria es el único país que no alcanza el 40% del gasto público respecto al PIB (38%). Siguen, por tanto, existiendo importantes diferencias entre los valores de la ratio gasto público/PIB en el contexto europeo. Los países de reciente incorporación, como ya se había mencionado anteriormente, muestran un tamaño del sector público significativamente menor.

Gráfico 1.5: Evolución temporal del gasto público en la UE 27 y España. 2002-2010
(En porcentaje del PIB)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

De los 27 países europeos, en el período comprendido en el análisis la ratio media aumenta en un 5.4%, revelando la tendencia al aumento del peso del sector público en el contexto económico europeo. Países como Irlanda, sufren cambios significativos dado que su sector público pasa de representar en 2005 el 33.6% al 66.6% en 2010. El peso del sector público español en nuestra economía, se ve incrementado de 2005 a 2010 en un 6.4%. Esta variación se verá significativamente afectada si este estudio se realiza con datos de 2012, a consecuencia de los recortes que se están produciendo actualmente en este sector³.

³ Ante este análisis, hay que mencionar que en la década de los 90 tiene lugar una importante consolidación fiscal a consecuencia de las exigencias del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, cuyo objetivo es contener el déficit excesivo y mantener estables las políticas fiscales, fijando un 3% del PIB como máximo de déficit, cifra que actualmente está desorbitada a consecuencia de la depresión del ciclo.

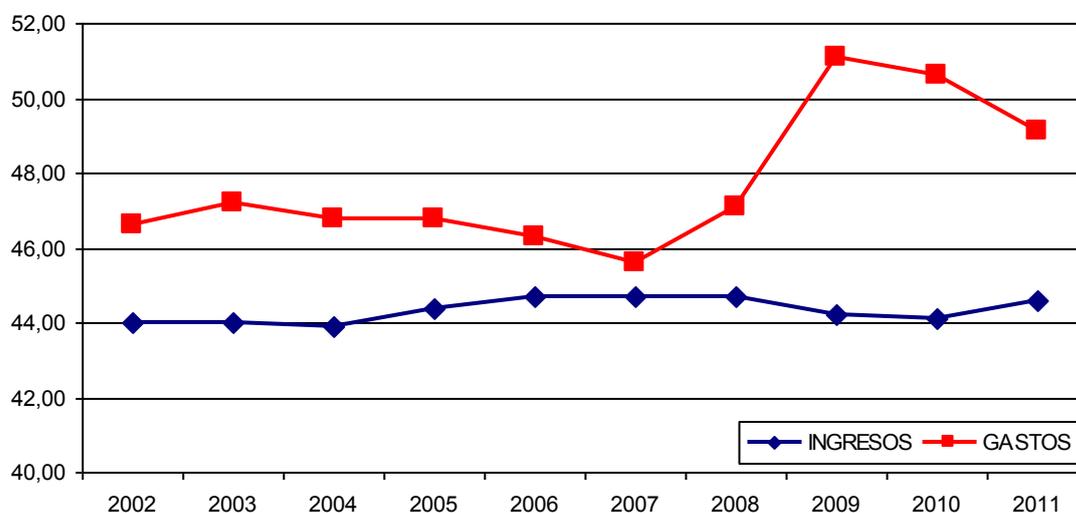
Cuadro 1.5: Evolución temporal gasto público/PIB en la UE 27, 2005-2010.
(En porcentaje del PIB)

	2005	2007	2010	Variación (p.p)	
				10/05	10/07
Alemania	46,9	43,5	47,9	1,0	4,4
Austria	50,0	48,6	52,5	2,5	3,9
Bélgica	52,1	48,3	52,9	0,8	4,6
Bulgaria	37,3	39,8	38,0	0,7	-1,8
Chipre	43,1	41,3	46,4	3,3	5,1
Dinamarca	52,8	50,8	57,8	5,0	7,0
Eslovaquia	38,0	34,2	40,1	2,1	5,9
Eslovenia	45,3	42,5	50,1	4,8	7,6
España	38,4	39,2	45,6	7,2	6,4
Estonia	33,6	34,0	40,6	7,0	6,6
Finlandia	50,4	47,4	55,5	5,1	8,1
Francia	53,6	52,6	56,6	3,0	4,0
Grecia	44,6	47,6	50,2	5,6	2,6
Holanda	44,8	45,3	51,2	6,4	5,9
Hungría	50,1	50,6	49,5	-0,6	-1,1
Irlanda	33,6	36,5	66,6	33,0	30,1
Italia	47,9	47,6	50,4	2,5	2,8
Letonia	35,8	35,9	44,4	8,6	8,5
Lituania	33,2	34,6	40,9	7,7	6,3
Luxemburgo	41,5	36,3	42,5	1,0	6,2
Malta	44,6	42,8	43,2	-1,4	0,4
Polonia	43,4	42,2	45,4	2,0	3,2
Portugal	45,6	44,4	51,4	5,8	7,0
Reino Unido	44,1	43,9	50,3	6,2	6,4
Rep.Checa	43,0	41,0	44,1	1,1	3,1
Rumanía	33,6	38,2	40,2	6,6	2,0
Suecia	53,9	51,0	52,3	-1,6	1,3
Media UE 27	43,7	43,0	48,4	4,6	5,4

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

Por lo que atañe a los ingresos, en el gráfico 1.6 se observa que los gastos superan regularmente a los ingresos en el promedio de los países miembros, no superando la diferencia entre los mismos esa cifra del 3% acordada en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Sin embargo, en 2008 la brecha entre las líneas que representan los ingresos y los gastos se ve acrecentada, por la crisis económica y por los efectos de los estabilizadores automáticos y algunas medidas discrecionales de política fiscal. Así, los ingresos se ven reducidos y los gastos sufren un incremento muy significativo, vulnerándose obviamente a partir de este período, en términos medios, el 3% de déficit que fija el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Gráfico 1.6: Evolución ingresos y gastos. UE 27. 2002-2011
(En porcentaje del PIB)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

De forma más detallada en el cuadro 1.6 se puede observar la posición relativa de los distintos países de la UE. En los últimos seis años el gasto público en la Unión Europea se ha incrementado una media de 2 puntos del PIB, hasta alcanzar el 49% del PIB en 2011⁴. Los ingresos, sin embargo, han sufrido un leve incremento de 0.2 puntos del PIB; pasando de representar el 44.4% en 2005 a un 44.6% en 2010. La evolución de los ingresos por países ha sido dispar, registrándose disminuciones en doce países, con un rango que oscila entre -0.10 puntos del PIB en Luxemburgo y -8.10 puntos en Bulgaria. El aumento más significativo ha sido el de Hungría, registrando un incremento en los ingresos de más de 10 puntos del PIB. España se situaría la tercera en cuanto a disminución de recaudación se refiere, después de Bulgaria y Suecia.

Ante esta evolución de los ingresos europeos, se puede decir que los ingresos de España respecto a los del resto de estados miembros europeos son muy débiles y vulnerables debido al ciclo económico, tras los resultados observados tanto antes como después de de la crisis.

⁴En 2010 la cifra del gasto era mayor, 50.6% del PIB, año previo a las políticas de austeridad en el gasto.

Cuadro 1.6: UE 27. Ingresos y gastos públicos. 2005-2011.
(En porcentaje del PIB)

	INGRESOS			GASTOS		
	2005	2007	2011	2005	2007	2011
Alemania	43,50	43,90	44,7	46,8	43,7	45,6
Austria	48,40	48,10	47,9	50,1	48,7	50,5
Bélgica	49,40	48,20	49,4	52,2	48,4	53,3
Bulgaria	41,20	41,50	33,1	39,3	41,5	35,2
Chipre	41,20	45,50	41	43,6	42,2	47,3
Dinamarca	57,80	55,70	56	52,8	50,9	57,9
Eslovaquia	35,20	32,50	32,6	38	34,4	37,4
Eslovenia	43,80	42,40	44,5	45,2	42,4	50,9
España	39,40	41,10	35,1	38,4	39,2	43,6
Estonia	35,20	37,40	39,2	33,6	34,8	38,2
Finlandia	52,90	52,50	53,2	50,3	47,3	54
Francia	50,40	49,60	50,7	53,4	52,3	55,9
Grecia	38,50	39,70	40,9	43,8	45	50,1
Holanda	44,50	45,70	45,5	44,8	45,5	50,1
Hungría	42,20	44,80	52,9	50,1	49,8	48,7
Irlanda	35,40	36,70	35,7	33,7	36,6	48,7
Italia	43,80	46,40	46,1	48,2	47,8	49,9
Letonia	35,10	35,40	35,6	35,6	35,7	39,1
Lituania	32,80	33,80	32	33,3	34,8	37,5
Luxemburgo	41,50	39,80	41,4	41,5	36,2	42
Malta	42,00	40,30	40,2	44,9	42,4	43
Polonia	39,40	40,30	38,5	43,4	42,2	43,6
Portugal	41,60	43,20	44,7	47,6	45,8	48,9
Reino Unido	40,80	41,50	40,8	44	44,2	49
Rep.Checa	41,40	41,80	40,3	45	42,5	43,4
Rumanía	32,30	33,50	32,5	33,5	36	37,7
Suecia	57,20	56,30	51,4	55,2	52,5	51,3
Media UE 27	44,40	45,40	44,6	46,9	45,7	49,1

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

1.2.1 Clasificación funcional del gasto público en los países de la Unión Europea

El gráfico 1.7, refleja la evolución temporal del Sector Público europeo desde la clasificación funcional del gasto. Esta clasificación agrupa los gastos por función de acuerdo con aquello para lo cual serán destinados. Su objetivo es presentar una

descripción que permita informar sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales y la proporción de los gastos públicos que se destinan a cada tipo de servicio. Las funciones del gasto público pueden analizarse mediante la Clasificación de funciones de las Administraciones Públicas (COFOG, en sus siglas en inglés), desarrollada por la OCDE y publicada por la División de Estadísticas de Naciones Unidas. Esta clasificación COFOG, divide el gasto público en diez categorías, cada una de ellas dividida a su vez en varias subcategorías (cuadro 1.7). Los Estados miembros de la UE están obligados a facilitar a Eurostat datos⁵ sobre las diez categorías COFOG en los doce meses posteriores a que finalice el año de referencia.

Cuadro 1.7: Clasificación de las funciones de Gobierno

<ul style="list-style-type: none"> ● <u>01</u> - Servicios públicos generales <ul style="list-style-type: none"> ● <u>01.1</u> - Órganos ejecutivos y legislativos, asuntos financieros y fiscales, asuntos exteriores ● <u>01.2</u> - Ayuda económica exterior ● <u>01.3</u> - Servicios generales ● <u>01.4</u> - La investigación básica. ● <u>01.5</u> - I + D de los servicios públicos generales ● <u>01.6</u> - El público en general servicios de NEC ● <u>01.7</u> - Las operaciones de deuda pública ● <u>01.8</u> - Transferencias de carácter general entre diferentes niveles de gobierno ● <u>02</u> - Defensa <ul style="list-style-type: none"> ● <u>02.1</u> - La defensa militar ● <u>02.2</u> - Protección Civil ● <u>02.3</u> - Ayuda militar al exterior ● <u>02.4</u> - I + D de Defensa ● <u>02.5</u> - Defensa de NEC ● <u>03</u> - Orden público y seguridad <ul style="list-style-type: none"> ● <u>03.1</u> - La policía de servicios ● <u>03.2</u> - protección contra incendios ● <u>03.3</u> - Tribunales de justicia ● <u>03.4</u> - Las prisiones ● <u>03.5</u> - I + D de orden público y seguridad ● <u>03.6</u> - Orden público y seguridad nep ● <u>04</u> - Asuntos económicos <ul style="list-style-type: none"> ● <u>04.1</u> - Asuntos económicos, comerciales y laborales ● <u>04.2</u> - La agricultura, la silvicultura, la pesca y la caza ● <u>04.3</u> - Combustibles y energía ● <u>04.4</u> - Minería, manufacturas y construcción ● <u>04.5</u> - Transporte ● <u>04.6</u> - Comunicación ● <u>04.7</u> - Otras industrias ● <u>04.8</u> - I + D Asuntos económicos ● <u>04.9</u> - Asuntos económicos NEC

⁵ Los datos de Eurostat para la clasificación funcional del gasto siguen el marco metodológico del sistema europeo de cuentas SEC 95.

- 05 - Protección del medio ambiente
 - 05.1 - Gestión de residuos
 - 05.2 - Gestión de aguas residuales
 - 05.3 - reducción de la contaminación
 - 05.4 - Protección de la biodiversidad y el paisaje
 - 05.5 - I + D Protección del medio ambiente
 - 05.6 - la protección del medio ambiente nep
- 06 - Vivienda y servicios comunitarios
 - 06.1 - Desarrollo de la Vivienda
 - 06.2 - Desarrollo de la comunidad
 - 06.3 - Suministro de agua
 - 06.4 - Iluminación de las calles
 - 06.5 - I + D Vivienda y servicios comunitarios
 - 06.6 - Vivienda y servicios comunitarios nep
- 07 - Salud
 - 07.1 - Productos, artefactos y equipos
 - 07.2 - Servicios para pacientes externos
 - 07.3 - Los servicios de hospital
 - 07.4 - Los servicios públicos de salud
 - 07.5 - I + D de la Salud
 - 07.6 - Salud NEC
- 08 - Actividades recreativas, cultura y religión
 - 08.1 - Servicios recreativos y deportivos
 - 08.2 - Servicios culturales
 - 08.3 - Los servicios de difusión y publicación
 - 08.4 - servicios comunitarios religiosos y otros
 - 08.5 - Investigación y desarrollo relacionados con esparcimiento, cultura y religión
 - 08.6 - Actividades recreativas, cultura
- 09 - Educación
 - 09.1 - La educación pre-primaria y primaria
 - 09.2 - La educación secundaria
 - 09.3 - postsecundaria no terciaria
 - 09.4 - Enseñanza superior
 - 09.5 - Educación no definida por niveles
 - 09.6 - Servicios auxiliares de la educación
 - 09.7 - I + D de Educación
 - 09.8 - Enseñanza nep
- 10 - Protección social
 - 10.1 - Enfermedad y discapacidad
 - 10.2 - La vejez
 - 10.3 - Los sobrevivientes
 - 10.4 - La familia y los niños
 - 10.5 - El desempleo
 - 10.6 - Vivienda
 - 10.7 - Social NEC exclusión
 - 10.8 - I + D de protección social
 - 10.9 - Protección social ncp

Fuente: Naciones Unidas.

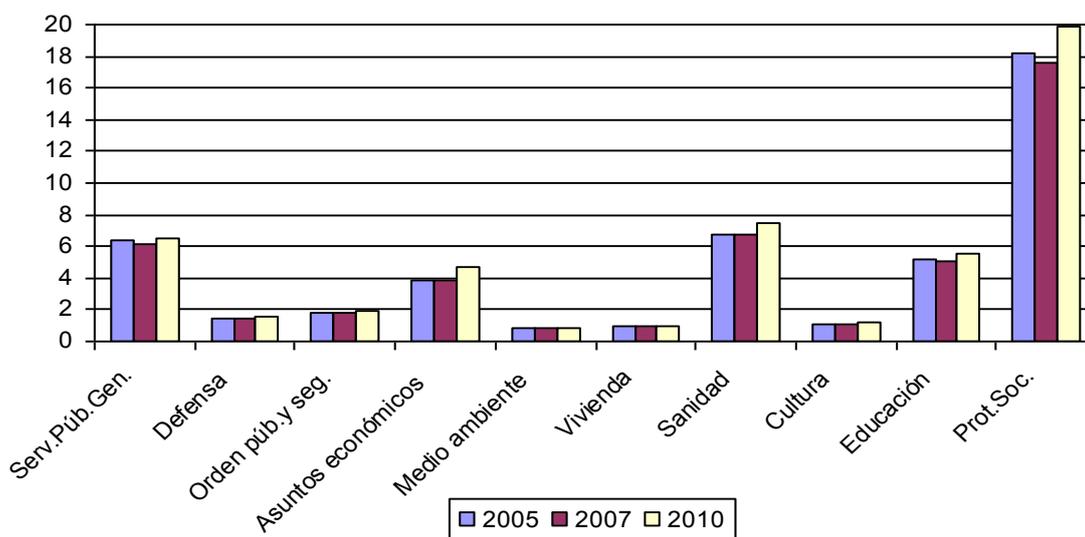
Así pues, en el gráfico 1.7 se puede observar cómo la protección social es el mayor componente del gasto total en todos los países de la zona euro en todos los períodos comprendidos en el análisis. El gasto en protección social asumido por los países

Europeos en 2010 aumentó considerablemente, situándose en un 19.9% del PIB, 2.3 puntos por encima de la cifra correspondiente a 2007. La mayor parte de este aumento se debe a los pagos de pensiones de jubilación, dado el importante aumento de población envejecida en la zona euro así como a los numerosos subsidios generados por la actual crisis.

La segunda partida de gasto más importante y donde más recursos se destinan después de la protección social es la sanidad. En 2010, esta función acapara el 7.5% del PIB en el contexto europeo. Así mismo, esta partida se ha visto a su vez incrementada también en el año 2010 respecto a 2005 y 2007, alcanzando un 7.5% del PIB en 2010 respecto al 6.7% de los años 2005 y 2007. Este hecho probablemente se explique como en el caso anterior, debido al envejecimiento de la población.

Finalmente, los Servicios públicos generales, como son las transferencias generales o las transacciones de deuda pública, se sitúan como la tercera partida de gasto mayoritaria, manteniéndose esta misma tendencia durante el período 2005-2010.

Gráfico 1.7: Evolución del gasto por funciones UE-27. 2005-2010
(En porcentaje del PIB)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

Por otro lado, en el cuadro 1.8 aparece la estructura funcional del gasto en los distintos países de la Unión Europea, contando con información detallada para cada

partida presupuestaria de las diez clasificadas por el COFOG. La protección social, como se ha comentado anteriormente, es la mayor partida de gasto europea. En 2005, Alemania, Dinamarca, Francia, Italia, Finlandia y Suecia alcanzaban un nivel de gasto social más elevado que la media de la zona euro, estando muy por debajo de esta media Bulgaria, Estonia, Irlanda, Chipre, Letonia, Lituania y Rumania. España en 2005 estaba en 5.3 puntos porcentuales de la media europea en gasto social. En 2010, esta partida se incrementó en 1.7 puntos porcentuales. Los países con mayor incremento en gasto social son Estonia, Irlanda, Letonia, Lituania, Portugal y Rumania. En 2010, Dinamarca, Francia y Finlandia mantienen una elevada ratio de gasto en protección social.

Dentro de la composición funcional del gasto público, el gasto sanitario se ha visto incrementado a lo largo del período 2005-2010, en 0.8 puntos del PIB. Todos los países, a excepción de Luxemburgo, Hungría, Malta y Portugal han incrementado el gasto sanitario. Los incrementos más significativos se producen en Irlanda, Eslovaquia y Grecia. España ha incrementado su gasto sanitario en la misma cifra que la media europea.

Los servicios públicos generales representan un peso importante dentro del gasto público europeo. En este período, los países que han incurrido en un mayor nivel de gasto son Bélgica, Grecia, Chipre y Hungría, situándose por encima de la media europea, Finlandia y Suecia que registran el 7.2% y 7% , respectivamente, en servicios públicos generales en 2010. Aquellos países con menor endeudamiento tienen porcentajes inferiores de gasto en servicios públicos, puesto que estos aglutinan los intereses de la deuda pagados por los Estados, destacando en el año 2010, Bulgaria, República Checa, Estonia, Irlanda, España, Letonia, Lituania, Luxemburgo y Rumania. Para el año 2011, aún no hay datos en Eurostat disponibles para realizar el análisis funcional del gasto público, aunque en 2011 estos resultados comentados cambiarían significativamente por el incremento del endeudamiento y a su vez de la partida de intereses de la deuda.

Finalmente, el sector de la educación también ha mantenido una tendencia creciente del gasto público en la mayoría de los países europeos. Bulgaria, República Checa, Alemania, Grecia, España, Italia, Luxemburgo, Rumania y Eslovaquia poseen en 2010 cifras de gasto educativo menores que la media del resto de países europeos.

Cuadro 1.8: Estructura funcional del gasto público en la UE 27. 2005-2010
(En porcentaje del PIB)

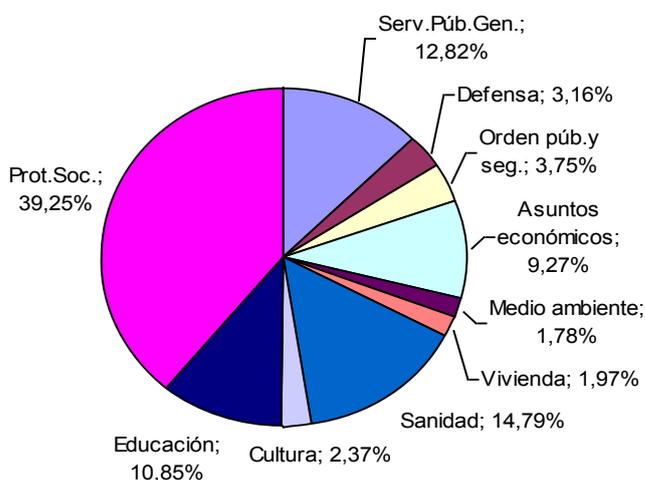
	Serv.Públ.Gen		Defensa		Orden públ.y seg.		Asuntos económicos		Medio ambiente	
	2005	2010	2005	2010	2005	2010	2005	2010	2005	2010
Alemania	6	6,1	1	1,1	1,6	1,6	3,6	4,8	0,6	0,7
Austria	7,1	6,8	0,9	0,7	1,5	1,5	5	5,7	0,5	0,5
Bélgica	9,1	8,4	1,1	1	1,7	1,8	7,1	6,1	0,7	0,6
Bulgaria	6,1	3,9	2,1	1,8	2,7	2,7	4,3	5,1	0,7	0,7
Chipre	11	10,7	1,9	2,3	2,1	2,4	4,3	3,9	0,3	0,3
Dinamarca	6,7	7,5	1,5	1,4	1	1,1	3,1	3,4	0,6	0,5
Eslovaquia	6,1	6,3	1,6	1,3	2	2,7	3,8	3,6	0,7	0,9
Eslovenia	5,9	5,7	1,3	1,5	1,7	1,8	3,9	5,1	0,8	0,8
España	4,7	5,2	1,1	1,1	1,8	2,1	4,8	5,2	0,9	0,9
Estonia	2,8	3,2	1,4	1,8	2,1	2,2	4	4,4	0,9	-0,3
Finlandia	6,7	7,2	1,6	1,6	1,4	1,5	4,7	4,9	0,3	0,3
Francia	7,5	6,9	1,8	2,1	1,6	1,7	3,4	3,4	1	1
Grecia	9	11,1	3	2,2	1,6	1,7	4,6	4,4	0,6	0,6
Holanda	6,1	5,9	1,4	1,4	1,8	2,1	4,8	6	1,7	1,8
Hungría	9,6	9,3	1,3	1,2	2	1,9	5,6	5,8	0,6	0,6
Irlanda	2,9	3,9	0,4	0,5	1,5	1,9	3,8	25	0,9	1,1
Italia	8,8	8,3	1,3	1,4	2	1,9	3,8	3,8	0,9	0,8
Letonia	3,8	4,5	1,2	1	2,3	2	5,3	9	0,7	0,6
Lituania	4,2	4,6	1,4	1,2	1,8	1,9	3,8	4,5	0,6	1,4
Luxemburgo	4,5	4,5	0,2	0,5	1	1	4,4	4,3	1,1	1,2
Malta	6,8	6,6	0,9	0,8	1,6	1,5	6,3	4,8	1,5	2,2
Polonia	6,3	5,9	1	1,4	1,7	1,9	3,9	5,6	0,6	0,7
Portugal	6,6	7	1,3	1,7	2	2,4	4,2	5,6	0,6	0,7
Reino Unido	4,4	5,3	2,5	2,7	2,6	2,6	2,9	3,1	0,6	1
Rep.Checa	5,2	4,7	1,6	1	2,1	2	6,5	6,6	1,1	1
Rumanía	3,3	4,5	3	1,5	2,1	2,4	5,3	6,8	0,3	0,7
Suecia	7,5	7	1,7	1,6	1,3	1,4	4,3	4,6	0,4	0,3
Media UE27	6,4	6,5	1,5	1,6	1,8	1,9	3,9	4,7	0,8	0,9

	Vivienda		Sanidad		Cultura		Educación		Prot.Soc.	
	2005	2010	2005	2010	2005	2010	2005	2010	2005	2010
Alemania	1	0,7	6,7	7,2	0,8	0,8	4,1	4,3	21,3	20,6
Austria	0,6	0,7	7,6	8,1	1	1	5,2	5,7	20,6	21,7
Bélgica	0,4	0,4	7,1	7,9	1,2	1,2	5,9	6,3	17,9	19,3
Bulgaria	0,7	1	4,8	4,8	0,7	0,8	4,3	3,8	11	13,5
Chipre	2,3	2,8	3	3,3	1,2	1,3	6,4	7,5	10,7	11,7
Dinamarca	0,6	0,4	7,2	8,5	1,6	1,6	7,3	8,1	23,2	25,4
Eslovaquia	0,8	1	4,8	6,4	1	1,2	4	4,5	13,2	12,3
Eslovenia	0,5	0,7	6,3	6,9	1,3	2,2	6,6	6,6	16,9	18,7
España	0,9	1,2	5,7	6,5	1,4	1,6	4,3	4,9	12,9	16,9
Estonia	0,2	0,6	4,1	5,3	2,3	2,1	6	6,8	9,8	14,6
Finlandia	0,3	0,5	6,9	7,9	1,1	1,2	6,2	6,5	21,3	23,9
Francia	1,9	1,9	7,8	8	1,3	1,5	5,8	6	21,6	24,2
Grecia	0,3	0,4	5,9	7,5	0,4	0,6	3,9	3,8	15,3	18
Holanda	0,5	0,7	5,7	8,3	1,8	1,8	5,5	5,9	15,5	17,3
Hungría	0,9	0,4	5,6	5,1	1,6	1,8	5,8	5,6	17	17,8
Irlanda	1,6	1,8	6,6	8,5	0,6	0,7	4,6	6	10,7	17,1
Italia	0,7	0,7	6,9	7,6	0,9	0,8	4,7	4,5	18	20,4
Letonia	1,3	1,5	4,3	4,3	1,2	1,6	5,6	6,2	9,9	13,8
Lituania	0,3	0,3	4,9	5,5	0,9	1	5,4	6,1	9,9	14,5
Luxemburgo	0,7	0,7	5,2	4,9	2,3	1,8	4,7	5,1	17,4	18,3
Malta	0,7	0,2	6,4	5,7	0,7	0,8	5,7	5,8	14,1	14,8
Polonia	1,5	1	4,4	5	1	1,3	6,1	5,7	17	16,9
Portugal	0,6	0,6	7,2	7	1,2	1,3	6,8	6,5	15,1	18,7
Reino Unido	1,1	1,3	6,9	8,2	1,1	1,1	6,2	7	15,8	17,9
Rep.Checa	1,6	0,9	6,9	7,8	1,2	1,4	4,6	4,8	12,3	13,7
Rumanía	1,6	1,3	2,7	3,6	0,7	1,1	3,6	3,4	11,1	14,9
Suecia	0,8	0,7	6,7	7,1	1	1,2	7	7	23	21,6
Media UE 27	1	1	6,7	7,5	1,1	1,2	5,2	5,5	18,2	19,9

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

En último lugar en cuanto a la composición funcional del gasto público, el gráfico 1.8 representa el peso de cada función para el conjunto de países de la Unión Europea. Así, las funciones mayoritarias de Protección social y Sanidad representan en el conjunto europeo en 2010 el 39.25% y el 14.79 % del total respectivamente, frente al 39.06% y 14.38% que representaban en el año 2005.

Gráfico 1.8: Distribución funcional del gasto público UE-27. 2010
(En porcentaje del PIB)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

1.2.2 Déficit y endeudamiento en los países de la Unión Europea

La crisis económica ha provocado un deterioro en las cuentas públicas de los países europeos. Los déficits registrados y los endeudamientos de algunas economías europeas han aumentado en estos últimos años, convirtiéndose en motivo de preocupación. Para profundizar en esta problemática, en el presente epígrafe se analiza la evolución de las tasas de deuda y necesidades de financiación de los países de la UE-27 en el período 2005-2011. Este análisis comprende la situación temporal anterior al

estallido de la crisis y la situación de la eurozona tras el surgimiento de la crisis financiera y de deuda.

Cuadro 1.9: Deuda UE-27. 2005-2011
(En porcentaje del PIB)

	DEUDA			Variación p.p
	2005	2007	2011	11/05
Alemania	68	65	81,2	13,2
Austria	63,9	59,5	72,2	8,3
Bélgica	92,1	84,2	98	5,9
Bulgaria	29,2	18,2	16,3	-12,9
Chipre	69,1	58,3	71,6	2,5
Dinamarca	37,1	27,4	46,5	9,4
Eslovaquia	34,2	29,3	43,3	9,1
Eslovenia	27	23,4	47,6	20,6
España	43	36,2	68,5	25,5
Estonia	4,6	3,8	6	1,4
Finlandia	41,8	35,2	48,6	6,8
Francia	66,4	63,8	85,8	19,4
Grecia	100	95,7	165,3	65,3
Holanda	51,8	45,5	65,2	13,4
Hungría	61,8	65,9	80,6	18,8
Irlanda	27,6	25	108,2	80,6
Italia	105,8	103,5	120,1	14,3
Letonia	12,4	9	42,6	30,2
Lituania	18,4	16,9	38,5	20,1
Luxemburgo	6,1	6,7	18,2	12,1
Malta	70,2	61,9	72	1,8
Polonia	47,1	45	56,3	9,2
Portugal	63,6	63,6	107,8	44,2
Reino Unido	42,2	44,7	85,7	43,5
Rep.Checa	29,7	29	41,2	11,5
Rumanía	15,8	12,6	33,3	17,5
Suecia	51	40,8	38,4	-12,6
Media UE 27	62,7	58,8	82,5	19,8

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

El cuadro 1.9 contribuye a ilustrar las diferencias entre países de la UE 27, mostrando el nivel de deuda en porcentaje del PIB en cada uno de ellos. El resultado de la evolución mostrado en el cuadro mencionado supone un deterioro de la situación presupuestaria importante, dado que en la mayoría de los países la deuda se ve

notablemente incrementada, registrando el promedio de la deuda para el conjunto de países de la UE-27, en 2011, casi un 20%. Suecia y Bulgaria son los dos únicos países que han visto reducida su deuda, siendo Irlanda el país que mayor incremento ha sufrido, representando su deuda casi el 81% de su PIB.

El caso español, se ve favorecido al realizar el análisis de deuda en porcentajes del PIB: en 2011, España alcanza un 68.5% del PIB, situándose ligeramente por encima de las exigencias que en esta materia establece el Pacto de Estabilidad y Crecimiento del 60%; Alemania un 81.2% del PIB y Francia un 85.8% del PIB.

Observando el cuadro 1.10, queda patente el empeoramiento de la situación presupuestaria europea. El déficit público medio ha aumentado hasta alcanzar el -4% del PIB en 2011, que sobrepasa al límite establecido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. La evolución mostrada permite hacer una distinción entre dos grupos de países. En primer lugar, aquellos Estados miembros que superan el límite del déficit excesivo del 3% del PIB: Bélgica, República Checa, Irlanda, Grecia, España, Francia, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Holanda, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia y Reino Unido. Es preciso indicar el deterioro económico generalizado, pues en este grupo de países se encuentran las grandes economías de Europa. En un segundo grupo, se enmarcarían los diez países restantes, los cuales pueden afrontar la crisis económica en condiciones más favorables, pues parten de una posición fiscal más saneada y equilibrada. En el período que se analiza, tan sólo seis países han mejorado su déficit público (República Checa, Alemania, Italia, Hungría, Malta y Portugal).

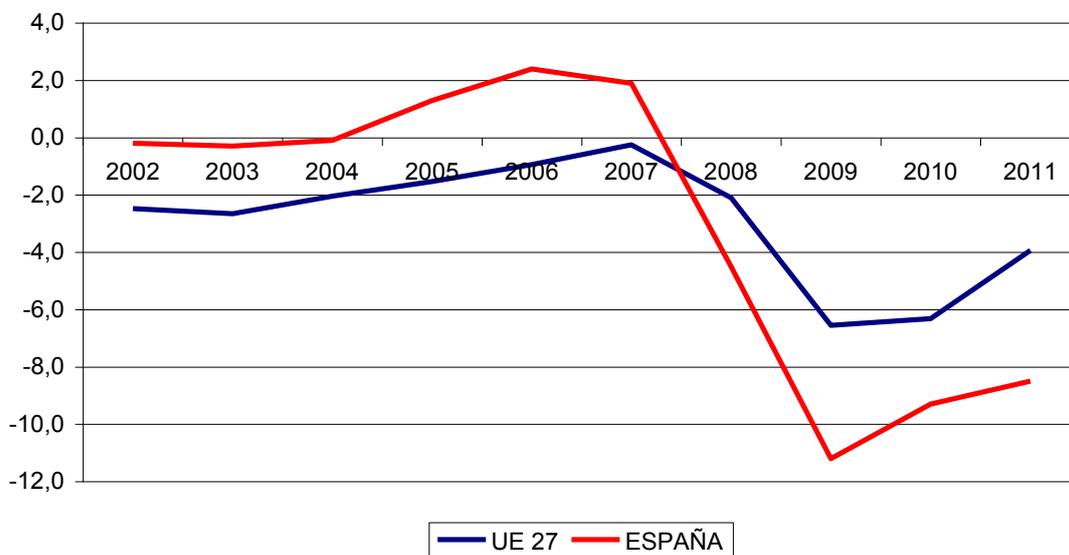
Ahora bien, si se realiza un análisis comparativo del equilibrio de las cuentas públicas entre el valor medio de los países europeos y los valores del sector público español, se pueden clasificar dos etapas (gráfico 1.9): la primera, que abarcaría desde el año 2002 hasta finales de 2007 (inicio de la crisis), en la que las cuentas públicas españolas se encuentran en situación de superávit, situándose por encima de la media europea; la segunda, que comprendería desde el 2008 hasta el último año reflejado en el gráfico, en la que el sector público de España se ve dañado por el debilitamiento económico y sufre un déficit constante, siendo este muy divergente en el año 2009 a la media de los países europeos

**Cuadro 1.10: UE 27. Capacidad (+)/necesidad (-) de financiación
(En porcentaje del PIB)**

	2005	2007	2011
Alemania	-3,3	0,2	-1,0
Austria	-1,8	-1,0	-2,6
Bélgica	-2,6	-0,1	-3,9
Bulgaria	1,0	1,2	-2,1
Chipre	-2,4	3,5	-6,3
Dinamarca	5,0	4,8	-1,9
Eslovaquia	-2,8	-1,8	-4,8
Eslovenia	-1,5	0,0	-6,4
España	1,3	1,9	-8,5
Estonia	1,6	2,4	1,0
Finlandia	2,7	5,3	-0,9
Francia	-3,0	-2,8	-5,2
Grecia	-5,6	-6,8	-9,2
Holanda	-0,3	0,2	-4,6
Hungría	-7,9	-5,1	4,2
Irlanda	1,7	0,1	-13,0
Italia	-4,5	-1,6	-3,8
Letonia	-0,4	-0,4	-3,5
Lituania	-0,5	-1,0	-5,5
Luxemburgo	0,0	3,7	-0,6
Malta	-2,9	-2,4	-2,7
Polonia	-4,1	-1,9	-5,1
Portugal	-6,5	-3,2	-4,2
Reino Unido	-3,4	-2,7	-8,2
Rep.Checa	-3,2	-0,7	-3,1
Rumanía	-1,2	-2,9	-5,2
Suecia	1,9	3,6	0,1
Media UE27	-1,6	-0,3	-4,0

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

Gráfico 1.9: Evolución déficit/superávit en la UE 27 y España. 2002-2011
(En porcentaje del PIB)



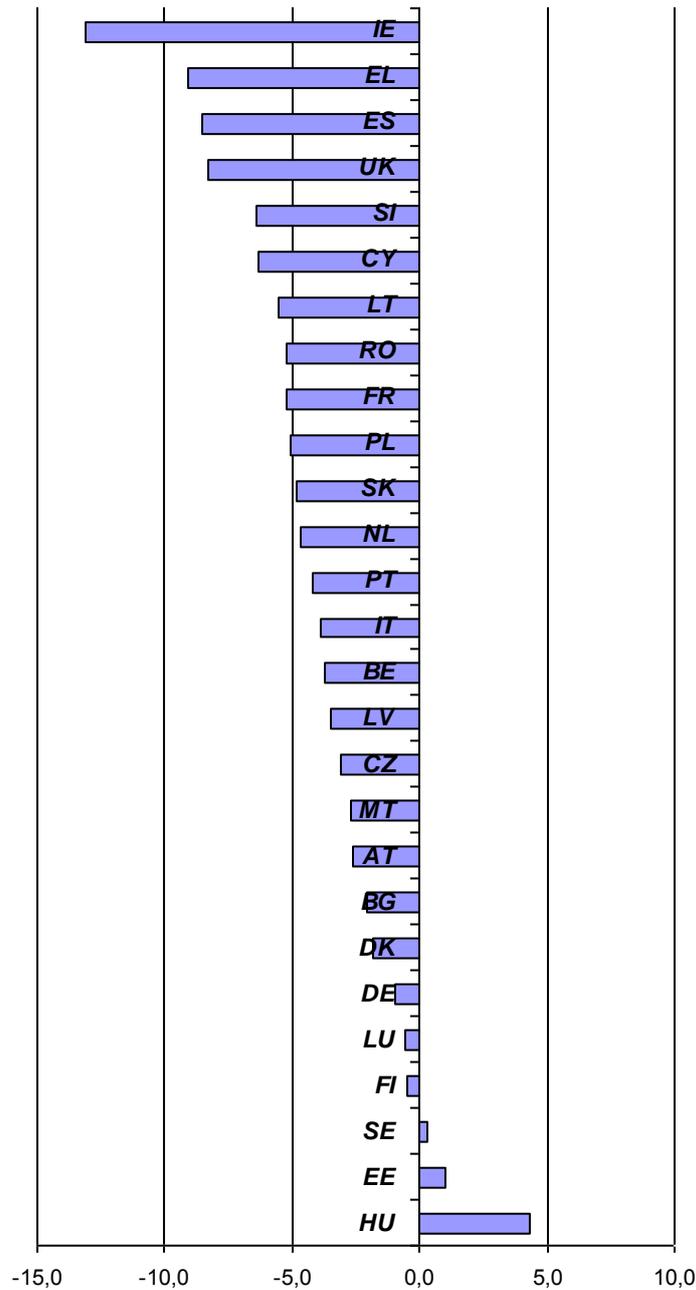
Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

El gráfico 1.10 representa la situación de los distintos países europeos en el año 2011⁶. España es el tercer país con más déficit público en 2011 de la UE 27: en este año alcanza el valor de -8.5, en porcentaje del PIB. Tan solo dos países, Irlanda y Grecia, con déficits del -13.1 y -9.1 respectivamente, superan los valores de déficit del sector público español. Para el año 2011, tan solo tres países han conseguido mantenerse en superávit en plena crisis: Hungría, Estonia y Suecia, con valores del 4.3, 1 y 0.3 respectivamente. En definitiva, la crisis económica actual ha supuesto un deterioro de las cuentas públicas de los Estados miembros de Europa, en general, dañando la estabilidad presupuestaria e incumpliendo en la mayoría de los países el acuerdo del PEC, sobrepasando el déficit excesivo del 3%.

⁶ HU: Hungría EE: Estonia SE: Suecia FI: Finlandia LU: Luxemburgo DE: Alemania DK: Dinamarca BG: Bulgaria AT: Austria MT: Malta CZ: República Checa LV: Letonia BE: Bélgica IT: Italia PT: Portugal NL: Holanda SK: Eslovaquia PL: Polonia FR: Francia RO: Rumania LT: Lituania CY: Chipre SI: Eslovenia UK: Reino Unido ES: España EL: Grecia IE: Irlanda

Para concluir se puede afirmar que el déficit medio en la UE-27 es actualmente más del doble que en 2005, así como la deuda de los países miembros, que se ha visto incrementada de 2005 a 2011 en 19.8 puntos del PIB. La ratio gasto público/PIB ha ido aumentando progresivamente, alcanzando una diferencia entre 2005 y 2010 de 4.6 puntos del PIB.

Gráfico 1.10: UE 27. Déficit/Superávit 2011.
(En porcentaje del PIB)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

1.2.3 Descentralización del sector público en la Unión Europea

En la Unión Europea un grupo de Estados mantiene un gasto descentralizado por encima del 20% del PIB de sus respectivas economías: Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia y Suecia. En unos países esta descentralización se da por las elevadas competencias gestionadas por sus gobiernos intermedios (caso de España, Alemania, Austria y Bélgica) y en otros por las gestionadas por sus gobiernos locales (caso concreto de Finlandia).

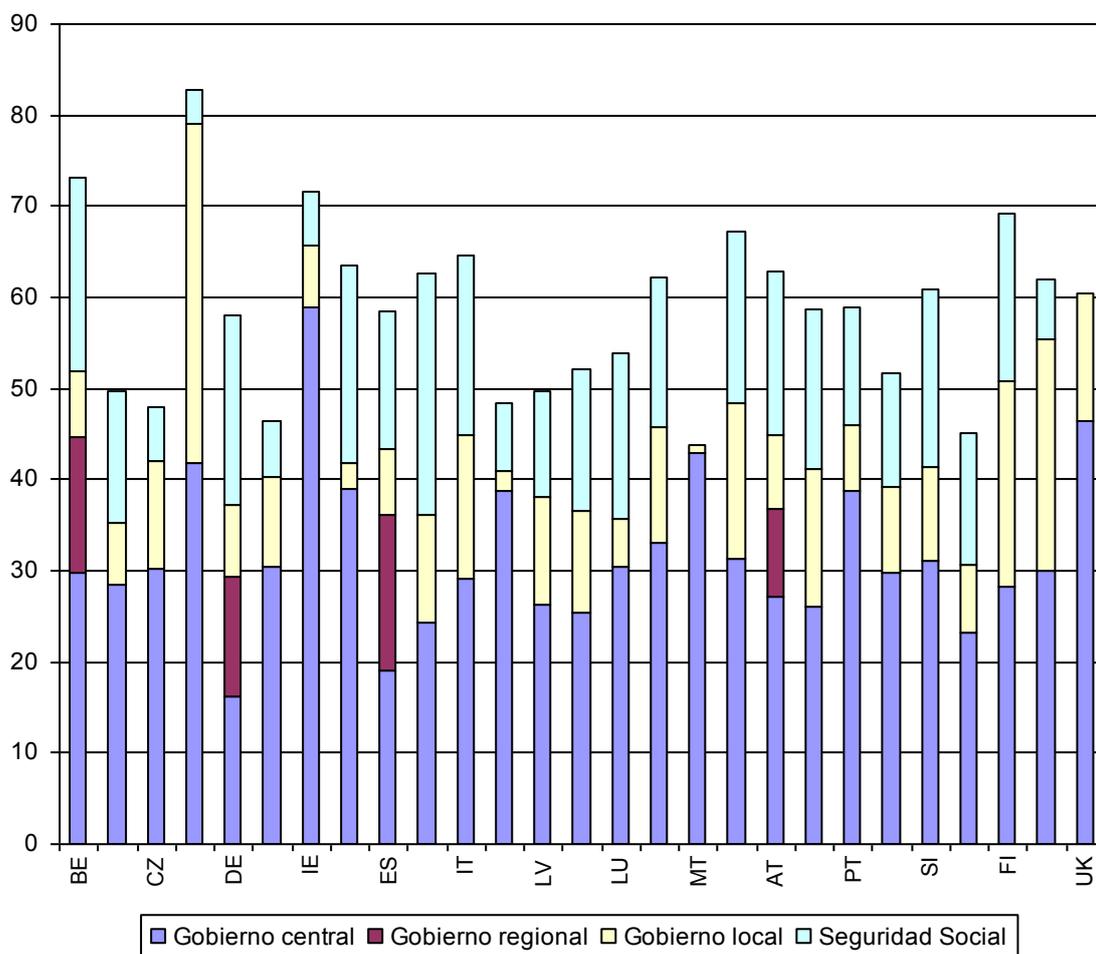
Cuadro 1.11: Gasto Público descentralizado en la UE 27. 2005-2010.
(En porcentaje del PIB)

	2005	2007	2010
Alemania	20,30	19,50	21,10
Austria	16,50	16,10	17,90
Bélgica	21,00	20,50	22,10
Bulgaria	7,10	6,70	6,90
Chipre	2,20	1,90	2,20
Dinamarca	33,60	32,40	37,30
Eslovaquia	6,70	6,00	7,30
Eslovenia	8,60	8,40	10,20
España	20,50	21,50	24,30
Estonia	9,50	9,50	10,00
Finlandia	19,70	19,20	22,60
Francia	10,90	11,30	11,80
Grecia	2,60	2,70	2,80
Holanda	15,80	15,40	17,20
Hungría	13,00	11,90	12,70
Irlanda	6,30	7,20	6,80
Italia	15,40	14,90	15,80
Letonia	9,50	11,10	12,00
Lituania	8,10	8,30	11,30
Luxemburgo	5,30	4,70	5,30
Malta	0,60	0,60	0,70
Polonia	13,20	13,30	15,00
Portugal	6,40	6,70	7,20
Reino Unido	12,90	12,80	14,00
Rep.Checa	11,30	10,80	11,90
Rumanía	7,10	9,80	9,60
Suecia	24,20	24,00	25,20
UE 27	15,80	15,50	17,00

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

El proceso de descentralización del gasto público en la eurozona es muy desigual. Tan solo cuatro países, España, Bélgica, Alemania y Austria presentan niveles intermedios de gobierno. Entre estos países con una mayor descentralización, destaca España dado su alto nivel (24.30% en 2010), muy superior a la media de la UE 27, como consecuencia del traspaso definitivo de competencias a las CCAA.

Gráfico 1.11: Distribución del gasto por Administraciones. 2010. Estructura porcentual (En porcentaje del PIB)



Fuente: EUROSTAT y elaboración propia

En el ámbito local aún son mayores las diferencias presentadas por países europeos. Los países nórdicos como Dinamarca, presentan una fuerte descentralización, presentando en 2010 un 37.3% del PIB de gestión del gasto en el nivel local. Finlandia,

Suecia, Italia y los Países Bajos también poseen una estructura local muy desarrollada, como puede observarse en el gráfico 1.11.

En último lugar, hay otro pequeño conjunto de países que presentan un modelo centralizado, donde los niveles intermedios de gobierno apenas tienen peso: Chipre, Malta, Grecia y Reino Unido.

Tras el análisis de datos realizado, puede hacerse alusión a lo que el FMI (2005, p.14) ponía de relieve sobre España, referente a la creación de las Comunidades Autónomas y al proceso de desarrollo autonómico surgido en nuestro país, indicando que España ha pasado de ser uno de los países más centralizados a ser uno de los países occidentales desarrollados con mayor grado de descentralización, rasgo que prevalece incluso cuando la comparación se efectúa con países dotados de una estructura federal.

CAPÍTULO 2: ANÁLISIS DEL GASTO PÚBLICO ESPAÑOL: MODELO DETERMINANTE, EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN

El origen del Estado Autonómico Español radica en la Constitución Española de 1978⁷. Previamente hay que mencionar el proceso preautonómico, que puede ser fijado en Septiembre de 1977, con el restablecimiento de la Generalitat de Cataluña mediante Real Decreto-Ley, tras la llegada a España de José Tarradellas, político exiliado hasta esta fecha. Mediante este decreto se dotaba a Cataluña de una Comisión de transferencias mediante la cual se le traspasarían competencias del Estado. Con las preautonomías, los partidos nacionalistas y regionalistas fueron sumando fuerzas y con sus reivindicaciones autonomistas iniciaron el proceso de autonomía de cada una de las regiones, produciéndose una modificación territorial protagonizada por las élites políticas. (Ver Anexo I).

La aprobación de nuestra Carta Magna supuso el inicio de un proceso radical de reforma del Sector Público Español, implementado en su Título VIII, Capítulo I, referente a la organización territorial del Estado, en el artículo 137 se establece que: “*El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*”. Aunque la Constitución no estableció la configuración definitiva de la organización territorial del Estado tal y como la conocemos actualmente, (basta con detenerse cuando en el anterior artículo dice “*y en las CCAA que se constituyan*”) estableció los pilares fundamentales sobre cómo debería organizarse el Estado español. Aprobada por referéndum, supuso un hito para el sistema estatal actual, constituido por diferentes niveles de gobierno: Central, Regional (Autonómico) y Local (compuesto por Provincias y Municipios).

España ha pasado de ser un Estado centralizado a situarse entre los más descentralizados del mundo en un breve período de tiempo, uno de los hechos institucionales más relevantes desde la instauración de la democracia.

⁷Los primeros pasos llevados a cabo hacia este modelo de autonomías se produjeron en la Constitución Española de 1931, que introdujo como novedad el estado regional

La Constitución del 78, en un intento de evitar el federalismo (artículo 145), provoca la aparición de dos categorías de autonomías:

- Autonomías plenas, con aprobación de su propio estatuto (P.Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía). Artículo 151.

- Resto Autonomías, con un menor grado de asunción de competencias. Artículo 143.

Sin embargo, no es hasta el año 1983 cuando realmente el Estado Autonómico Español toma la forma jurídica que conocemos actualmente, constituido por los 17 parlamentos autonómicos y con la promulgación del Estatuto de todas las Comunidades Autónomas, y de dos ciudades autónomas, Ceuta y Melilla. Se crea así el Estatuto de Autonomía, Norma Institucional Básica por la que se rigen las Comunidades Autónomas⁸, y cuyo rango superior quedó establecido en la Sentencia 76/1983 del Tribunal Constitucional, en el fundamento 4º, en el que estos últimos adquieren categoría constitucional. El poder legislativo autonómico queda configurado así en el Estatuto de Autonomía, norma suprema en cada Comunidad y el poder ejecutivo se va a instrumentar en Organismos autónomos administrativos, Organismos autónomos comerciales, entes públicos y sociedades mercantiles. Los órganos comunes a todas las Comunidades Autónomas son una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal; un Consejo de Gobierno, con funciones ejecutivas; y un Presidente de la Comunidad Autónoma, elegido por la Asamblea Legislativa y que representa a la Comunidad.

Las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas vienen establecidas en el texto constitucional, en el artículo 148. Las áreas en las que podrán asumir competencias las CCAA quedan establecidas en 22 disposiciones. Bajo el mismo marco constitucional, se establecen a su vez, en el artículo 149, las competencias que son exclusivas del Estado Central. (Ver cuadro 2.1).

⁸ El jurista García de Enterría indica que uno de los caracteres sustantivos de la autonomía es la potestad reconocida a los entes de dotarse a sí mismos de un Ordenamiento jurídico al que el poder estatal reconoce eficacia externa

Cuadro 2.1: Competencias exclusivas del Estado Central y competencias autonómicas.

Artículo 148

Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

1. Organización de sus instituciones de autogobierno.
2. Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.
3. Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
4. Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.
5. Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.
6. Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.
7. La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.
8. Los montes y aprovechamiento forestales.
9. La gestión en materia de protección del medio ambiente.
10. Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.
11. La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.
12. Ferias interiores.
13. El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.
14. La artesanía.
15. Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma.
16. Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.
17. El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.
18. Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.
19. Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.
20. Asistencia social.
21. Sanidad e higiene.
22. La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.

Artículo 149:

El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

1. La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.
2. Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.
3. Relaciones internacionales.
4. Defensa y Fuerzas Armadas.
5. Administración de Justicia.
6. Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas.
7. Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.
8. Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial.
9. Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.
10. Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior.
11. Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación del crédito, banca y seguros.
12. Legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial.
13. Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.
14. Hacienda general y Deuda del Estado.
15. Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica.
16. Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos.
17. Legislación Básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.
18. Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.
19. Pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas.
20. Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves.
21. Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación.
22. La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.

23. Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.
24. Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma.
25. Bases del régimen minero y energético.
26. Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos.
27. Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas.
28. Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas.
29. Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.
30. Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.
31. Estadística para fines estatales.
32. Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum.

Fuente: Constitución Española de 1978.

Sin embargo, en el artículo 150 la Constitución habla de la posibilidad de transferir o delegar a las CCAA, mediante ley orgánica, aquellas competencias exclusivas del Estado que, por su naturaleza, sean susceptibles de transferencias o delegación. Se puede afirmar por lo tanto, que la configuración territorial del Estado se ha ido modificando en base a los principios reglados en la Constitución, siendo el resultado la división de una nación en diecisiete autonomías cuya evolución muestra la descentralización progresiva de competencias del Estado Central a las CCAA.

La división del territorio español, como ya ha sido comentado, y la asignación del numeroso volumen de competencias atribuidas a las CCAA, responden más bien a fundamentos políticos que a los estrictamente económicos. Esto no implica que el modelo resultante de estos acontecimientos políticos carezca de toda lógica económica, como tampoco significa lo contrario.

Para realizar un análisis desde el punto de vista económico del modelo autonómico resultante, la teoría económica ofrece, dentro de la teoría del federalismo fiscal, los principios-pautas por los cuales debe regirse el sector público.

El Estado tiene atribuidas un conjunto de tareas que pueden sintetizarse en las cuatro ramas establecidas por Musgrave (1981, p.748): asignación, distribución, estabilización y desarrollo económico. La teoría tradicional del federalismo fiscal (lo que se ha venido en llamar el federalismo fiscal de primera generación) delega la función de asignación al Gobierno subcentral, mientras que deja en manos del Gobierno central las funciones de redistribución y de estabilización. Parte de una

descentralización fiscal, (o Teorema de la Descentralización) cuya justificación principal radica en el criterio de eficiencia. Esta plantea que si no hay ahorros significativos de costes –economías de escala- asociados a una provisión centralizada, será siempre más eficiente que los Gobiernos subcentrales realicen la provisión de los niveles óptimos del output para su respectivo territorio. El problema teórico central del federalismo fiscal es “la determinación de la estructura óptima del sector público en términos de la adscripción de las responsabilidades en la toma de decisión sobre unas funciones específicas a representaciones de subconjuntos geográficos adecuados de la sociedad” (Oates, 1977; p.38).

En definitiva, los servicios públicos con beneficios de ámbito nacional deben ser asignados al gobierno central, mientras que aquéllos cuyos beneficios están limitados territorialmente deben ser suministrados por los niveles inferiores de gobierno.

Posteriormente a esta teoría tradicional del federalismo fiscal, conformada en las décadas de los 50 y 60, surgen nuevas aportaciones (caben destacar autores como Brennan y Buchanan) que dan un nuevo impulso a los estudios sobre federalismo fiscal. Aparece la denominada Public Choice, o el “federalismo fiscal de segunda generación”, que plantean cuestiones relativas a la información, a las organizaciones burocráticas, a la financiación, etc.

En esta segunda etapa, las pautas que aporta el federalismo fiscal van encaminadas hacia la idea de cooperación de los Gobiernos central y subcentral en el contenido y ejecución de las funciones económicas frente al reparto estricto de la concepción establecida por el Teorema de la Descentralización.

Dentro de esta corriente, se identifican algunas de las carencias del modelo descentralizador, extrapolables a nuestro estado autonómico:

- El comportamiento de políticos y empleados públicos como maximizadores de su propia utilidad y no del interés público.
- La competencia entre Gobiernos subcentrales (en este caso caben destacar los dos sistemas de financiación autonómica españoles: el sistema de financiación de régimen especial/foral (Navarra y País Vasco)

y el sistema de financiación de régimen común (resto CCAA), sin entrar en las divergencias autonómicas establecidas en los diversos Estatutos de Autonomía que se han ido generando.

- En el modelo descentralizador se han experimentado crisis fiscales: los Gobiernos subcentrales pueden tener fuertes incentivos para tratar de “esquilmar” los recursos fiscales comunes bajo la idea de que, si se da el caso, las insuficiencias presupuestarias o deuda excesiva será rescatada por el Gobierno central. La experiencia demuestra que muchos Ayuntamientos en España han visto atendida su deuda excesiva por el Gobierno central, así como los planes quinquenales de revisión del sistema de financiación que han ido ampliando los recursos financieros necesarios destinados a las CCAA.

En definitiva, el Estado autonómico creado a partir de las previsiones constitucionales, queda configurado como un sistema territorial en el que se organizan los poderes públicos de forma descentralizada. De esta misma forma, los diferentes territorios tienen poderes jurídicos y competencias concedidas. Esta premisa, hace que el contexto del gasto público español se distribuya por diferentes niveles de gobierno, estableciéndose un modelo descentralizador del gasto, con sus ventajas e inconvenientes.

2.1 El gasto público en España

Una vez enmarcados los inicios del proceso autonómico, se procede a abordar el objetivo principal del presente capítulo: realizar el pertinente análisis del gasto del sector público.

Antes de formalizarse el modelo descentralizador del gasto que conocemos actualmente, hay que reseñar que el sector público español ha sufrido grandes cambios en los últimos treinta años y su configuración ha quedado supeditada al ordenamiento

constitucional. Para comentar la evolución dinámica del gasto público en los últimos treinta años, se va a clasificar su evolución en diversas etapas, siguiendo como documento de referencia el trabajo de Ruiz Gil, C; Iglesias Quintana, J. (2007, pp.186-190):

- 1975-1985: en esta primera etapa analizada, el gasto se incrementó en 15 puntos porcentuales respecto al PIB. Es la etapa en la que el aumento progresivo del gasto público se produce con más celeridad. Coincide este primer período con la aprobación de la Constitución y la aparición de la democracia. Las principales causas de este aumento se deben al incremento registrado en las prestaciones sociales; a las subvenciones concedidas a las empresas para paliar los efectos de las crisis económicas de los años 70; al propio coste financiero que supone un mayor endeudamiento público; a la reciente configuración del Estado de las Autonomías, donde inicialmente se daba una inevitable duplicidad de funciones; a la adaptación a la norma europea comunitaria del sector público, dada la iniciativa de integración en la Comunidad Económica Europea.
- 1986-1988: se produce una reducción paulatina del déficit público. El déficit pasa de ser, de un 5.72% del PIB en el 86 a un 3.4% del PIB en el 88. Se produce en este breve período de tiempo una consolidación fiscal, coincidiendo además con la entrada de España en la Comunidad Económica Europea. Se observa un aumento de los ingresos en este período y una leve reducción de la partida de gastos. Esto refleja la fase alcista que se produjo en este período del ciclo económico, que a su vez explica que los fundamentos de esta consolidación fiscal se debían al aumento de los ingresos y no a la restricción del gasto público.
- 1989-1993: es en este período donde el déficit público encuentra su máximo histórico hasta la fecha, con un dato del 6.7% del PIB. Es un período caracterizado por un desequilibrio presupuestario constante y progresivo. Fue debido principalmente a la crisis del 92, marco en el que los ingresos se vieron disminuidos, y de los gastos han aumentado en conceptos tales como desempleo, intereses de la deuda pública, gastos en consumo -principalmente en el aumento

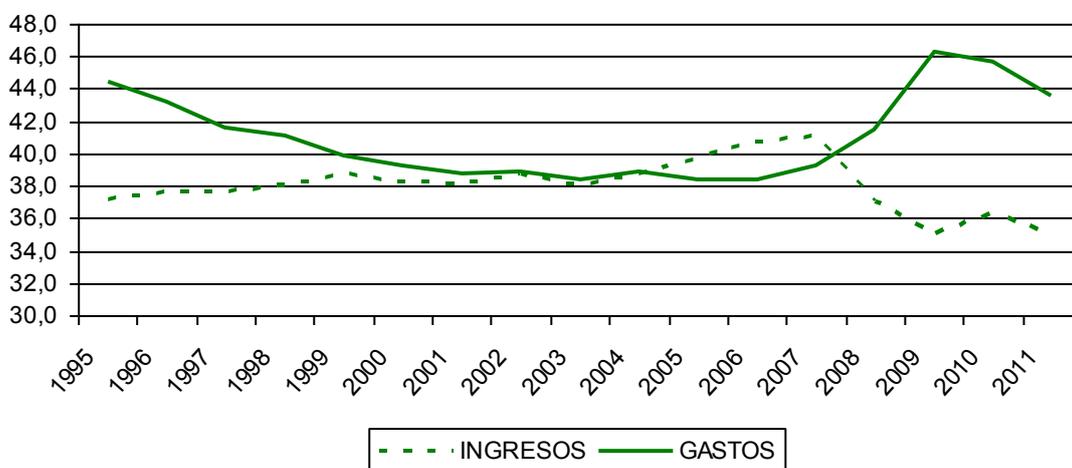
de funcionarios-, e inversión pública –Juegos Olímpicos de Barcelona y Exposición Universal de Sevilla-. Se observa en esta etapa una diferencia del gasto, respecto a 1975, de 20 puntos. Así, el gasto público de los años 70 rondaba los 25 puntos; con la reforma del Sector Público y su mayor presencia, este gasto alcanza en el año 92 los 45 puntos. Las funciones del Sector Público español, se han visto, en apenas 20 años, duplicadas (así como el déficit público a soportar).

- 1994-2004: es a partir de 1994 cuando el gasto público empieza a descender, en búsqueda de una consolidación fiscal. El objetivo era formar parte de la UEM (Unión Económica y Monetaria), y en el marco de este proceso se aprobó, en 1997, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, cuyo objetivo principal era garantizar la convergencia sostenida de los países que integren la UEM, centrándose en el mantenimiento de la disciplina presupuestaria, controlando los gastos públicos y llevando a cabo una labor eficaz en cuanto a la gestión de los presupuestos nacionales de los Estados participantes. Es por ello por lo que se manifiesta en este período un carácter restrictivo del gasto público, adoptándose una política fiscal que permitiera cumplir los objetivos marcados en la UEM. El ajuste fiscal producido se explica por varios factores:
 - disminución trascendental de la carga de intereses de la deuda pública (menor deuda=>menos intereses=>disminución gasto).
 - Contexto de crecimiento de la economía española en este período, en el que los ingresos tributarios se ven incrementados progresivamente, y gracias al mismo los gastos por prestaciones sociales disminuyeron considerablemente.

Se observa en el gráfico 2.1, por primera vez en el nuevo Sector Público español, una tendencia hacia el equilibrio presupuestario. El déficit va a mantenerse inferior al -1% del PIB, como puede observarse en el gráfico 2.2 (-0.2, -0.4, -0.1, años 2002, 2003, 2004, respectivamente).

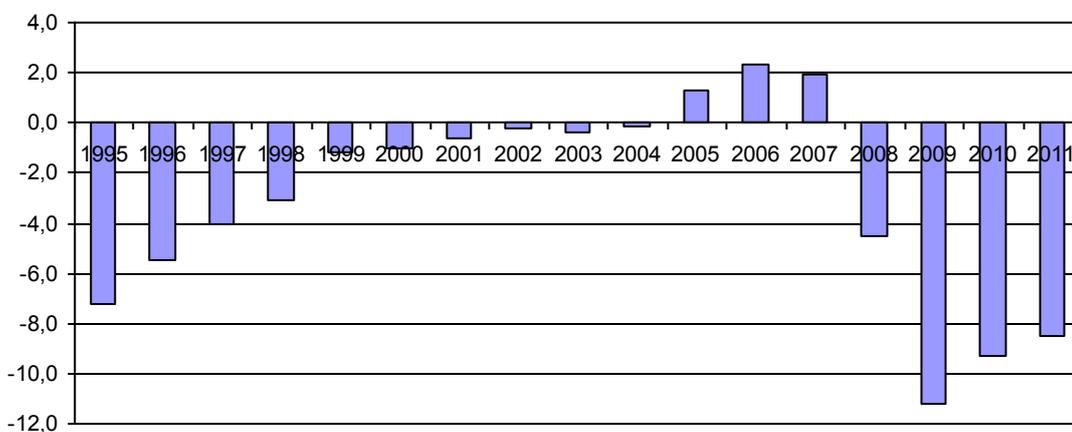
- 2005-2007:** por primera vez en la evolución del gasto público español se registra una situación de superávit, donde los ingresos superan constantemente a los gastos del Estado. En este período España gozaba de unas finanzas públicas muy equilibradas, situándose entre las más saneadas de la Unión Europea. El motivo principal por el que se da este nuevo panorama es el contexto económico : los ingresos y gastos de este período están ligados al ciclo económico, influenciado por el gran crecimiento del sector de la construcción.

Gráfico 2.1: Administraciones públicas. Ingresos y gastos. 1995-2011.
(En porcentaje del PIB)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

Gráfico 2.2: Déficit/Superávit español 1995-2011
(En porcentaje del PIB)



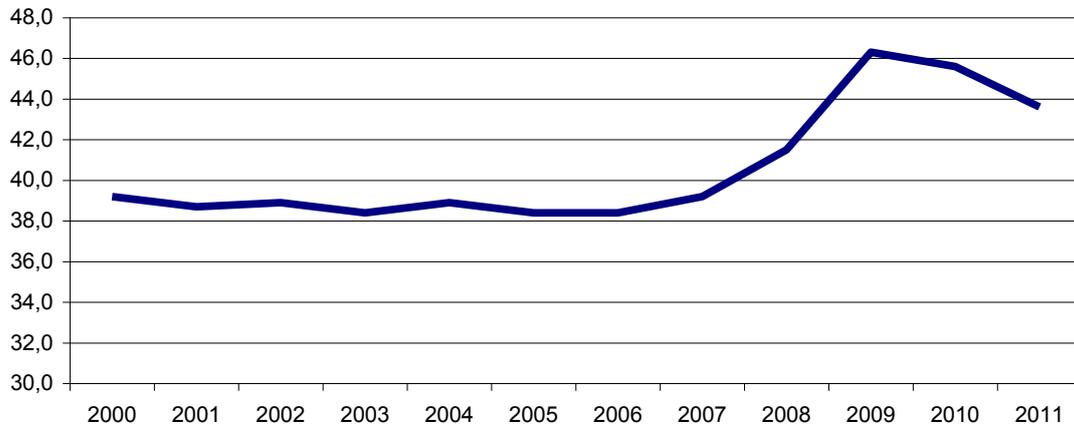
Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

- Desde 2008: a partir de 2008 comienza otra nueva etapa para el Sector Público español, donde se alcanzan los mayores déficits de la economía española: un 4.5% de déficit en 2008; 11.2% en 2009; 9.3% en 2010 y 8.5% en 2011. En esta ocasión, la brecha que separa los ingresos de los gastos vuelve a estar originada por el contexto económico, inmerso en una crisis económica mundial. En esta fluctuación cíclica, donde el ciclo económico se contrae originado principalmente por la crisis internacional del sector financiero (en España más acusada por el hundimiento del sector de la construcción), de nuevo los ingresos del Estado se ven disminuidos y el gasto público aumenta precipitadamente, debido a la influencia de los estabilizadores automáticos y a algunas medidas discrecionales de política fiscal (Plan E desarrollado en 2009). Las partidas de gastos por prestaciones sociales se acrecientan por las consecuencias de la crisis.

Se incumple en este período el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, aprobado en la UEM, de tender hacia una disciplina presupuestaria que no nos conduzca a un déficit superior al 3% del Producto Interior Bruto. Dada esta circunstancia, se redacta en España el Programa de Estabilidad 2011-2014, en el que se establecen los nuevos objetivos de la Política Económica, dirigidos a un ajuste fiscal que permita la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Para concluir, el gráfico 2.3 recoge la evolución del gasto total de las Administraciones Públicas, pudiendo apreciarse en el período analizado tres etapas en el comportamiento del gasto público: una de crecimiento lento hasta el 2007, una segunda de expansión acelerada del gasto al comienzo de la crisis y otra última etapa de estabilización, que se inicia en 2010, donde el gasto se ve recortado.

Gráfico 2.3: Evolución del gasto público español. 2000-2011
(En porcentaje del PIB).



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

2.1.1 El gasto público en España por niveles de Administración

Toda la evolución del gasto descrita, hay que desglosarla entre las diferentes administraciones, pues su ejecución con respecto al nivel de administración ha sido divergente a lo largo del tiempo, a medida que se han ido realizando los traspasos de competencias a las CCAA.

Como ya se ha comentado previamente, la Constitución Española marca las pautas del modelo de Estado, en el cual las CCAA han de desempeñar un papel importante en la estructura del sector público. Estas, por tanto, se convierten en responsables de una parte significativa de los servicios públicos, asumiendo progresivamente mayor número de competencias. España ha pasado de ser uno de los países occidentales desarrollados con mayor grado de descentralización, siendo el grado incluso mayor cuando la comparación se efectúa con países dotados de una estructura federal (OCDE).

Las CCAA fueron recibiendo competencias a un ritmo distinto, explicada esta divergencia por su entrada en una de las dos vías que la Constitución previó, en los artículos 143 y 151. La primera vía es la más lenta, (Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla –La Mancha, Castilla y León, Extremadura, La Rioja, Madrid,

Comunidad Valenciana, Canarias y Murcia), y la vía rápida es la del artículo 151 (Andalucía, Cataluña, Galicia, Navarra y País Vasco).

Cabe destacar que llegando la democracia a su X legislatura (2011), la mayoría de las CCAA ya han iniciado la reforma de los Estatutos propios, lo que refuerza el modelo descentralizado de gasto público al llevarse a cabo la mayoría de los acuerdos de traspasos de competencias, según muestra el cuadro 2.2.

Cuadro 2.2: Acuerdos de traspasos a Comunidades Autónomas en la Democracia

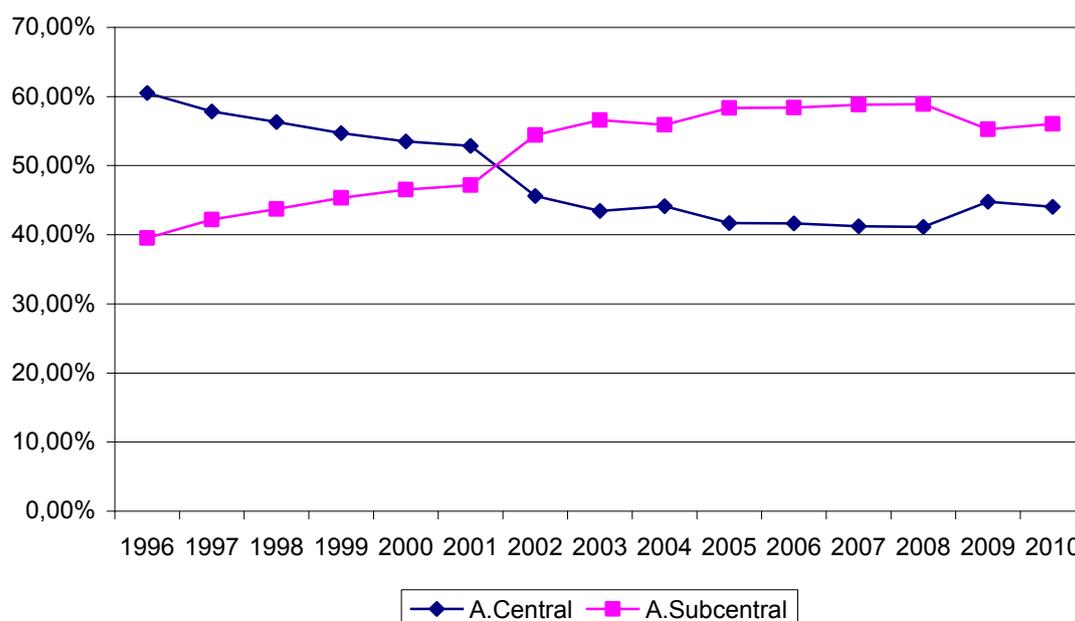
Comunidades Autónomas	TOTAL TRASPASOS DE 1978-2011
Andalucía	152
Canarias	124
Cataluña	189
Galicia	154
Navarra	60
País Vasco	107
C.Valenciana	131
Aragón	112
Asturias	105
Baleares	110
Cantabria	106
Castilla la Mancha	92
Castilla y León	112
Extremadura	99
Madrid	93
Murcia	111
La Rioja	76
Ceuta	21
Melilla	24
TOTAL	1978

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En la primera mitad de la década de los ochenta, el proceso de traspasos avanzó con celeridad, habiendo recibido ya todas las Comunidades los traspasos de las competencias comunes. En la segunda mitad, se completó el proceso de traspasos de la

educación y la sanidad a las Comunidades del artículo 151. En la segunda mitad de los noventa el proceso recibió un nuevo avance, pues la educación se traspasó al resto de Comunidades (las del 143). Finalmente, es en 2002 cuando se finalizan los traspasos de la sanidad a todas las CCAA. Queda configurado así un Estado Autonomico en el que el gobierno central es responsable, sobre todo, de la seguridad social y las prestaciones de desempleo, siendo el autonómico el competente en cuanto a sanidad, educación, cultura y servicios sociales.

Gráfico 2.4: Descentralización del gasto público. 1996-2010.
(En porcentaje sobre el total)



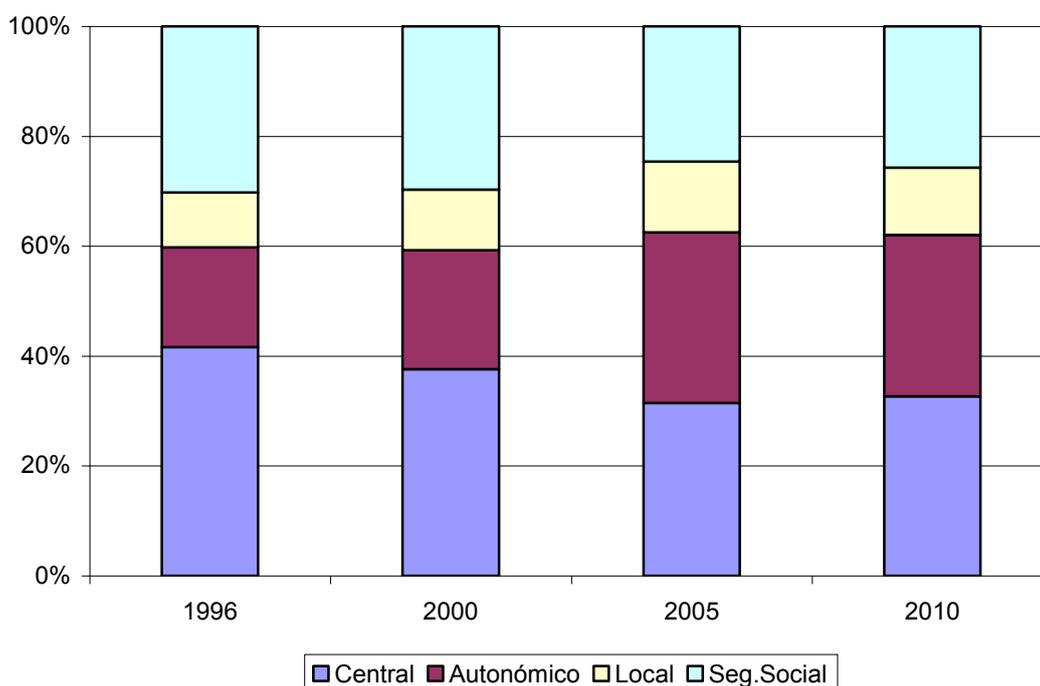
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Para la elaboración del gráfico anterior, se ha acudido al índice de descentralización del gasto, cuyo propósito es medir el porcentaje de poder que poseen los gobiernos subcentrales o, por el contrario, el porcentaje de poder que mantiene el gobierno central (índice de centralización). Así, este índice se define como la división de los gastos propios de las Administraciones subcentrales entre el gasto consolidado de todas las Administraciones Públicas, multiplicándose el resultado por cien.

La evolución del gasto de las CCAA y su participación en el gasto total del sector público, “presenta unos puntos de inflexión que están conectados con la marcha del proceso de cesión de competencias y servicios” (Monasterio, 2003). Así, pueden identificarse en el gráfico de descentralización del gasto público dos períodos muy diferenciados: hasta el año 2001, el gasto gestionado por la Administración Central es mayor que el de las Administraciones subcentrales, produciéndose a partir de este año un cambio radical en su gestión.

La explicación de esta variación corresponde al traspaso de la educación y de la sanidad a las CCAA. Queda así configurado un modelo descentralizado en el que la Administración Central gestiona cerca del 40% del gasto total (llegando incluso a ser inferior en la etapa de 2006 a 2009, recuperándose de nuevo en 2010).

Gráfico 2.5: Descentralización del gasto: participación sobre el total de los distintos niveles de gobierno. 1996-2010. (En porcentaje sobre el total)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

El gráfico 2.5 permite observar el proceso de descentralización desde 1996 hasta 2010 incluyendo los gastos de la Seguridad Social y del Gobierno Local. En este período el porcentaje de gasto centralizado ha ido perdiendo peso, imponiéndose así el

modelo descentralizador. Las Corporaciones Locales apenas han modificado el porcentaje de gasto asociado a las mismas, produciéndose el aumento significativo en 2010 con respecto a 1996 en el gobierno autonómico.

2.1.2 Evolución del gasto público desde la clasificación económica

La evolución del gasto público en España se ha producido, como ya ha quedado constatado, en un marco de crecimiento constante y distribuido por distintos niveles de gobierno, siendo relevante el proceso descentralizador del gasto hacia las CCAA. A partir de esta organización del Estado, resulta fundamental hacer un análisis del gasto desde dos perspectivas:

- La evolución del gasto total en España.
- La evolución del gasto total de las diferentes Comunidades Autónomas.

Para ello, se lleva a cabo un análisis del gasto desde la clasificación económica, tanto para el gasto total autonómico como para el gasto de cada Comunidad Autónoma.

La clasificación económica permite conocer en qué gasta la administración sus recursos según su naturaleza económica, (Guerrero, 2000; p.31), agrupándolo en dos apartados principales (dentro de los gastos económicos no financieros):

- Gasto corriente: se refiere a todos los gastos en insumos y servicios personales que no constituyen un activo duradero tangible. Se incluyen principalmente los gastos destinados a servicios personales, suministros, materiales y servicios generales.
- Gasto de capital: en esta partida se incluyen los gastos asignados a la creación de bienes de capital, adquisición de bienes inmuebles y amortizaciones.

La clasificación económica sirve por tanto para conocer los factores necesarios para la producción de bienes y servicios, ayudando a medir el impacto del gasto en las variables macroeconómicas.

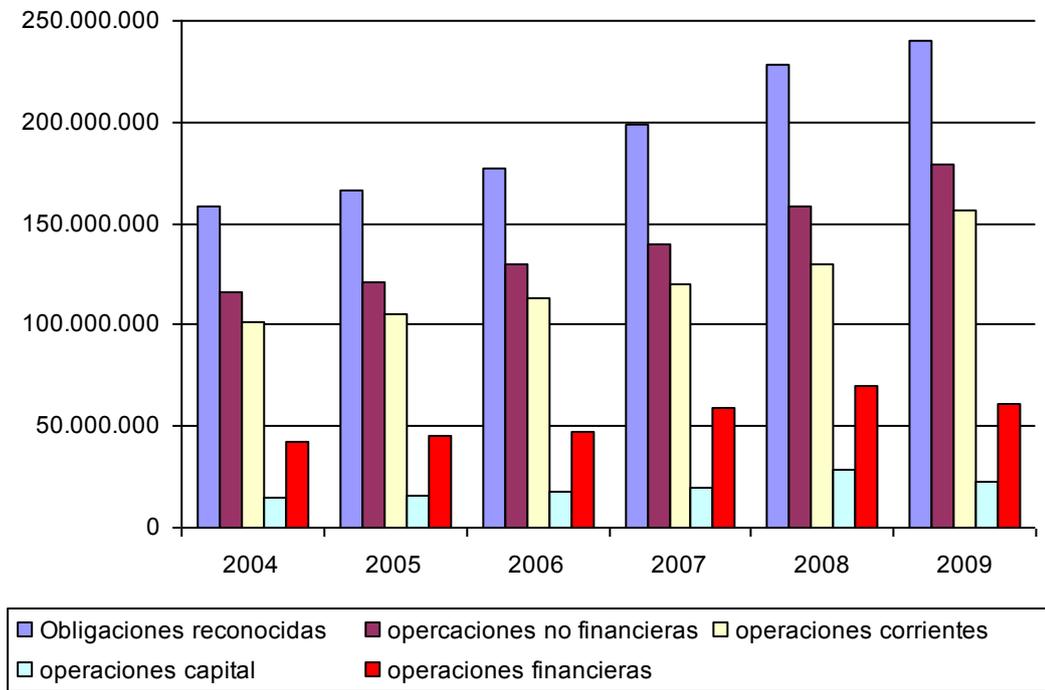
Una vez establecidos los términos conceptuales que agrupa la clasificación económica, se inicia el análisis de datos referida a la misma para el caso español. Para ello, se ha tomado como referencia el trabajo elaborado por la Universidad de Valladolid en el marco de colaboración con la consejería de Hacienda de la Junta de Castilla y León, “Nuevos retos de la financiación autonómica”, (Ogando, O; Cavero, J.C. 2004; pp.145-192).

Los gráficos 2.6 y 2.7 agrupan la evolución de los gastos del sector autonómico español desde el punto de vista de la clasificación económica del gasto. En el gráfico 2.6 se detallan los distintos epígrafes de la clasificación económica, incluyendo el global de las operaciones financieras. En el gráfico 2.7, dado el significativo volumen de las operaciones financieras, se desglosan los epígrafes de estas últimas. La perspectiva del análisis del gasto se hace desde el conjunto de obligaciones reconocidas, según el criterio establecido en la base de datos de BADESPE⁹. De este modo, se observa un incremento de gasto público en el período comprendido en el estudio, pasando el volumen de obligaciones reconocidas de 158.160 millones de euros, en el año 2004, a 240.612 millones en el ejercicio 2009. Las transferencias corrientes ocupan el mayor volumen de las distintas partidas presupuestarias. Hay que destacar que en este periodo el grueso de competencias ya ha sido transferido a las diferentes Comunidades. De esta evolución podemos resaltar, entre otras, las apreciaciones siguientes:

- A partir de 2007, inicio de la crisis, hay un incremento de los gastos financieros. Estos pasan a alcanzar en 2007 59.023 millones de euros, respecto a los 47.151 millones en 2006, incrementándose en un 25%. En 2009 vuelven a incrementarse, alcanzando los 61.351 millones de euros. (lo mismo sucede con las operaciones de capital).
- Dentro de las operaciones no financieras, las transferencias corrientes alcanzan un montante importante en relación al total de obligaciones reconocidas: alcanzan en 2009 el 44% del total de obligaciones.

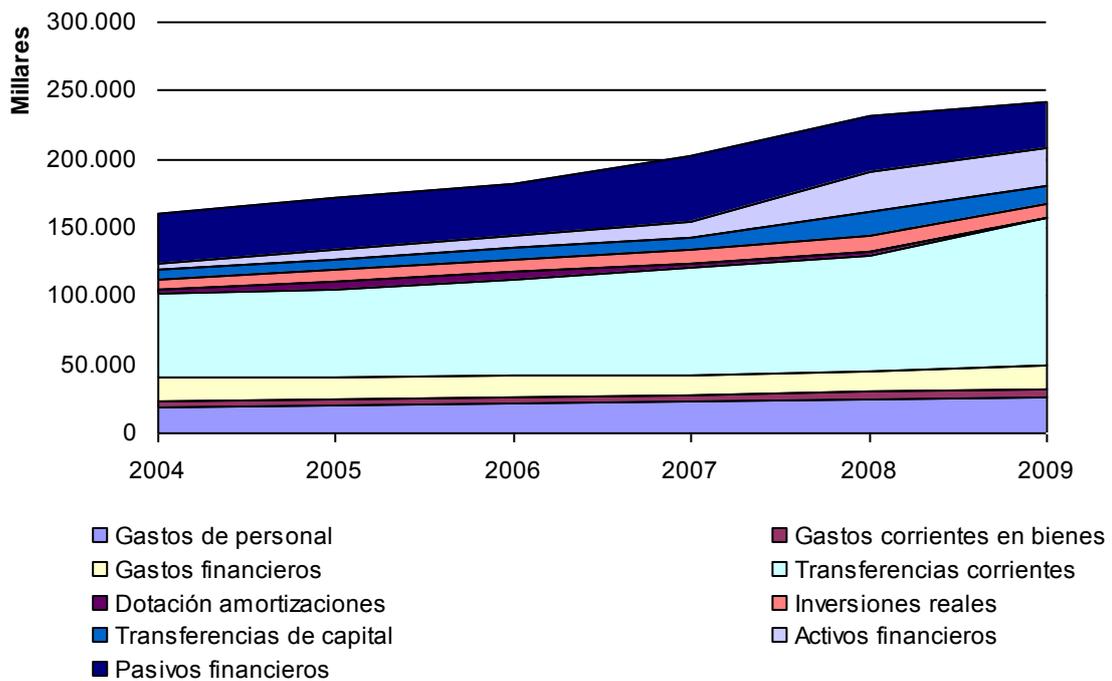
⁹ BADESPE define las obligaciones reconocidas los importes exigibles por parte de un tercero derivados del cumplimiento de la prestación a que se hubiere comprometido.

Gráfico 2.6: Evolución por epígrafes de la clasificación económica del gasto público. 2004-2009. (En millones de euros)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de BADESPE, perteneciente al IEF.

Gráfico 2.7: Evolución de la clasificación económica del gasto autonómico. 2004-2009. (en millones de euros)

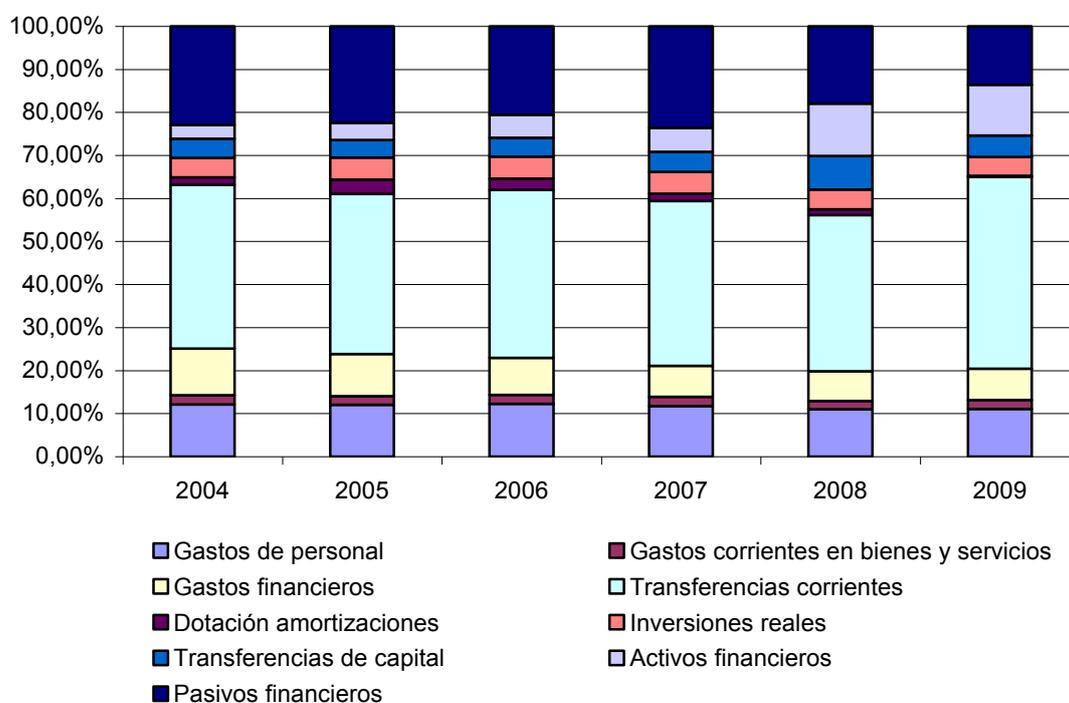


Fuente: elaboración propia a partir de datos de BADESPE, perteneciente al IEF.

En el gráfico 2.8 se muestran los porcentajes que representa cada epígrafe sobre el total, mostrándose la evolución de los valores correspondientes para el período 2004-2009. Las partidas con mayor representación en la evolución comprendida en este período corresponden a las transferencias corrientes, a los pasivos financieros (amortizaciones de deuda y préstamos) y a los gastos de personal. Estas tres partidas se llevan la mayor parte de los gastos autonómicos, produciéndose una reducción significativa en 2009 de los pasivos financieros y aumentando los gastos financieros para este mismo año. El cambio que se produce responde a la disminución de la amortización de deuda y aumento de los gastos de la deuda.

El incremento de las transferencias corrientes resulta así mismo muy significativo en el comienzo de la crisis: en 2009 el volumen de trasferencias corrientes aumenta, alcanzando más del 44% de las obligaciones reconocidas, pasando de representar en 2009 107.511 millones de euros con respecto a los 84.217 millones que se registraron en 2008.

Gráfico 2.8: Evolución de la distribución del gasto por capítulos económicos. 2004-2009. (En porcentaje sobre el total)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de BADESPE, perteneciente al IEF.

Finalmente, en el cuadro 2.3 se pone de manifiesto el incremento del gasto público asociado al desarrollo del Estado de Bienestar, en euros por habitante. De 2004 a 2009 se ha incrementado el gasto per cápita en más de un 40%. El capítulo económico con mayor asignación de gasto per cápita vuelve a ser de nuevo el de transferencias corrientes, situándose estas en 2009 en 2.300 euros por habitante.

Dada esta evolución del gasto público para el conjunto de las CCAA, resulta de interés conocer las variables en las que incide el gasto público, variables tales como el ahorro de la administración, la necesidad de financiación y el superávit o déficit registrado por el sector público. Estas variables se definen en función del gasto público, por lo que la evolución de este será vinculante para su determinación.

Así, y siguiendo los criterios conceptuales de la base de datos BADESPE, tenemos:

- Ahorro bruto: diferencia entre los ingresos y los gastos por operaciones corrientes.
- Endeudamiento presupuestario: es el resultado de añadir al déficit o superávit no financiero el incremento neto de activos y restar la amortización de pasivos.
- La capacidad (+) o necesidad (-) de financiación (superávit o déficit) es la diferencia entre los ingresos y los gastos no financieros, reflejando el equilibrio presupuestario.

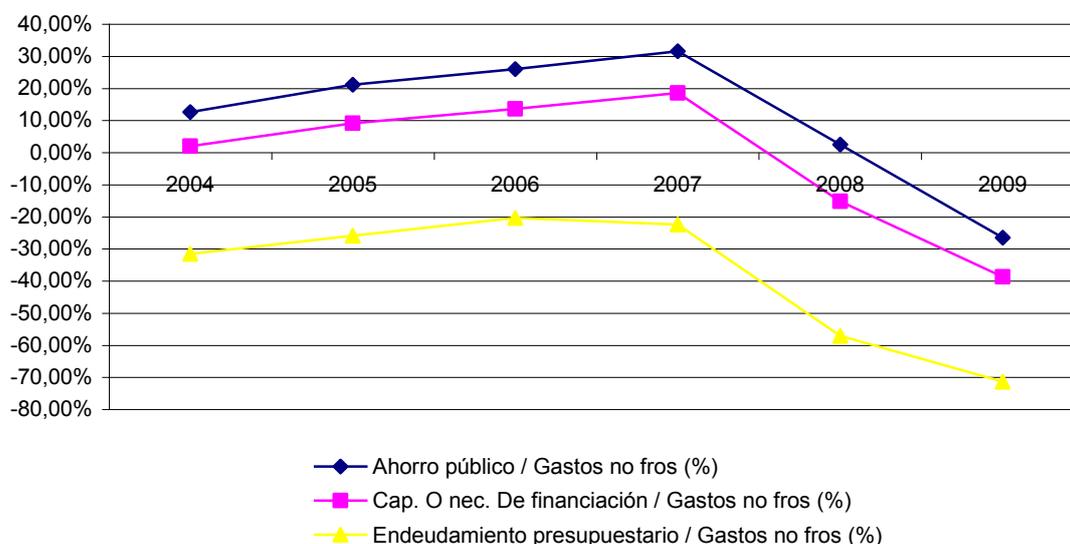
El gráfico 2.9 recoge la evolución de las tres variables en el período 2004-2009. En el año 2004 el ahorro es positivo y hay capacidad de financiación, debido a la existencia de un ciclo económico alcista. Es a partir del 2007, año en el que ya se ven indicios de la crisis económica, cuando estas dos variables descienden bruscamente, disminuyendo los ingresos públicos por la vulnerabilidad de estos al ciclo económico, mientras que los gastos, como hemos visto, siguen manteniéndose crecientes. En 2009, el porcentaje del endeudamiento alcanza el 71.36% del total de gastos no financieros, registrando la cifra de 127.915 millones de euros. Se puede identificar fácilmente la existencia de un punto de inflexión en el gráfico en 2007 que refleja la dinámica del ciclo económico, tal como se ha señalado previamente.

Cuadro 2.3: Evolución de la distribución del gasto per cápita por capítulos económicos. 2004-2009 (en euros)

Capítulo	2004	2005	2006	2007	2008	2009
OBLIGACIONES RECONOCIDAS	3.661	3.773	3.966	4.399	4.956	5.147
OPERACIONES NO FINANCIERAS	2.687	2.743	2.911	30.93	3.443	3.835
Operaciones corrientes	2.352	2.383	2.523	26.59	2.818	3.354
Gastos de personal	451	468	498	5.26	550	570
Gastos corrientes en bienes y servicios	79	78	86	97	99	106
Gastos financieros	403	385	349	3.22	345	378
Transferencias corrientes	1.419	1.451	1.589	17.14	1.825	2.300
Operaciones de capital	335	360	388	4.34	625	481
Inversiones reales	170	198	210	2.25	231	227
Transferencias de capital	164	162	178	2.09	394	253
OPERACIONES FINANCIERAS	974	1.030	1.055	13.06	1.512	1.312
Activos financieros	121	156	218	250	611	611
Pasivos financieros	854	874	836	1056	901	701

Fuente: elaboración propia a partir de datos de BADESPE, perteneciente al IEF.

Gráfico 2.9: Evolución del ahorro, capacidad de financiación y endeudamiento presupuestario en relación con los gastos no financieros. 2004-2009. (En porcentaje sobre el total)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de BADESPE, perteneciente al IEF.

De igual forma que en el gráfico anterior, en el cuadro 2.4 se recoge la evolución de los indicadores presupuestarios en términos per cápita. Analizando los datos, se puede afirmar que el ahorro por habitante ha disminuido en el periodo 2004-2009, a una tasa anual acumulativa del -2.25%, pasando de registrarse en 2004 un ahorro bruto por habitante de 339.50 euros a -1016 euros por habitante en el año 2009. El superávit per cápita ha decrecido a una tasa anual acumulativa en la etapa 2004-2009 del -2.95%. Por otro lado, el endeudamiento per cápita se ha incrementado a una tasa anual per cápita acumulativa del 0.26%, respectivamente. Las tendencias anteriores se mantienen cuando se relacionan las variables objeto de análisis con el PIB.

**Cuadro 2.4: Evolución de los indicadores presupuestarios
2004-2009 (En términos per cápita y en relación al PIB)**

Indicadores presupuestarios							Media	Tasa A. Acum
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	04-09	2004-2009
Indicadores per capita (en euros)								
Ahorro bruto	339,5	580,1	758,1	977	86,5	-1016	287,5	-2,25
Endeudamiento Presup..	-848	709,6	591,9	693,4	-1965	2736,4	-1.257,4	0,26
Superávit o déficit	52,8	249,6	395	573,1	523,5	1483,4	-122,7	-2,95
Indicadores en relación al PIB								
Ahorro bruto	17,4	28,1	34,4	41,9	3,7	-45,3	13,4	-2,21
Endeudamiento Presup..	-4,4	-0,34	-2,7	-3	-8,3	-12,2	-5,2	0,23
Superávit o déficit	2,7	12,1	17,9	24,6	-22,2	-66,2	-5,2	-2,90

Fuente: elaboración propia a partir de datos de BADESPE, perteneciente al IEF.

El cuadro 2.5, por su parte, recoge la participación de cada epígrafe de la clasificación económica y para cada Comunidad Autónoma, respecto al total de obligaciones reconocidas de las CCAA. Así, podemos de nuevo diferenciar dos grupos de regiones cuya participación en los gastos de capital es mayor a lo que es su participación en el gasto total (Obligaciones reconocidas). Estos son los casos de Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla y León, Extremadura, Galicia,

Murcia, Navarra, Ceuta y Melilla¹⁰. Por otro lado se sitúan las regiones cuyo peso de las operaciones de capital es significativamente menor al peso de las obligaciones reconocidas sobre el total. Estos casos son los de Cataluña, Madrid y Comunidad Valenciana. Por su parte, el cuadro 2.6 establece la participación de cada capítulo en cada CCAA respecto al total del capítulo en sí para el conjunto de CCAA, mostrándose de igual modo la representación de la población de cada Comunidad respecto con la población total. Así mismo, se puede observar cómo Cataluña es la Comunidad con mayor representación del total de sus obligaciones reconocidas, con un 18.74%, seguida de Andalucía, 18.37%.

Este análisis, permite mostrar las diferencias interregionales en políticas de gasto, tanto entre la dimensión del sector público como entre la riqueza de los territorios derivadas de la inversión pública. Los cuadros 2.6 y 2.7 muestran la distribución del gasto desde la clasificación económica para cada Comunidad en el año 2009. Se posibilita así la identificación de las diferencias entre los territorios del gasto liquidado distribuido entre, operaciones financieras y operaciones no financieras, de igual modo que se distinguen, dentro de las no financieras, las diferencias entre operaciones corrientes y operaciones de capital. De los cuadros, se pueden extraer, entre otras, las siguientes conclusiones:

- Existen un conjunto de CCAA, en el año 2009, en las que la participación de las operaciones corrientes en el total de obligaciones reconocidas es menor que la media autonómica. Sin embargo, estas Comunidades hacen una mayor dotación al capítulo de operaciones de capital, superando la media autonómica para este epígrafe, como ya se ha comentado.
- En cuanto a los gastos en operaciones financieras, cuya media registra el 4.03% del total de los gastos, tan solo tres Comunidades superan el porcentaje promedio de los gastos destinados a este epígrafe: Andalucía, Cataluña y Madrid (4.42%, 7.48% y 5.98%, respectivamente).

¹⁰La explicación de este comportamiento se justifica porque muchas de esas regiones son receptoras de los Fondos Estructurales de la UE.

Cuadro 2.5: Distribución de las obligaciones reconocidas por capítulos para cada Comunidad Autónoma. 2009.

Capítulos	TOTAL	AN	AR	AS	BAL	CANA	CANT	CYL	CLM	CAT	CV	EX	GA	MA	MU	NA	PV	RIO	CEU	MEL
OBLIGACIONES RECONOCIDAS	100																			
OPERACIONES NO FINANCIERAS	95,97	95,58	97,67	97,95	97,77	96,64	97,46	98,86	98,97	92,52	97,54	98,62	96,30	94,02	97,51	99,07	97,15	98,39	96,30	96,50
Operaciones corrientes	81,09	77,22	79,79	75,30	76,92	82,95	78,48	73,03	84,90	83,71	86,83	80,22	72,48	87,12	82,41	76,98	83,46	82,93	76,75	77,61
Gastos de personal	30,39	30,85	35,12	37,12	31,57	36,73	36,61	35,33	34,85	21,94	34,61	35,74	34,87	33,84	24,39	26,90	19,06	35,95	28,15	27,50
Gastos corrientes en bienes y servicios	16,86	9,22	15,60	15,10	16,47	15,25	14,23	9,61	11,68	25,81	15,94	11,23	13,79	21,86	3,84	11,71	33,07	16,73	26,22	41,11
Gastos financieros	2,00	1,04	1,31	0,68	2,02	0,92	0,50	0,66	0,93	2,27	3,26	0,61	12,27	1,23	0,80	0,80	0,24	1,00	0,95	0,67
Transferencias corrientes	31,85	36,11	27,76	22,40	26,86	30,06	27,15	27,43	37,44	33,69	33,02	32,64	11,55	30,19	53,38	37,57	31,10	29,25	21,42	8,33
Operaciones de capital	14,88	18,36	17,88	22,66	20,85	13,69	18,97	25,83	14,07	8,81	10,71	18,41	23,82	6,89	15,10	22,09	13,69	15,46	19,55	18,89
Inversiones reales	6,66	6,39	7,22	12,90	6,50	7,69	11,57	12,15	6,26	3,95	4,79	13,73	12,27	4,28	7,20	7,80	3,42	6,85	13,41	18,46
Transferencias de capital	8,22	11,96	10,66	9,76	14,35	6,00	7,40	13,68	7,82	4,86	5,92	4,67	11,55	2,61	7,90	14,29	10,27	8,62	6,14	0,43
OPERACIONES FINANCIERAS	4,03	4,42	2,33	2,05	2,23	3,36	2,54	1,14	1,03	7,48	2,46	1,38	3,70	5,98	2,49	0,93	2,85	1,61	3,70	3,50
Activos financieros	1,63	1,80	1,25	0,46	0,10	1,05	0,88	0,16	0,36	3,61	1,61	0,12	1,30	0,99	0,70	0,93	2,25	0,76	0,26	0,17
Pasivos financieros	2,40	2,63	1,08	1,59	2,13	2,30	1,66	0,98	0,68	3,87	0,85	1,26	2,40	4,99	1,78	0,00	0,59	0,85	3,44	3,33

Fuente: elaboración propia a partir de datos de BADESPE, perteneciente al IEF.

Cuadro 2.6: Distribución de las obligaciones reconocidas por capítulos del conjunto autonómico, para cada Comunidad Autónoma. 2009.

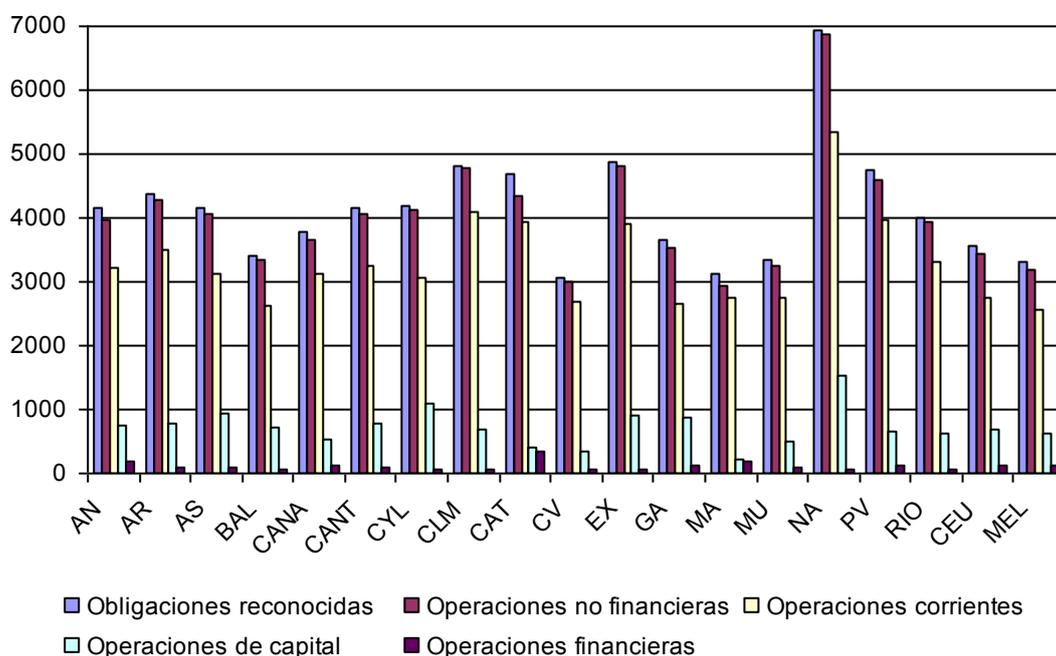
Capítulos	TOTAL	AN	AR	AS	BAL	CANA	CANT	CYL	CLM	CAT	CV	EX	GA	MA	MU	NA	PV	RIO	CEU	MEL
POBLACIÓN	100	17,76	2,88	2,32	2,34	4,50	1,26	5,48	4,45	15,99	10,90	2,36	5,98	13,66	3,09	1,35	4,65	0,69	0,17	0,16
OBLIGACIONES RECONOCIDAS	100	19,01	3,25	2,49	2,07	4,38	1,35	5,92	5,53	19,39	8,65	2,97	5,47	11,07	2,66	2,41	5,69	0,71	0,16	0,13
OPERACIONES NO FINANCIERAS	100	19,20	3,35	2,58	2,13	4,48	1,39	6,18	5,78	18,95	8,91	3,09	5,48	10,99	2,74	2,52	5,83	0,74	0,16	0,14
Operaciones corrientes	100	18,38	3,24	2,35	1,99	4,55	1,33	5,41	5,88	20,32	9,40	2,98	4,89	12,07	2,75	2,32	5,94	0,74	0,15	0,13
Gastos de personal	100	18,65	3,63	2,94	2,07	5,12	1,57	6,65	6,13	13,52	9,52	3,37	6,27	11,91	2,06	2,06	3,45	0,81	0,14	0,12
Gastos corrientes en bienes y servicios	100	10,05	2,90	2,15	1,95	3,83	1,10	3,26	3,70	28,69	7,90	1,91	4,47	13,86	0,59	1,62	10,77	0,68	0,23	0,32
Gastos financieros	100	9,54	2,06	0,82	2,02	1,94	0,32	1,88	2,47	21,25	13,64	0,87	33,53	6,57	1,03	0,94	0,65	0,34	0,07	0,04
Transferencias corrientes	100	20,83	2,74	1,69	1,68	4,00	1,11	4,93	6,28	19,82	8,67	2,94	1,98	10,14	4,31	2,75	5,36	0,63	0,10	0,03
Operaciones de capital	100	22,66	3,77	3,66	2,80	3,90	1,67	9,93	5,05	11,09	6,02	3,55	8,75	4,95	2,61	3,46	5,05	0,71	0,20	0,16
Inversiones reales	100	17,65	3,40	4,66	1,95	4,89	2,27	10,45	5,02	11,11	6,02	5,92	10,07	6,88	2,78	2,73	2,82	0,71	0,30	0,36
Transferencias de capital	100	26,72	4,07	2,85	3,48	3,09	1,18	9,52	5,08	11,08	6,02	1,63	7,68	3,39	2,47	4,05	6,86	0,72	0,11	0,01
OPERACIONES FINANCIERAS	100	20,17	1,81	1,22	1,11	3,53	0,82	1,62	1,37	34,81	5,10	0,98	5,03	15,89	1,59	0,54	3,89	0,27	0,14	0,11
Activos financieros	100	20,28	2,41	0,67	0,12	2,74	0,71	0,57	1,17	41,53	8,28	0,21	4,38	6,51	1,11	1,34	7,61	0,32	0,02	0,01
Pasivos financieros	100	20,10	1,41	1,59	1,77	4,07	0,90	2,33	1,51	30,24	2,95	1,50	5,46	22,25	1,91	0,00	1,36	0,24	0,21	0,18

Fuente: elaboración propia a partir de datos de BADESPE, perteneciente al IEF.

Siguiendo con la metodología del presente trabajo, el siguiente paso en el análisis del gasto público autonómico es comparar el gasto de cada Comunidad Autónoma por epígrafes económicos, en relación con la población de cada Comunidad Autónoma, es decir, en términos per cápita.

De este modo, el gráfico 2.10 muestra las diferencias en gasto per cápita por CCAA en el ejercicio 2009. Las que presentan mayor gasto per cápita son Navarra, Extremadura, País Vasco, Cataluña y Castilla La Mancha. Aquellas con menor ratio de gasto por habitante son las Islas Baleares, Canarias, Comunidad Valenciana y Madrid. La diferencia entre extremos se encuentra entre Navarra, con máximo gasto por habitante y Comunidad Valenciana, con el menor gasto por habitante respecto al conjunto autonómico. (6.934 y 3.078 euros por habitante, respectivamente). (Ver cuadro 2.7).

Gráfico 2.10: Gasto per cápita por los epígrafes de la clasificación económica, por CCAA. 2009.

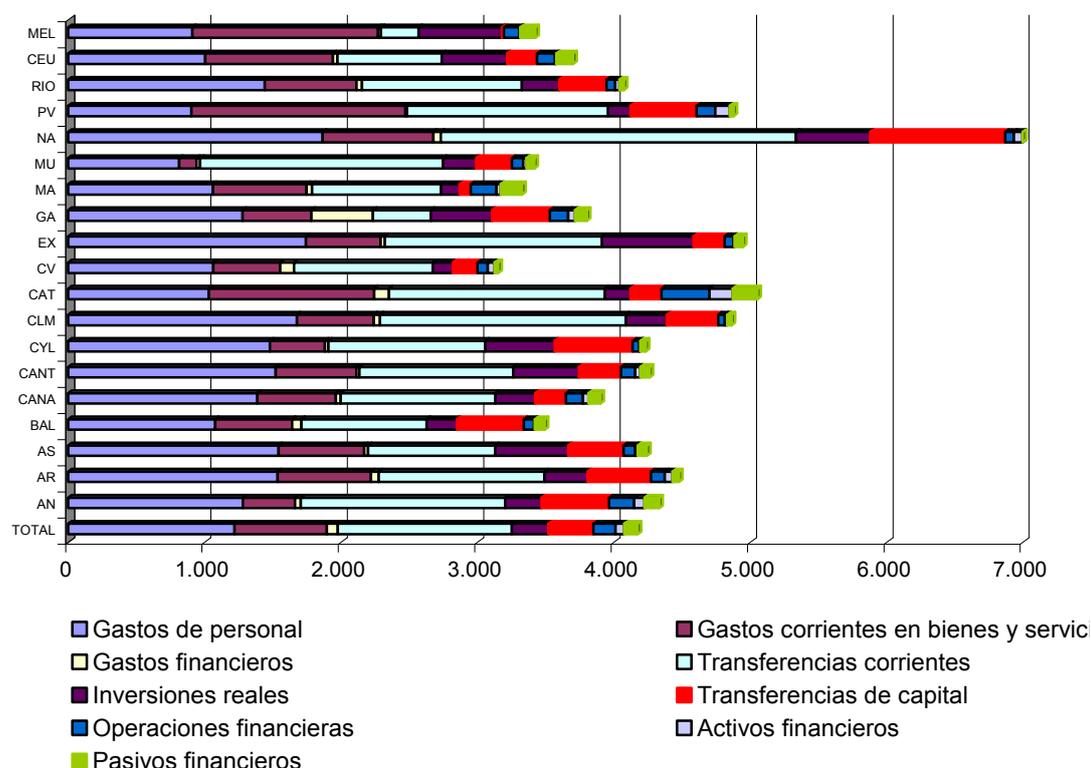


Fuente: elaboración propia a partir de datos de BADESPE, perteneciente al IEF.

En el gráfico 2.10 se recogen, de forma análoga al anterior, las diferencias en gasto per cápita por CCAA, pero en este caso se hace un desglose más detallado de los

distintos epígrafes de la clasificación económica del gasto. Así, los gastos de personal, los gastos corrientes en bienes y servicios y las transferencias corrientes son los tres epígrafes que mayor volumen de recursos acaparan en el total del gasto, en todas las CCAA. La diferencia entre CCAA en cuanto al volumen necesario de recursos para cada epígrafe es poco significativa en general, manteniendo una distribución homogénea el gasto por capítulos en los distintos territorios.

Gráfico 2.11: Clasificación económica del gasto per cápita por capítulos desglosados y por CCAA. 2009



Fuente: elaboración propia a partir de datos de BADESPE, perteneciente al IEF.

Del cuadro 2.7, podemos clasificar al conjunto autonómico en dos grupos: aquellas Comunidades que tienen un gasto por habitante total superior a la media; y aquellas cuyo gasto se sitúa por debajo de la media, para el año 2009.

- CCAA con un gasto per cápita superior a la media: Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Castilla la Mancha, Cataluña, Extremadura, Navarra y País Vasco.

- CCAA con un gasto per cápita inferior a la media: Baleares, Canarias, Comunidad Valenciana, Galicia, Madrid, Murcia, La Rioja, Ceuta y Melilla.

Así mismo, se pueden enumerar como características principales las siguientes:

- Las transferencias corrientes son el principal destino del gasto, siendo la media autonómica de 1.278 euros por habitante en el ejercicio 2009. La Comunidad foral de Navarra es la que acumula el mayor volumen de su gasto en este capítulo (2.605 euros por habitante).
- Los gastos de personal son el segundo destino de gasto con una asignación de 1.219 euros por habitante. Baleares, Cataluña, País Vasco, Ceuta y Melilla son las que menor gasto per cápita destinan a este capítulo.
- Las operaciones de capital, inversiones reales y transferencias de capital, son el tercer capítulo de gasto per cápita. Navarra y Castilla y León son las Comunidades que mayores valores registran (1.532 y 1.081 euros por habitante, respectivamente).
- Los gastos financieros es la partida presupuestaria más pequeña en cuanto a gasto per cápita se refiere (56 euros por habitante en el entramado autonómico). El mayor peso de este epígrafe se localiza en Cataluña y Comunidad Valenciana (107 y 100 euros, respectivamente), mientras que las que obtienen un menor gasto por habitante en este capítulo son País Vasco, Ceuta, Melilla, Murcia, Extremadura y Castilla y León.

En cuanto a las diferencias principales entre regiones en cuanto al gasto ejecutado por habitante por cada epígrafe, destacan las operaciones financieras entre Castilla y León y Cataluña, cuyo valor per cápita asciende en el ejercicio 2009 a 48 y 352 euros por habitante, respectivamente, existiendo una diferencia de 304 euros por habitante destinados a activos y pasivos financieros. Los euros por habitante asignados a las operaciones corrientes entre Castilla la Mancha, Melilla y Baleares son igualmente muy divergentes, alcanzando valores de entre 4.088, 2.569 y 2.629 euros, respectivamente

Cuadro 2.7: Gasto per cápita por los epígrafes de gasto de la clasificación económica, por CCAA. 2009. (En euros).

Capítulos	TOTAL	AN	AR	AS	BAL	CANA	CANT	CYL	CLM	CAT	CV	EX	GA	MA	MU	NA	PV	RIO	CEU	MEL
Obligaciones reconocidas	3988	4150	4375	4158	3417	3776	4158	4187	4816	4701	3078	4880	3257	3140	3336	6934	4744	4011	3571	3310
Operaciones no financieras	3827	3967	4273	4073	3341	3650	4053	4140	4766	4350	3002	4813	3121	2952	3253	6870	4609	3947	3438	3195
Operaciones corrientes	3230	3205	3491	3131	2629	3133	3264	3058	4088	3936	2672	3915	2248	2736	2749	5338	3959	3326	2740	2569
Gastos de personal	1219	1280	1537	1543	1079	1387	1522	1479	1678	1031	1065	1744	1279	1063	813	1865	904	1442	1005	910
Gastos corrientes en bienes y servicios	677	383	682	628	563	576	592	403	563	1214	491	548	506	687	128	812	1569	671	936	1361
Gastos financieros	56	43	58	28	69	35	21	28	45	107	100	30	40	39	27	56	11	40	34	22
Transferencias corrientes	1278	1499	1215	931	918	1135	1129	1149	1803	1584	1016	1593	424	948	1781	2605	1475	1173	765	276
Operaciones de capital	597	762	782	942	713	517	789	1081	678	414	330	898	874	217	504	1532	650	620	698	625
Inversiones reales	267	265	316	536	222	290	481	509	301	185	147	670	450	135	240	541	162	275	479	611
Transferencias de capital	330	496	466	406	491	227	308	573	376	229	182	228	424	82	264	991	487	346	219	14
Operaciones financieras	162	184	102	85	76	127	106	48	50	352	76	67	136	188	83	65	135	64	132	116
Activos financieros	65	75	55	19	3	40	37	7	17	170	50	6	48	31	23	65	107	30	9	6
Pasivos financieros	96	109	47	66	73	87	69	41	33	182	26	61	88	157	60	0	28	34	123	110

Fuente: elaboración propia a partir de datos de BADESPE, perteneciente al IEF.

2.1.3 Evolución del gasto público desde la clasificación funcional

Por su parte, la clasificación funcional del gasto agrupa las funciones y subfunciones de los propósitos a los que están destinados. Esta clasificación determina el objeto del gasto, es decir, para qué fines y objetivos se gastan los recursos públicos.

Para realizar el análisis desde la óptica de la composición funcional del gasto público, se han considerado como objeto de estudio las funciones que se detallan a continuación, extraídas de las estadísticas territoriales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas relativas a la financiación de las CCAA y ciudades con Estatuto de Autonomía, cuyo significado es intuitivo por el propio nombre establecido:

- Deuda pública
- Servicios de carácter general
- Justicia
- Protección social
- Sanidad
- Educación
- Cultura
- Asuntos económicos
- Transferencias a otras administraciones públicas

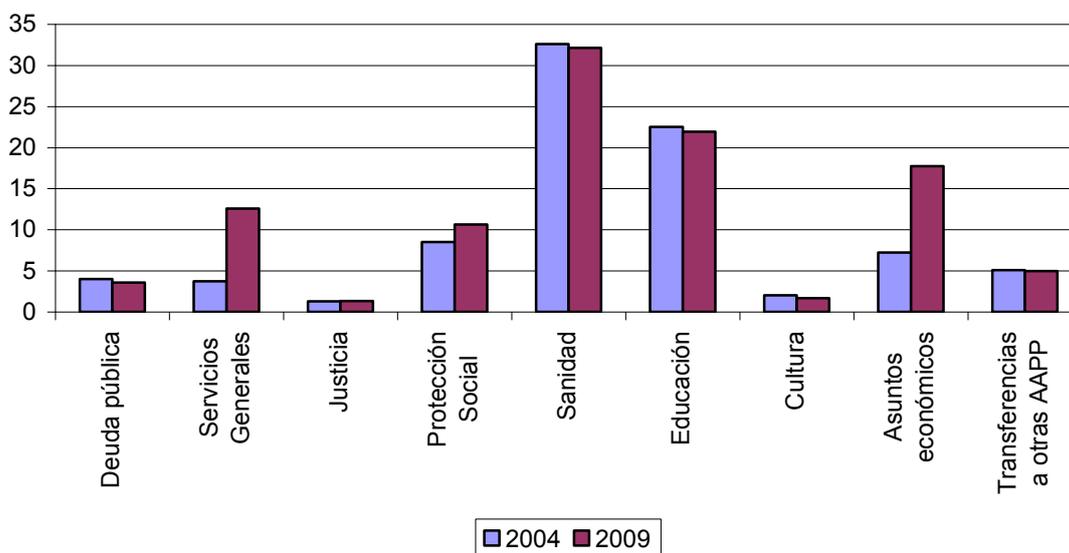
Las administraciones ofrecen una gran variedad de bienes y servicios a disposición de los ciudadanos. Ante esta oferta de bienes públicos, el análisis de la composición funcional del gasto permite identificar el reparto competencial del sector público, poniendo de relieve cuáles son las políticas de gasto a las que se destina una mayor cantidad de recursos y permitiendo, a su vez, evaluar el impacto económico de estas políticas según el contexto en el que se desarrollen. Resulta, por tanto, fundamental complementar este análisis con el anterior, realizado desde la perspectiva de la clasificación económica del gasto.

De esta forma, el gráfico 2.12 ilustra el porcentaje que se destina, sobre el total, a las distintas políticas de gasto, para los años 2004 y 2009.

La distribución muestra cómo, para los dos años objeto de análisis, el gasto liquidado se concentra mayoritariamente en los servicios públicos de Sanidad y Educación (32.13% y 21.94% para el año 2009, respectivamente).

Por orden descendente, las políticas de gasto con mayor inyección de recursos en 2009 serían Sanidad, Educación, Asuntos económicos (17.75%), Servicios generales (12.56%), Protección social (10.64%), Transferencias a otras administraciones (4.96%), Deuda pública (3.56%), Cultura (1.67%) y finalmente Justicia (1.3%). En 2009, Protección social, Servicios generales y Asuntos económicos adquieren una mayor importancia que en 2004.

Gráfico 2.12: Evolución de la distribución funcional del gasto público 2004-2009
(En porcentaje sobre el total)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Del mismo modo en que se hizo el análisis anterior, se presentan estos datos para la clasificación funcional del gasto en términos per cápita y en relación al PIB, permitiendo distinguir la asignación correspondiente a la población de las distintas políticas de gasto aplicadas.

Las funciones con mayores recursos, ya expuesto anteriormente, son Sanidad y Educación, siendo el valor per cápita de ambas 1.249 y 853 euros en 2009. Los Asuntos Económicos son la función que mayor incremento de gasto ha sufrido, registrando un aumento en términos per cápita de 491 euros (cuadro 2.8).

En términos del PIB (cuadro 2.9), Sanidad es de nuevo la función mayoritaria de gasto, registrando el 5.57% en 2009. Las funciones con menores incrementos en este período son Cultura y Justicia (0.01% y 0.05% del PIB, respectivamente).

Cuadro 2.8: Evolución de la distribución funcional del gasto per cápita. 2004-2009.

Funciones	2004	2009	Var.09-04
Deuda Pública	111	138	28
Servicios Generales	103	488	385
Justicia	35	51	15
Protección Social	235	414	179
Sanidad	900	1.249	348
Educación	622	853	231
Cultura	55	65	9
Asuntos Económicos	199	690	491
Transferencias a otras AAPP	140	193	53

*Los datos de población se han extraído de las Encuestas de Población Activa del INE.
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Cuadro 2.9: Evolución de la distribución funcional del gasto en relación al PIB. 2004-2009.

Funciones	2004	2009	Var.09-04
Deuda Pública	0,57	0,62	0,05
Servicios Generales	0,53	2,18	1,65
Justicia	0,18	0,23	0,05
Protección Social	1,21	1,85	0,64
Sanidad	4,62	5,57	0,95
Educación	3,19	3,80	0,61
Cultura	0,28	0,29	0,01
Asuntos Económicos	1,02	3,08	2,06
Transferencias a otras AAPP	0,72	0,86	0,14

*Los datos de población se han extraído de las Encuestas de Población Activa del INE.
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

El gasto del total de funciones en relación al PIB alcanzó el 38.9% en 2004 y el 46.3% en 2009, poniendo de manifiesto, como en análisis anteriores, el incremento del gasto público en esta etapa.

Para profundizar en esta temática se ha realizado un análisis de la composición funcional del gasto, para cada una de las CCAA. Esta clasificación permite conocer las políticas donde dirige cada territorio autonómico los recursos presupuestarios, atendiendo de una forma u otra las demandas de los ciudadanos.

En el cuadro 2.10 se muestran los datos relativos a la evolución de la estructura funcional del gasto de todas las CCAA, en el periodo 2004-2009, calculados como porcentaje del gasto total.

- El apartado de Servicios Públicos Básicos recoge las políticas presupuestarias destinadas a Justicia, Defensa, Seguridad y Política Exterior.
- Protección social, abarca las actuaciones en asistencia social.
- Sanidad y Educación, se enumeran en la producción de bienes de carácter preferente. Sin embargo, dada su importancia en la tabla se incluyen de forma independiente.
- En Asuntos Económicos, se engloban las políticas de gasto destinadas a la Agricultura, Industria, Energía, Comercio, Servicios de Transporte, e Infraestructuras.
- Finalmente, la tabla recoge los recursos destinados a Deuda pública e Investigación.

En todas las CCAA, tal como se ha comentado previamente, las políticas que reciben un mayor volumen de recursos dentro de los presupuestos de gasto son Sanidad y Educación, respectivamente, a consecuencia de la finalización de los traspasos de estas competencias de la Administración Central a las CCAA. En el periodo que comprende la tabla, puede observarse cómo en la mayoría de las CCAA los porcentajes destinados en 2009 a Educación han disminuido sobre el total, resultando tasas de variación negativas en la mayoría de regiones. Este parece ser otro efecto más de la crisis, por la cual muchas políticas han visto disminuidos sus recursos disponibles. El

peso del gasto en Sanidad es relativamente homogéneo en todos los territorios, exceptuando los datos disponibles para Melilla (10.24% del gasto total en 2009). El gasto sanitario público respecto al total aumentó en todas las CCAA, a excepción de Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Murcia y Navarra. En estas Comunidades, a pesar de aumentar la cifra presupuestaria en Sanidad entre 2004 y 2009, su representación sobre el total del presupuesto registra una disminución. Los incrementos más elevados se registran en Aragón, Baleares, Castilla la Mancha, Cataluña y Madrid. En cuanto a la variación porcentual en el período de análisis, caben destacar el incremento de un 6.21% de recursos en las Islas Baleares y la disminución de un 3.16% en Cantabria.

Esta homogeneidad en la política sanitaria parece no mantenerse tan robusta en cuanto a política educativa se refiere. En 2009, hay considerables diferencias entre CCAA: Aragón, Asturias, Cataluña, Extremadura, Navarra, Ceuta y Melilla distribuyen en la función de Educación menos de un 19% del gasto total que realizan, situándose en el lado opuesto la Comunidad Valenciana, Murcia y el País Vasco, asignando el 28.28%, 29.34% y el 27.49% del gasto total, respectivamente. Así, en Cataluña, el porcentaje del gasto educativo sobre el total registró un descenso de 4.02 puntos porcentuales, y en Canarias de 4.32 puntos. Por su parte, Ceuta y Murcia registraron notables incrementos en gasto educativo, con aumentos de 2.25 y 1.82 puntos porcentuales respectivamente, aunque el caso de Ceuta no es muy significativo, dada la ausencia de datos para el año 2004.

La tercera función con mayor asignación presupuestaria autonómica son los Asuntos Económicos. La tasa de variación porcentual en cuanto a volumen de recursos destinados a esta función en el periodo comprendido en el análisis resulta ser positiva en todas las CCAA, además de registrar grandes incrementos. Las dotaciones presupuestarias desde la perspectiva temporal han sufrido grandes variaciones, siendo sorprendentes los incrementos registrados en los casos como el de Andalucía, Castilla y León, Castilla La Mancha, Extremadura, Ceuta y Melilla (15.66%, 17.52%, 16.34%, 17.88%, 30.34% y 29.81%, respectivamente). Después de Ceuta y Melilla, Extremadura ha sido la Comunidad que mayor presupuesto ha dotado a esta función en 2009. (26.92% del total).

Cuadro 2.10: Evolución de la distribución funcional del gasto público por CCAA. 2004-2009. (En porcentaje sobre el total)

Evolución temporal	Servicios Públicos Básicos		T. Var. 09-04	Protección Social		T. Var. 09-04	Sanidad		T. Var. 09-04	Educación		T. Var. 09-04	Asuntos económicos		T. Var. 09-04	Deuda Pública		T. Var. 09-04	Investigación		T. Var. 09-04
	2004	2009		2004	2009		2004	2009		2004	2009		2004	2009		2004	2009		2004	2009	
Andalucía	2,99	2,07	-0,92	8,84	11,4	2,56	30,57	28,57	-2	20,76	21,11	0,35	4,9	20,56	15,66	4,96	3,54	-1,42	0,91	1,53	0,62
Aragón	3,31	1,52	-1,79	6,76	9,76	3	33,49	36,73	3,24	19,71	18,42	-1,29	8,2	22,59	14,39	3,11	2,33	-0,78	0,74	1,5	0,76
Asturias	2,25	2,41	0,16	8,97	12,2	3,23	37,54	36,46	-1,08	20,81	18,82	-1,99	8,81	20,72	11,91	3,91	2,27	-1,64	0,73	1,04	0,31
Baleares	12,53	1,19	-11,34	4,34	7,35	3,01	29,28	35,49	6,21	24,79	23,07	-1,72	10,06	16,13	6,07	1,6	3,87	2,27	0,25	0,45	0,2
Canarias	3,02	2,69	-0,33	7,57	9,36	1,79	38,25	37,12	-1,13	26,62	22,3	-4,32	7,02	11,86	4,84	3,18	3,08	-0,1	0,18	1,72	1,54
Cantabria	2,29	2,23	-0,06	8,89	13,19	4,3	35,76	32,6	-3,16	20,95	21,93	0,98	11,67	22,04	10,37	3,14	2,1	-1,04	0	0,48	0,48
Castilla y León	1,24	0,13	-1,11	10,3	12,47	2,17	30,81	32,65	1,84	21,29	20,23	-1,06	9,38	26,9	17,52	2,46	1,61	-0,85	2,15	1,57	-0,58
Castilla - La Mancha	3,11	0,61	-2,50	9,65	13,71	4,06	27,65	31,36	3,71	19,89	19,52	-0,37	5,85	22,19	16,34	1,19	1,6	0,41	0,34	0,64	0,3
Cataluña	6,99	6,53	-0,46	7,42	9,8	2,38	31,44	34,61	3,17	22,54	18,52	-4,02	4,08	10,68	6,6	5,48	6,14	0,66	0,45	1,3	0,85
Comunidad Valenciana	2,45	2,59	0,14	6,48	8,16	1,68	40,51	40,58	0,07	28,63	28,28	-0,35	6,08	11,47	5,39	3,24	3,35	0,11	0,75	0,79	0,04
Extremadura	1,48	0,44	-1,04	10,6	15,25	4,65	29,26	31,68	2,42	19,72	18,87	-0,85	9,04	26,92	17,88	2,24	1,86	-0,38	0,26	1,12	0,86
Galicia	2,29	1,34	-0,95	6,96	10,27	3,31	31,07	33,32	2,25	20,33	20,72	0,39	4,09	17,61	13,52	0,87	3,01	2,14	0,87	0,92	0,05
Madrid	4,41	3,73	-0,68	9,03	10,77	1,74	36,78	39,8	3,02	27,38	23,98	-3,4	9,59	10,27	0,68	4,54	6,22	1,68	0,67	0,72	0,05
Murcia	1,88	1	-0,88	7,89	9,07	1,18	37,81	37,64	-0,17	27,52	29,34	1,82	5,01	14,94	9,93	2,67	2,57	-0,1	0,74	1,03	0,29
Navarra	4,19	3,42	-0,77	9,14	16,79	7,65	23,19	22,03	-1,16	16,08	14,92	-1,16	7,66	17,63	9,97	1,68	0,79	-0,89	0,92	2,41	1,49
País Vasco	4,92	8,8	3,88	4,66	8,39	3,73	33,04	34,33	1,29	27,36	27,49	0,13	6,98	12,67	5,69	2,63	0,81	-1,82	1,46	4,2	2,74
Rioja (La)	3,56	1,16	-2,40	11,46	12,31	0,85	34,64	34,84	0,2	19,87	19,93	0,06	13,65	23,69	10,04	2,16	1,78	-0,38	0,39	4,38	3,99
Ceuta	0	1,83	1,83	0	12,19	12,19	0	0,69	0,69	0	2,25	2,25	0	30,34	30,34	0	0	0	0	0,03	0,03
Melilla	14,89	6,84	-8,05	12,52	19,15	6,63	8,59	10,24	1,65	3,73	3,35	-0,38	5,83	35,64	29,81	0	3,91	3,91	0,29	0,29	0

*Los apartados en "0" muestran la ausencia de datos para esa función en la Comunidad Autónoma correspondiente.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Protección Social, ocupa el cuarto lugar sobre el total. Esta función engloba los servicios sociales y la asistencia social. La tasa de variación entre 2004 y 2009 resulta positiva en todas las CCAA, siendo significativas Ceuta, Melilla, Navarra, Extremadura y Castilla La Mancha. La Comunidad con mayor dotación en 2009 en esta función es Navarra, destinando para fines sociales un 16.79% del total del gasto. En 2009, los niveles de gasto en Cantabria, Castilla la Mancha, Navarra y Melilla se situaron por encima del resto de Comunidades en esta categoría.

En lo que se refiere a Deuda Pública, cabe hacer referencia a los porcentajes de Cataluña y Madrid en 2009 por ser los más elevados (6.14% y 6.22%). Sin embargo, el mayor peso relativo de la carga financiera en deuda pública corresponde a la Administración Central, perteneciendo a esta un mayor porcentaje de deuda. Así mismo, la función de investigación se ve muy beneficiada presupuestariamente en las Comunidades de Navarra, País Vasco y La Rioja (2.41%, 4.2% y 4.38%), existiendo grandes diferencias territoriales en esta función.

Los cuadros 2.11 y 2.12 representan la distribución funcional del gasto para todas las CCAA con un mayor desglose por subfunciones, en el año 2009, en términos per cápita y en porcentaje del PIB, respectivamente.

En términos de gasto por habitante destacan, en el año 2009:

- En la función de Justicia, Madrid, siendo la Comunidad con el mayor gasto per cápita que destina a esta función¹¹. (70 euros por habitante).
- En Política Exterior el gasto más elevado lo realiza Navarra. (39 euros).
- Extremadura registra la mayor cifra de gasto en cuando a Fomento del Empleo. (291 euros).
- En las políticas de Agricultura y Pesca son reseñables las Comunidades de Andalucía, Aragón, Castilla y León, Castilla la Mancha y Extremadura, dada la especialización del sector agrícola de sus economías. (366, 548, 624, 623, 679 euros respectivamente).

¹¹Hay que poner de manifiesto que no todas las CCAA tienen transferida la competencia de Justicia.

- Cantabria asume los mayores costes por habitante en la política de infraestructuras. (551 euros).
- Finalmente, el País Vasco, como ya se ha mencionado, incurre en altos costes por habitante en la función de Investigación (199 euros). De hecho, como se puede ver en este mismo trabajo en la parte siguiente relacionada con la situación actual de las CCAA, es la Comunidad con menor tasa de paro.

Cuando se relaciona el gasto con el PIB de cada Comunidad, se pueden realizar, entre otras, las consideraciones siguientes:

- En Servicios Públicos Básicos destacan Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Comunidad Valenciana, Madrid, Navarra y Melilla, al registrar porcentajes respecto del PIB de cada Comunidad superiores o iguales al 0.40%.
- La función de Actuaciones de Protección y Promoción Social tiene un peso muy significativo en la Comunidad de Extremadura, incurriendo en un 4.76% del PIB.
- En cuanto a la función de Producción de Bienes Públicos de Carácter Preferente, que engloba las subfunciones de Sanidad y Educación, destaca especialmente para el año en cuestión de nuevo Extremadura, con un 16.42% del PIB. Extremadura es destacable en estas dos funciones por los elevados porcentajes alcanzados en 2009, sin embargo la aportación a Servicios Públicos Básicos y los recursos destinados a las Actuaciones de Carácter General son muy inferiores a la media. (0.14% y 1.51% respectivamente, siendo la media autonómica en estas funciones en 2009 el 0.48% y 2.54% respectivamente).
- De igual modo que en resultados anteriores, el mayor gasto en relación al PIB en la función de Actuaciones de Carácter Económico lo realizan las Comunidades de Castilla y León, Castilla la Mancha, Extremadura, Ceuta y Melilla.

Cuadro 2.11: Distribución funcional del gasto per cápita por CCAA. 2009. (En euros)

Grupos de función y funciones	AN	AR	AS	BAL	CANA	CANT	CYL	CLM	CAT	CV	EX	GA	MA	MU	NA	PV	RIO	CEU	MEL
1. Servicios Públicos Básicos	86	67	100	41	102	93	5	30	307	80	21	57	117	33	224	417	46	3	13
1.1 Justicia	62	49	61	0	74	58	0	0	84	55	0	43	70	0	50	74	0	0	0
1.3 Seguridad Ciudadana e Instituciones Penitenciarias	12	8	26	25	18	22	5	8	216	17	6	9	41	31	135	317	32	3	13
1.4 Política Exterior	12	10	13	16	9	13	0	22	8	8	15	5	6	2	39	26	14	0	0
2. Actuaciones de Protección y Promoción Social	473	427	507	251	353	549	522	660	461	251	744	434	338	303	1.164	398	494	23	35
2.1 Pensiones	5	4	0	8	0	4	44	1	6	0	3	3	0	0	20	0	0	0	0
2.3 Servicios Sociales y Promoción Social	282	268	297	121	157	372	300	471	282	130	355	256	210	233	493	208	365	10	18
2.4 Fomento del Empleo	131	111	142	91	132	124	123	137	114	91	291	122	72	53	145	88	77	5	11
2.6 Acceso a la Vivienda y Fomento de la Edificación	55	44	66	32	65	49	55	50	59	30	95	53	57	16	414	102	52	8	7
3. Producción de Bienes Públicos de Carácter Preferente	2.121	2.469	2.391	2.052	2.276	2.356	2.287	2.513	2.556	2.204	2.565	2.344	2.040	2.281	2.704	2.993	2.281	17	41
3.1 Sanidad	1.186	1.607	1.516	1.213	1.402	1.355	1.367	1.510	1.627	1.249	1.546	1.409	1.250	1.256	1.528	1.629	1.398	1	19
3.2 Educación	876	806	783	788	842	912	847	940	871	870	921	876	753	979	1.035	1.304	799	4	6
3.3 Cultura	59	56	92	51	31	89	73	63	58	84	98	59	37	47	142	60	84	11	16
4. Actuaciones de Carácter Económico	853	988	862	551	448	916	1.126	1.069	502	353	1.314	745	323	498	1.222	601	950	57	66
4.1 Agricultura, Pesca y Alimentación	366	548	213	56	66	146	624	623	110	94	679	247	0	170	196	83	272	0	4
4.2 Industria y Energía	11	28	91	25	16	113	56	20	27	47	23	24	6	40	335	18	8	3	4
4.3 Comercio, turismo y PYMES	134	60	32	83	35	49	25	50	22	34	99	81	7	24	34	45	129	6	6
4.5 Infraestructuras	244	259	409	350	192	551	295	254	192	139	423	331	283	213	464	219	342	39	48
4.6 Investigación, Desarrollo e Innovación	63	66	43	15	65	20	66	31	61	24	55	39	22	34	167	199	176	0	1
4.9 Otras Actuaciones de Carácter Económico	36	27	74	22	32	37	60	91	46	15	34	23	5	17	13	37	24	8	4
9. Actuaciones de Carácter General	617	425	298	522	598	244	246	544	875	190	236	648	323	222	1.619	335	240	87	30
9.1 Alta Dirección	11	22	29	23	30	20	17	20	14	13	27	13	7	11	32	29	51	2	3
9.2 Servicios de Carácter General	92	161	142	181	51	51	57	69	108	49	83	92	91	104	198	218	85	60	20
9.3 Administración Financiera y Tributaria	17	76	33	21	43	41	15	16	4	25	34	23	20	22	32	49	32	26	0
9.4 Trasnferencias a otras Administraciones Públicas	350	64	0	166	358	44	89	361	462	0	0	394	10	0	1.302	0	0	0	0
9.5 Deuda Pública	147	102	94	132	116	89	68	77	289	103	91	127	195	86	55	38	72	0	7

*Los apartados en "0" muestran la ausencia de datos para esa función en la Comunidad Autónoma correspondiente.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Cuadro 2.12: Distribución funcional del gasto en relación al PIB por CCAA

Grupos de función y funciones	AN	AR	AS	BAL	CANA	CANT	CYL	CLM	CAT	CV	EX	GA	MA	MU	NA	PV	RIO	CEU	MEL
1. Servicios Públicos Básicos	0,50	0,27	0,49	0,17	0,53	0,43	0,02	0,16	1,19	0,40	0,14	0,28	0,40	0,17	0,80	1,43	0,19	0,34	1,26
1.1 Justicia	0,36	0,20	0,30	0,00	0,39	0,27	0,00	0,00	0,32	0,28	0,00	0,21	0,24	0,00	0,18	0,25	0,00	0,00	0,00
1.3 Seguridad Ciudadana e Instituciones Penitenciarias	0,07	0,03	0,13	0,10	0,09	0,10	0,02	0,04	0,83	0,08	0,04	0,05	0,14	0,16	0,48	1,09	0,13	0,34	1,26
1.4 Política Exterior	0,07	0,04	0,06	0,07	0,05	0,06	0,00	0,12	0,03	0,04	0,10	0,02	0,02	0,01	0,14	0,09	0,06	0,00	0,00
2. Actuaciones de Protección y Promoción Social	2,75	1,74	2,46	1,06	1,85	2,53	2,44	3,65	1,78	1,26	4,76	2,17	1,14	1,58	4,14	1,36	2,01	2,28	3,53
2.1 Pensiones	0,03	0,02	0,00	0,03	0,00	0,02	0,21	0,01	0,02	0,00	0,02	0,02	0,00	0,00	0,07	0,00	0,00	0,00	0,05
2.3 Servicios Sociales y Promoción Social	1,63	1,09	1,44	0,51	0,82	1,72	1,40	2,61	1,09	0,65	2,27	1,28	0,71	1,22	1,75	0,71	1,48	1,03	1,75
2.4 Fomento del Empleo	0,76	0,45	0,69	0,38	0,69	0,57	0,57	0,76	0,44	0,46	1,86	0,61	0,24	0,28	0,52	0,30	0,31	0,49	1,06
2.6 Acceso a la Vivienda y Fomento de la Edificación	0,32	0,18	0,32	0,13	0,34	0,23	0,26	0,28	0,23	0,15	0,61	0,27	0,19	0,08	1,47	0,35	0,21	0,76	0,66
3. Producción de Bienes Públicos de Carácter Preferente	12,31	10,03	11,59	8,63	11,88	10,87	10,69	13,91	9,88	11,09	16,42	11,69	6,88	11,91	9,62	10,24	9,29	1,65	4,08
3.1 Sanidad	6,88	6,53	7,35	5,10	7,32	6,25	6,39	8,36	6,29	6,29	9,90	7,02	4,22	6,55	5,43	5,58	5,69	0,13	1,89
3.2 Educación	5,09	3,28	3,79	3,32	4,40	4,21	3,96	5,20	3,36	4,38	5,89	4,37	2,54	5,11	3,68	4,46	3,25	0,42	0,62
3.3 Cultura	0,34	0,23	0,45	0,21	0,16	0,41	0,34	0,35	0,22	0,42	0,63	0,29	0,12	0,24	0,51	0,20	0,34	1,11	1,58
4. Actuaciones de Carácter Económico	4,96	4,02	4,18	2,32	2,34	4,23	5,26	5,91	1,94	1,78	8,41	3,71	1,09	2,60	4,35	2,06	3,87	5,66	6,56
4.1 Agricultura, Pesca y Alimentación	2,12	2,23	1,03	0,24	0,35	0,68	2,92	3,45	0,43	0,48	4,35	1,23	0,00	0,89	0,70	0,28	1,11	0,02	0,37
4.2 Industria y Energía	0,06	0,11	0,44	0,10	0,08	0,52	0,26	0,11	0,10	0,24	0,15	0,12	0,02	0,21	1,19	0,06	0,03	0,28	0,37
4.3 Comercio, turismo y PYMES	0,78	0,24	0,16	0,35	0,18	0,23	0,12	0,28	0,08	0,17	0,63	0,40	0,02	0,13	0,12	0,15	0,53	0,61	0,55
4.5 Infraestructuras	1,42	1,05	1,98	1,47	1,00	2,54	1,38	1,40	0,74	0,70	2,71	1,65	0,95	1,11	1,65	0,75	1,39	3,93	4,78
4.6 Investigación, Desarrollo e Innovación	0,37	0,27	0,21	0,06	0,34	0,09	0,31	0,17	0,24	0,12	0,35	0,19	0,08	0,18	0,60	0,68	0,71	0,01	0,05
4.9 Otras Actuaciones de Carácter Económico	0,21	0,11	0,36	0,09	0,17	0,17	0,28	0,50	0,18	0,08	0,22	0,11	0,02	0,09	0,04	0,13	0,10	0,82	0,44
9. Actuaciones de Carácter General	3,58	1,73	1,44	2,20	3,12	1,13	1,15	3,01	3,38	0,96	1,51	3,23	1,09	1,16	5,76	1,15	0,98	8,73	2,98
9.1 Alta Dirección	0,06	0,09	0,14	0,10	0,16	0,09	0,08	0,11	0,05	0,06	0,17	0,06	0,02	0,06	0,11	0,10	0,21	0,16	0,27
9.2 Servicios de Carácter General	0,54	0,65	0,69	0,76	0,27	0,24	0,27	0,38	0,42	0,25	0,53	0,46	0,31	0,54	0,71	0,75	0,35	6,01	1,99
9.3 Administración Financiera y Tributaria	0,10	0,31	0,16	0,09	0,22	0,19	0,07	0,09	0,01	0,13	0,22	0,11	0,07	0,11	0,11	0,17	0,13	2,55	0,00
9.4 Transferencias a otras Administraciones Públicas	2,03	0,26	0,00	0,70	1,87	0,20	0,42	2,00	1,78	0,00	0,00	1,96	0,03	0,00	4,63	0,00	0,00	0,00	0,00
9.5 Deuda Pública	0,85	0,41	0,46	0,56	0,61	0,41	0,32	0,43	1,12	0,52	0,58	0,63	0,66	0,45	0,20	0,13	0,29	0,00	0,72

*Los apartados en "0" muestran la ausencia de datos para esa función en la Comunidad Autónoma correspondiente.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

- Ceuta y Navarra incurren en importantes niveles de gasto dirigidos a Actuaciones de Carácter General, registrando en 2009 el 8.73% del PIB en Ceuta y el 5.76% del PIB en Navarra.
- Andalucía, Cataluña y Melilla presentan elevados niveles de deuda en relación a su PIB (0.85%, 1.12% y 0.72%, respectivamente), presentando los mayores datos per cápita en cuanto a deuda Andalucía, Cataluña y Madrid (147, 289 y 195 euros respectivamente).

Es interesante ver qué efectos, una vez analizado el gasto público, ha ocasionado la crisis en la variable de deuda en los distintos territorios, teniendo presente la evolución del gasto que se ha seguido en nuestro país detallada anteriormente.

Cuadro 2.13: Deuda per cápita en las CCAA

	2005		2007		2009		2011	
	Deuda	D/per capita						
Andalucía	7354	936,8	7177	1.219,8	9831	1.184,0	14314	1.699,2
Aragón	1153	908,6	1165	1.457,6	1890	1.404,7	3403	2.527,7
Asturias	803	745,8	744	1.004,8	1080	995,1	2155	1.992,6
Baleares	1589	1.616,3	1798	3.175,7	3273	2.987,9	4432	3.981,6
Canarias	1430	726,5	1562	1.160,9	2352	1.117,9	3718	1.748,2
Cantabria	411	730,9	434	1.155,7	662	1.123,5	1293	2.180,0
Castilla-León	1789	712,5	1894	1.276,3	3227	1.258,8	5476	2.140,3
Castilla-La Mancha	1351	713,1	1829	2.168,6	4288	2.060,2	6587	3.113,9
Cataluña	13792	1.971,6	15776	3.522,9	25402	3.398,1	41778	5.541,1
C.Valenciana	10474	2.232,1	11849	3.170,9	15490	3.040,4	20762	4.057,3
Extremadura	783	722,4	785	996,3	1086	985,1	2021	1.821,8
Galicia	3381	1.224,0	3712	1.746,4	4842	1.731,7	7009	2.507,3
C.Madrid	10099	1.693,3	10103	1.971,0	11987	1.876,8	15447	2.380,2
Murcia	691	517,3	648	962,6	1340	926,4	2806	1.908,8
C.Navarra	646	1.088,5	645	1.790,8	1085	1.720,6	2446	3.809,7
País Vasco	1138	535,6	642	1.222,3	2618	1.205,2	5536	2.534,1
La Rioja	187	621,1	276	1.640,9	507	1.576,0	900	2.786,8

Nota: los datos están en millones de euros y en euros por habitante.

*Los datos de población se han extraído de las Encuestas de Población Activa del INE.

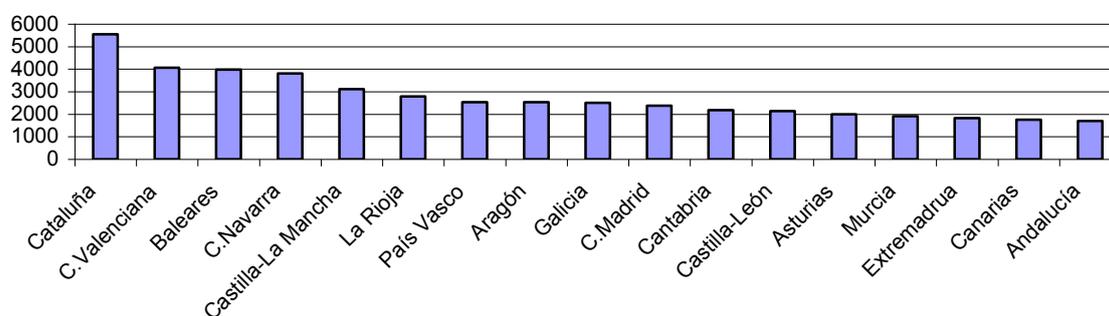
Fuente: Banco de España y elaboración propia.

Se ilustra en el cuadro 2.13 la situación financiera de las CC.AA en los últimos seis años, medida en deuda por habitante de cada Comunidad. En datos absolutos, la Comunidad Autónoma más endeudada es en primer lugar Cataluña, seguida por la Comunidad Valenciana.

El máximo en deuda per cápita lo registra Cataluña, con una cifra superior al doble de la media autonómica¹². Además de esta, otras Comunidades registran valores superiores a la media para los distintos períodos analizados, pudiendo citar al respecto a la Comunidad Valenciana, Baleares y Navarra. Madrid y Galicia han estado siempre por encima del promedio en el período comprendido en la tabla, exceptuando 2011, año en el que debido al incremento excesivo del conjunto de deuda autonómica el valor promedio se ve afectado significativamente al alza, registrando finalmente estas Comunidades valores inferiores a dicho valor.

Las Comunidades que han experimentado un mayor incremento en deuda per cápita en este período son Baleares, Castilla la Mancha, Cataluña y la Comunidad de Navarra, superando entre 2005 y 2011 un incremento superior a los 2300 euros por habitante. Los peores valores registrados en 2011 (gráfico 2.13) son los correspondientes a las Comunidades de Cataluña, Valencia, Baleares y en menor medida Navarra. Actualmente, el Gobierno pone a disposición de las CCAA un fondo de liquidez, al que la Comunidad Valenciana, Cataluña y Murcia ya han anunciado que se acogerán al mismo.

**Gráfico 2.13: Ranking en deuda per cápita.2011.
(En euros)**



Fuente: Banco de España y elaboración propia.

¹² En 2011, el promedio de deuda per cápita del conjunto de CCAA alcanza los 2748.9 euros por habitante, registrando Cataluña en este mismo año los 5541.1 euros por habitante.

2.1.4 Situación económica actual de las Comunidades Autónomas

Finalmente, para concluir con este capítulo, se hace una síntesis de la situación de las principales variables económicas de las Comunidades Autónomas en España en el período 2005-2011, incluyendo la fase expansiva del ciclo y la inflexión posterior del mismo. Este análisis comprende la evolución del Producto Interior Bruto per cápita de las Comunidades y su tasa de desempleo.

Cuadro 2.14: Evolución PIB per cápita por CCAA

	2005		2007		2009		2011	
	Valor	I.E = 100	Valor	I.E = 100	Valor	I.E = 100	Valor	I.E = 100
Andalucía	16.261	77,7	18155	77,3%	17498	76,3%	17.587	75,6%
Aragón	22.359	106,8	25599	109,0%	24656	107,5%	25.920	111,4%
Asturias	18.495	88,3	21678	92,3%	21512	93,8%	21.976	94,4%
Baleares	23.334	111,4	25431	108,3%	24580	107,1%	24.585	105,6%
Canarias	18.988	90,7	20681	88,1%	19792	86,3%	19.806	85,1%
Cantabria	20.630	98,5	23552	100,3%	23111	100,7%	22.981	98,8%
Castilla-León	19.822	94,7	22735	96,8%	22475	97,9%	23.146	99,5%
Castilla-La Mancha	16.359	78,1	18321	78,0%	17573	76,6%	18.568	79,8%
Cataluña	24.796	118,4	27532	117,3%	26863	117,1%	27.430	117,9%
C.Valenciana	19.327	92,3	21255	90,5%	20295	88,4%	20.583	88,4%
Extremadura	14.231	68	16266	69,3%	16590	72,3%	16.149	69,4%
Galicia	17.114	81,7	19841	84,5%	20056	87,4%	21.112	90,7%
C.Madrid	27.343	130,6	30533	130,0%	30142	131,4%	29.731	127,8%
Murcia	17.665	84,4	19476	83,0%	18731	81,6%	19.144	82,3%
C.Navarra	26.351	125,8	29540	125,8%	29495	128,5%	30.068	129,2%
País Vasco	26.553	126,8	30602	130,3%	30683	133,7%	31.288	134,5%
La Rioja	22.513	107,5	25110	107,0%	24811	108,1%	26.129	112,3%
Ceuta	18.908	60,3	21681	92,3%	22456	97,9%	20.045	86,1%
Melilla	18.604	88,8	21000	89,4%	21441	93,4%	18.454	79,3%
Total nacional	20.941	100	23478	100,0%	22946	100,0%	23.271	100,0%

Nota: los datos son en euros. I.E = 100 es el Índice de España = 100, siendo este el valor de la media nacional.

Fuente: INE

En el cuadro 2.13, se reflejan los datos relativos al PIB per cápita en euros en cada Comunidad Autónoma, así como un índice con respecto a la media nacional.

En algunas comunidades el PIB per cápita se ha mantenido por encima de la media nacional: Aragón, Baleares, Madrid, Cataluña, Navarra, País Vasco y La Rioja. Madrid junto al País Vasco son las que más superan la media del índice nacional en los últimos años. Las de menor PIB per cápita son Extremadura, Galicia, Andalucía, Castilla-La Mancha y Murcia.

Existen entre estos dos grupos de comunidades aún todavía importantes divergencias en términos per cápita, siendo los dos extremos opuestos en 2011 Extremadura y País Vasco, divergiendo entre sí en 15.139 euros (65.1% de diferencia).

**Cuadro 2.15: Tasa de Desempleo en las CCAA
(En porcentaje)**

	2005	2007	2009	2011
Andalucía	13,85	12,76	25,35	30,39
Aragón	5,83	5,24	12,82	17,09
Asturias	10,24	8,48	13,42	17,85
Baleares	7,21	6,98	18,02	21,87
Canarias	11,72	10,44	26,19	29,69
Cantabria	8,51	5,9	11,99	15,29
Castilla-León	8,72	7,18	13,78	16,73
Castilla-La Mancha	9,16	7,61	18,81	22,93
Cataluña	6,95	6,55	16,25	19,25
C.Valenciana	8,81	8,76	21,24	24,49
Extremadura	15,78	13,06	20,55	25,1
Galicia	9,94	7,64	12,59	17,41
C.Madrid	6,8	6,3	14,03	16,73
Murcia	8,01	7,56	20,73	25,41
C.Navarra	5,65	4,76	10,89	12,94
País Vasco	7,33	6,12	11,04	12,01
La Rioja	6,18	5,66	12,75	17,01
Ceuta	19,67	20,27	18,87	29,35
Melilla	13,99	18,19	24,19	24,43

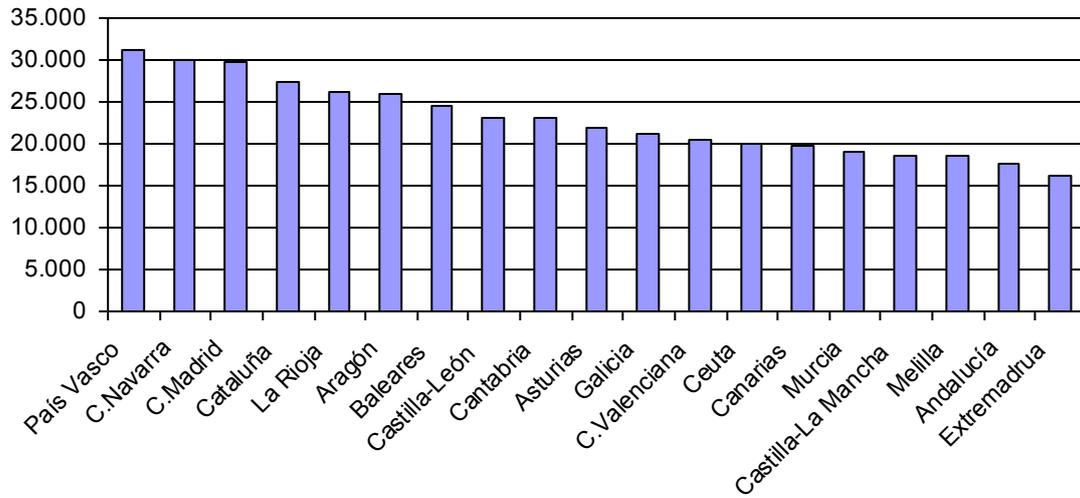
Fuente: INE. Encuesta de Población Activa.

Por otro lado, en el cuadro 2.14 se muestra la evolución de la tasa de desempleo en los últimos seis años, que coinciden con la aparición precisamente de la actual crisis económica. Las Comunidades con menor tasa de desempleo son La Rioja y el País Vasco, que son precisamente las Comunidades que dedican un mayor volumen de recursos en investigación (0.71% y 0.68% respectivamente). Otras CC.AA, como Madrid, poseen una baja tasa de desempleo en 2005, en pleno ciclo de bonanza económica, incrementándose esta según el último dato registrado entre 2005 y 2011, un 9.93%. Las mayores tasas de desempleo registradas en la Encuesta de Población Activa (EPA) han correspondido a Andalucía, Canarias, Extremadura, Ceuta y Melilla. En cuanto a la vulnerabilidad del empleo autonómico ante situación de crisis, podemos ver cómo Andalucía y Valencia han incrementado su tasa de desempleo desde el inicio del periodo comprendido en el análisis hasta el año 2011 en más de un 15%. País Vasco, Asturias, Navarra, Galicia y Cantabria son las Comunidades que menor incremento han sufrido durante la crisis en su tasa de desempleo.

Los gráficos 2.14 y 2.15 ilustran los datos de estas variables analizadas pero ordenadas gráficamente y para el año 2011, estableciendo un ranking entre todas las comunidades a excepción de Ceuta y Melilla para la variable de deuda per cápita por la no disponibilidad de datos.

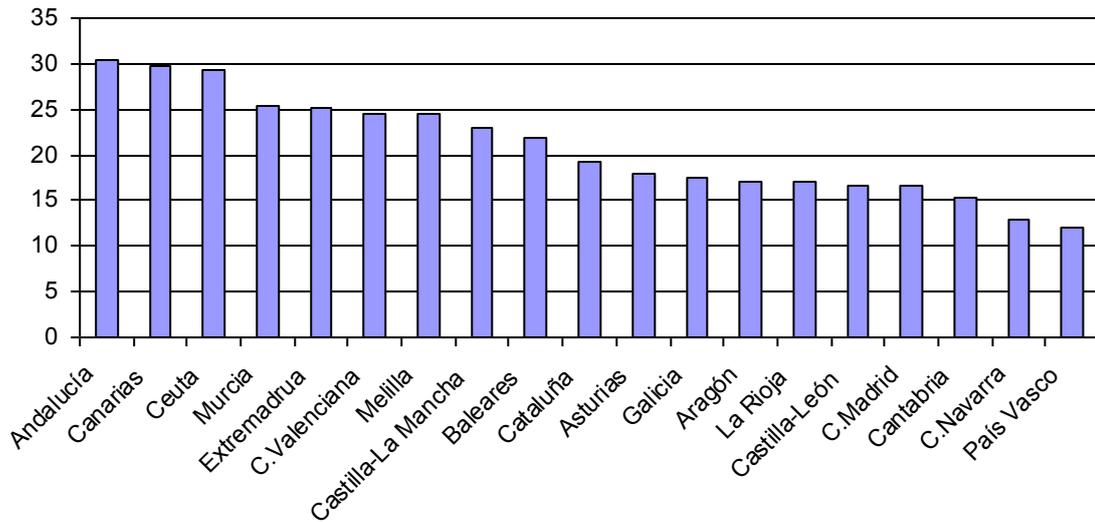
A la vista de esto, podemos señalar que aquellas Comunidades con una mejor posición económica, en principio, parecen ser País Vaso y Navarra, con un PIB per cápita muy por encima de la media, una tasa de desempleo pequeña y, en el caso del País Vasco también una deuda per cápita por debajo de la media. Sin embargo, hay otro grupo de Comunidades que registran peores resultados simultáneamente en varias variables: Canarias, Murcia, Castilla la Mancha, Andalucía, Extremadura y Valencia tienen un PIB per cápita inferior a la media, al igual que registran mayores tasas de desempleo para el año 2011.

Gráfico 2.14: Ranking en PIB per cápita. 2011.
(En euros)



Fuente: INE y elaboración propia.

Gráfico 2.15: Ranking en tasa de desempleo.2011.
(En porcentaje)



Fuente: INE y elaboración propia.

3. LA INSOSTENIBILIDAD DEL MODELO AUTONÓMICO: ALGUNAS CAUSAS EXPLICATIVAS

La actual crisis económica ha dejado grandes consecuencias socio-económicas. El crecimiento del gasto público en las últimas décadas ha alcanzado en la mayoría de los países de la Unión Europea un ritmo insostenible para las finanzas públicas. Muchos de estos países están haciendo grandes esfuerzos para encontrar compradores internacionales de deuda a un gran coste financiero. A consecuencia de esto, se han articulado las actuales políticas de contención del gasto público, así como las reformas en las Administraciones Públicas.

Sin embargo, la sociedad sigue demandando de igual modo la prestación de servicios públicos de calidad, aunque en el contexto actual las administraciones se enfrentan ante elevados niveles de presión fiscal y ante una remodelación que suponga alcanzar la consolidación del gasto público. Para cubrir esta demanda surge la necesidad de racionalizar y hacer más eficientes los recursos públicos. España se ve inmersa en este nuevo contexto, existiendo diversas razones que cuestionan el modelo autonómico con más de treinta años de historia. El excesivo endeudamiento autonómico ha conllevado a un déficit público inviable, no permitido por la norma comunitaria (Pacto de Estabilidad y Crecimiento).

El objetivo de este capítulo, es llevar a cabo un análisis del entramado administrativo y territorial del que se compone el Estado español, así como un análisis de la demografía administrativa, referida esta al número de empleados públicos y su forma de organización, tras los efectos de la descentralización autonómica.

La desmedida creación de asociaciones y entes públicos sobredimensionados en cuanto a número de integrantes y cuestionados en términos de eficiencia y funcionalidad, hace inexorable que sea identificado como una de las causas que lastran la sostenibilidad del modelo autonómico.

3.1 Estructura administrativa compleja

3.1.1 Estructura territorial

La organización territorial de España, se establece en los siguientes niveles:

- Instituciones centrales del Estado.
- Comunidades Autónomas.
- Provincias.
- Municipios.
- Comarcas y áreas metropolitanas.
- Entidades locales menores.

En capítulos anteriores, se ha analizado el gasto público que realizan las CCAA en nuestro país. Sin embargo, coexisten complementariamente con éstas otros niveles territoriales, como son las provincias y los Municipios. Es importante hacer referencia, dentro del objeto de estudio del presente trabajo, a los municipios. Estos, son entidades locales que se extienden por todo el territorio nacional y su campo de actuación es el más próximo al ciudadano (cuadro 3.1).

Esta compleja organización territorial de la administración española, desde el ámbito local, cuenta con más de 8.000 municipios, generándose una administración local muy extensa y heterogénea. Hay un 60% de municipios con menos de 1.000 habitantes, no llegando al 10% los que superan los 10.000 habitantes.

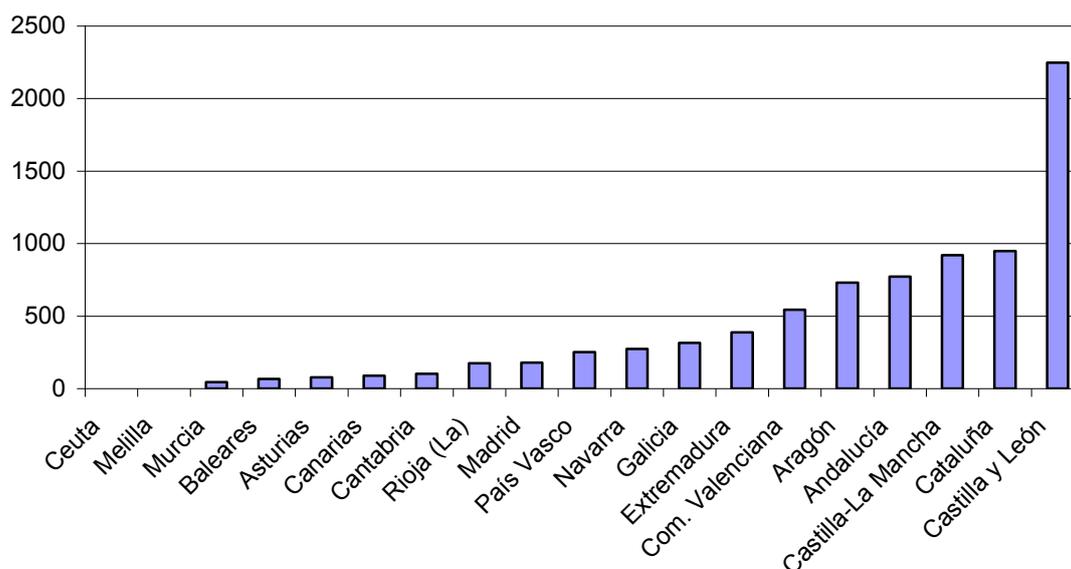
Castilla y León, seguida de Cataluña, Castilla la Mancha y Andalucía, es la Comunidad que cuenta con más municipios, 2248, más de un 27% del total. Así mismo, en el gráfico 3.1, se puede observar la heterogeneidad, en términos cuantitativos, en cuanto al número de municipios por CCAA, destacando el caso de Castilla y León, siendo la Comunidad menos poblada y la que cuenta con una mayor superficie.

Cuadro 3.1: Número de municipios de las CCAA

Ámbito territorial	Municipios
Andalucía	771
Aragón	731
Asturias	78
Baleares	67
Canarias	88
Cantabria	102
Castilla y León	2.248
Castilla-La Mancha	919
Cataluña	947
Ceuta	1
Com. Valenciana	542
Extremadura	386
Galicia	315
Madrid	179
Melilla	1
Murcia	45
Navarra	272
País Vasco	251
Rioja (La)	174
España	8.117

Fuente: registro de entidades locales, perteneciente al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Gráfico 3.1: Ranking autonómico por número de municipios



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del registro de entidades locales

El gran número de municipios en nuestro país supone la generación de ineficiencias en el conjunto de la Administración Pública, dado el gasto que requiere el mantenimiento de numerosas instituciones reducidas y su entramado burocrático. España posee miles de ayuntamientos que carecen de una estructura organizativa eficiente. Las comarcas encuentran dificultades notables para incorporar como entidad local un círculo de atribuciones que sea diferente al propiamente provincial, dando como resultado un solapamiento institucional injustificable, y en todo caso, ineficiente en términos de duplicidad del gasto público (Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011; p.166). La nueva coyuntura económica dificulta el desarrollo de estrategias regionales, y exige para preservar las políticas públicas que las administraciones adquieran una mayor eficiencia en la gestión de los recursos públicos. Ante el debate del sector público actual, se está ya abogando en España por recortar el número de municipios para reducir el peso de la administración local en el conjunto del sector público español. Las estrategias que se plantean van por el camino de la reducción de municipios, fusionando estos con otros de mayor tamaño, así como potenciar y retomar, en mayor medida, la figura de las mancomunidades, procesos ambos por los cuales se mejoraría la eficiencia, aprovechando las economías de escala y reduciéndose los costes en la prestación de servicios públicos. De esta forma, se atendería de igual modo la demanda ciudadana de bienes públicos, pero con una estructura territorial modificada que mejora el proceso tanto en eficiencia como en costes de producción. Ante un escenario de crisis como el actual, en el que los efectos sobre las arcas públicas han sido devastadores, se hace imprescindible replantear esta cuestión relativa a nuestra estructura territorial.

Además de los municipios, en el ámbito local español contamos con la existencia de otras instituciones provinciales. Todas las provincias españolas cuentan con diputación provincial excepto las CCAA uniprovinciales, donde las funciones de la diputación son llevadas a cabo por el gobierno regional. La diputación es la figura institucional que se corresponde con el gobierno y la administración autónoma de la provincia. Así, contamos en España con 41 diputaciones provinciales, 3 diputaciones forales, 7 cabildos insulares y 4 consejos insulares. En el artículo 36.1 LBRL (Ley reguladora de las Bases del Régimen Local), se establecen las competencias de las diputaciones provinciales, pudiendo citar entre otras las siguientes:

- La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada.
- La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión.
- La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y en su caso, supracomarcal.
- La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito.
- En general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia.

En definitiva, las diputaciones provinciales tienen encomendado un poder político “instrumental”, intermedio entre las CCAA y los municipios, cuyo objetivo es garantizar el funcionamiento de los municipios y sus competencias.

Este nivel de gobierno se suma a la complejidad administrativa y territorial existente, alimentando así mismo el gasto público y duplicando funciones encomendadas a los municipios y a las CCAA. El coste que conllevan las diputaciones asciende a unos 22.000 millones de euros anuales, y la deuda acumulada en 2009 ascendía a 5.825 millones de euros (cuadro 3.2).

En resumen, la estructura territorial característica del Estado español encarece de forma significativa la prestación de servicios públicos, produciéndose importantes ineficiencias. Ante un contexto coyuntural como el presente, con una situación de crisis de deuda pública muy acusada, la reflexión de plantear reformas estructurales encaminadas a mejorar la eficiencia de las administraciones públicas se hace inaplazable.

Además, la calidad de la organización y gestión de las Administraciones Públicas influye decisivamente en la calidad y eficiencia de todo el sistema económico. Los desajustes y las ineficiencias del modelo autonómico y local plantean enormes dificultades para la economía española (Círculo de empresarios, 2011; p. 6).

Cuadro 3.2: Deuda de las entidades locales a cierre de 2009.

Diputación Prov. de Almería	75.953	Diputación Prov. de Salamanca	58.285
Diputación Prov. de Cádiz	176.631	Diputación Prov. de Segovia	28.389
Diputación Prov. de Córdoba	151.970	Diputación Prov. de Soria	14.180
Diputación Prov. de Granada	155.116	Diputación Prov. de Valladolid	21.322
Diputación Prov. de Huelva	149.004	Diputación Prov. de Zamora	28.938
Diputación Prov. de Jaén	96.945	Diputación Prov. de Albacete	65.971
Diputación Prov. de Málaga	192.994	Diputación Prov. de Ciudad Real	5.036
Diputación Prov. de Sevilla	147.663	Diputación Prov. de Cuenca	42.402
Diputación Prov. de Huesca	54.866	Diputación Prov. de Guadalajara	30.364
Diputación Prov. de Teruel	64.347	Diputación Prov. de Toledo	72.789
Diputación Prov. de Zaragoza	56.630	Diputación Prov. de Barcelona	161.464
Consejo Insular de Ibiza	17.718	Diputación Prov. de Girona	110.549
Consejo Insular de Mallorca	131.303	Diputación Prov. de Lleida	70.367
Consejo Insular de Menorca	29.685	Diputación Prov. de Tarragona	77.650
Consejo Insular de Formentera *		Diputación Prov. de Badajoz	60.622
Cabildo Insular de Fuerteventura	31.957	Diputación Prov. de Cáceres	66.020
Cabildo Insular de Gran Canaria	206.863	Diputación Prov. de A Coruña	90.489
Cabildo Insular de Lanzarote	41.464	Diputación Prov. de Lugo	8.798
Cabildo Insular de La Gomera	18.426	Diputación Prov. de Ourense	64.110
Cabildo Insular de El Hierro	10.587	Diputación Prov. de Pontevedra	71.636
Cabildo Insular de La Palma	43.618	Diputación Foral de Alava	180.045
Cabildo Insular de Tenerife	384.126	Diputación Foral de Guipúzcoa	122.096
Diputación Prov. de Avila	33.263	Diputación Foral de Vizcaya	758.519
Diputación Prov. de Burgos	60.224	Diputación Prov. de Alicante	82.656
Diputación Prov. de León	73.482	Diputación Prov. de Castellón	95.578
Diputación Prov. de Palencia	48.213	Diputación Prov. de Valencia	254.244
TOTAL 5.825.000 €			

*La información sobre la deuda viva del Consejo Insular de Formentera se incluye en la correspondiente al Ayuntamiento de Formentera.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Junto con la complejidad territorial del Estado español, existe un numeroso y diverso conjunto de entes vinculados al Sector Público. Para hacer una clasificación de las entidades públicas que integran las Administraciones, la clasificación utilizada es la que establecen las leyes presupuestarias, distinguiendo así entre tres grandes grupos: a) el sector público administrativo; b) el sector público empresarial; y c) el sector público fundacional.

3.1.2 Sector público empresarial, administrativo y fundacional

▪ Sector público administrativo

Este grupo comprende los Organismos Autónomos, Administración general del Estado y otras entidades públicas que desarrollan funciones administrativas, en sentido estricto, y que se financian, de forma general, con los recursos derivados del sistema general de ingresos.

Entre estos órganos, se ha producido una “clonación” de instituciones dada por el fenómeno inducido de repetición autonómica de la planta estatal. Aparece así el término de duplicidad desde dos perspectivas:

- a. La duplicidad entendida como la constitución de entidades que realizan funciones no esenciales y que podrían ser sustituidas y desviar su realización a instancias superiores administrativas (Administración Central).
- b. Duplicidad referida a la cogestión pública: cuando se da la intervención de diferentes Administraciones Públicas en la producción de un acto con trascendencia jurídico-económica.

▪ Sector público empresarial

Está integrado por las entidades públicas empresariales, las sociedades mercantiles estatales y las entidades de Derecho Público sujetas a derecho privado. Se caracterizan por desarrollar actividades de provisión de bienes o servicios en el mercado, financiándose, mayoritariamente, a través de ingresos comerciales. Su existencia se

justifica por otorgar a estos entes el desarrollo de actividades de interés general y no cubiertas por la empresa privada, así como su utilización de instrumento de ejecución de políticas públicas de inversión. Sin embargo, actualmente hay entidades que son financiadas por transferencias del sector público, convirtiéndose en muchos casos la figura de entidad empresarial pública como entidad tramitadora de funciones puramente administrativas. Muchos de estos entes han sido creados por motivos de “huida” del Derecho Administrativo (controles presupuestarios, de gasto, de contratación...) así como la considerable proliferación de filiales con finalidad inversora para evitar el cómputo como déficit público de la demanda generada por dichas entidades.

Actualmente, se están llevando a cabo privatizaciones en este tipo de entidades, pero hasta ahora esta necesidad de reducir el tamaño del sector público no había sido considerada, convirtiéndose la excesiva creación de este tipo de entidades en un lastre estructural, identificado como tal en el actual ciclo de recesión económica.

- **Sector público fundacional**

Finalmente, en este último se integran todas las fundaciones del sector público estatal. El artículo 8 de la ley de fundaciones 50/2002, relativo a la capacidad para fundar, establece en sus puntos 1 y 3, que *“podrán constituir fundaciones las personas físicas y las personas jurídicas, sean éstas públicas o privadas”/“las personas jurídico-públicas tendrán capacidad para constituir fundaciones, salvo que sus normas reguladoras establezcan lo contrario”*, respectivamente. En base a esta ley, se han constituido fundaciones con cargo a fondos estatales, muchas de ellas originadas y vinculadas a la esfera de los intereses particulares (Garcés, M. 2010; pp.91-92).

Dadas las definiciones teóricas anteriores, surge el interés de analizar el estado de configuración de la Administración autonómica desde la perspectiva de la descentralización, detallando con los últimos datos disponibles el número de entes que componen el inventario de las administraciones.

Cuadro 3.3: Número de entes que componen el inventario

	A.General	OO.AA.Admivos.	OO.AA.Comerciales	Org. Autónomos	Entid.Pub. Empresariales	Entes públicos	Agencias	Consorcios	Fundaciones	Otr.instsin animo de lucro	Soc. Mercantiles	Universidades	Total
Andalucía	1	12	0	0	18	2	3	153	72	3	98	10	372
Aragón	1	0	0	6	0	12	0	14	23	3	51	1	111
P.de Asturias	1	0	0	9	3	9	0	9	14	0	35	1	81
Baleares	1	6	0	0	0	21	0	100	27	0	14	1	170
Canarias	1	11	1	0	1	5	0	13	20	3	41	2	98
Cantabria	1	0	0	8	2	5	2	6	11	0	33	1	69
Castilla y León	1	0	0	4	0	7	0	14	42	5	19	4	96
Castilla-La Mancha	1	1	0	4	0	5	0	8	21	0	20	1	61
Cataluña	1	27	5	0	0	58	0	181	78	1	91	7	449
Extremadura	1	4	1	2	0	7	0	17	16	0	20	1	69
Galicia	1	9	2	0	0	20	1	22	68	0	31	3	157
Madrid	1	8	4	0	0	22	0	31	51	1	49	6	173
Murcia	1	4	0	3	3	5	0	30	21	1	26	2	96
Navarra	1	10	0	2	0	1	0	8	20	0	55	1	98
La Rioja	1	0	0	4	2	2	0	2	11	0	10	1	33
C.Valenciana	1	7	4	0	0	24	0	20	53	0	37	5	151
Ciudad de Ceuta	1	7	0	0	0	0	0	1	2	0	11	0	22
Ciudad de Melilla	1	4	0	0	0	0	0	1	0	0	4	0	10
Varios	0	0	0	0	0	0	0	14	12	4	11	0	41
Total	18	110	17	42	29	205	6	644	562	21	656	47	2357

*En el inventario de Entes del Ministerio no se consideran las relativas al País Vasco.

Fuente: Inventario de Entes dependientes de las CCAA publicado por la Dirección General de Coordinación Financiera con las CCAA y con las Corporaciones Locales correspondiente a 1 de Julio de 2011 (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas).

El cuadro 3.3, muestra para cada CCAA el número de entidades que se encuentran incluidas en sus respectivos inventarios, a fecha de 1 de julio de 2011, así como su distribución entre las distintas categorías. En la categoría de Varios, se incluyen aquellas entidades que deben quedar integradas en el inventario de varias CCAA. Así, podemos aproximarnos tanto a las formas de organización institucional de los diversos entes, como a las distintas formas de gestión utilizadas por el Sector Público autonómico español.

Para llevar a cabo el análisis relativo a la naturaleza jurídica, pública o privada, de los entes, es necesario tomar la clasificación teórica establecida por la Dirección General de Coordinación Financiera con las CCAA, adjunta en anexo II. Así, podemos

observar la naturaleza de las organizaciones, resultando que a 1 de julio de 2011 el 46.20% de las entidades asumen una forma jurídico-pública, frente al 53.8% que ostentan naturaleza privada. Este mismo análisis con datos de 2009, refleja que en ese año las entidades jurídico-públicas alcanzaban el 52.6% del total de entes, siendo un 47.4% los de naturaleza privada. Ha habido un ligero descenso en el número de entidades jurídico-públicas, siendo este diferencial de 6.2%, aumentando la forma de gestión de los recursos públicos con entes de naturaleza privada regulados por el derecho privado. El 55.1% de las entidades incluidas en el inventario adoptan la forma jurídica de Consorcio o Sociedad Mercantil. En Cataluña y Baleares la mayor parte de los entes recogidos en el inventario tienen naturaleza jurídico-pública (62.14% y 75.9% respectivamente), frente a Castilla-León y Navarra, en las que estos porcentajes se sitúan en el 23.47% y 31.25% respectivamente.

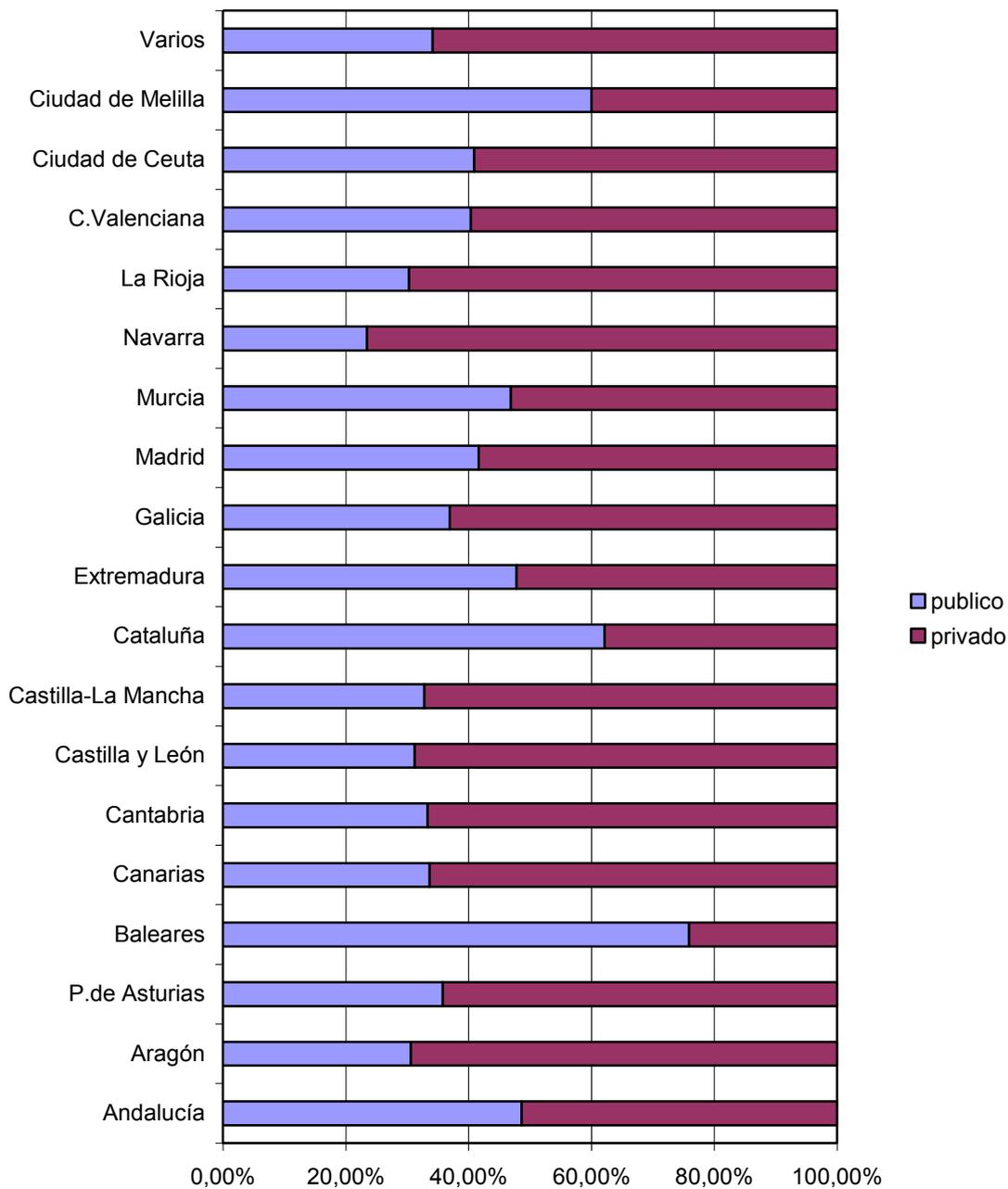
Cataluña es la comunidad con mayor número de entidades, 449, siendo La Rioja, después de Ceuta y Melilla, la que menor entidades posee, con 33.

En el cuadro 3.2, se puede observar la naturaleza jurídica de los entes clasificados por Comunidad Autónoma, existiendo divergencias en el ámbito autonómico, como ya se ha comentado anteriormente.

Por un lado, en el gráfico 3.3 puede observarse cómo es la tipología de entidades mayoritariamente utilizadas por el sector público. De las 2357 en total que se abarcan en el análisis, el 27% adoptan la forma jurídica de Sociedades Mercantiles, seguidas por los Consorcios en casi igual medida.

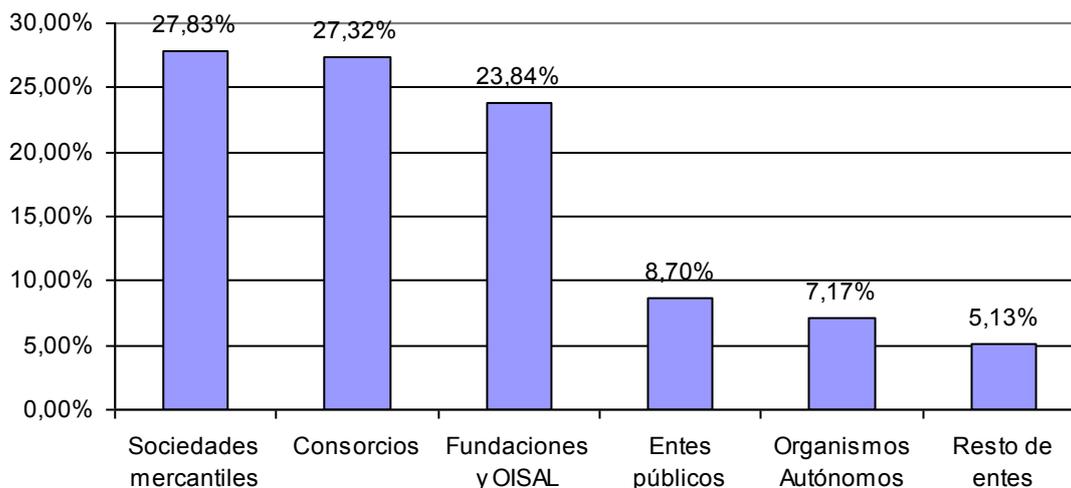
El gráfico 3.4 representa, de igual manera que el gráfico 2, el tipo de entes utilizados, haciendo una evolución temporal de los que son mayoritariamente utilizados por el Sector Público, en el intervalo temporal que comprende desde el 2008 hasta el 2011.

Gráfico 3.2: Naturaleza jurídica de los entes del inventario



*En el inventario de Entes del Ministerio no se consideran las relativas al País Vasco.
 Fuente: Fuente: Inventario de Entes dependientes de las CCAA publicado por la Dirección General de Coordinación Financiera con las CCAA y con las Corporaciones Locales correspondiente a 1 de Julio de 2011 (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas).

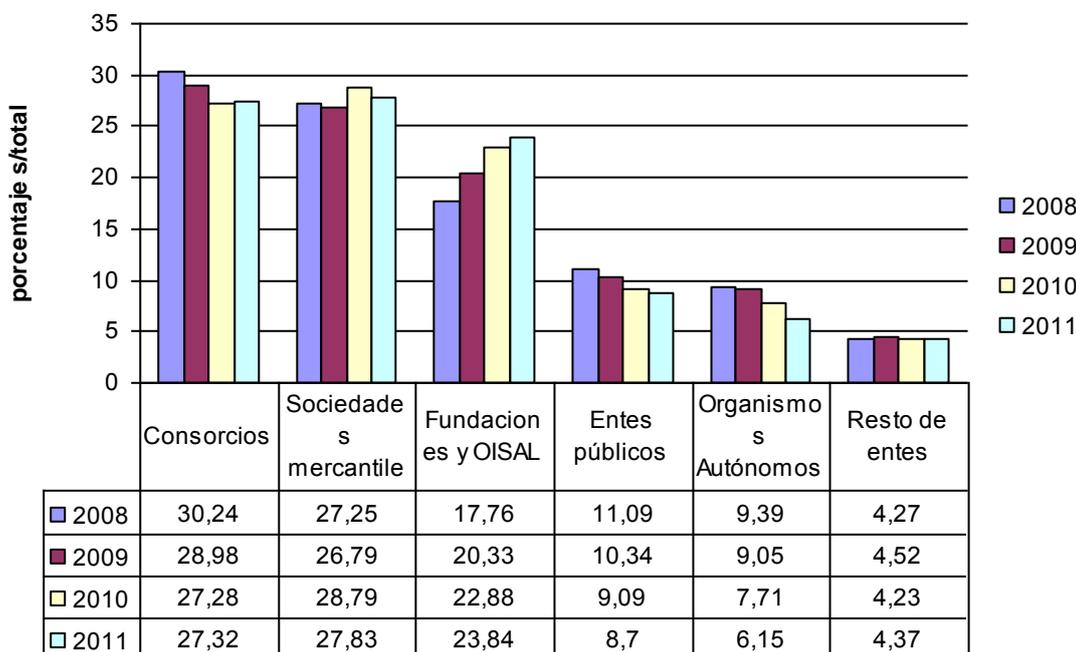
Gráfico 3.3: Distribución de entidades por tipo de ente (Estructura porcentual)



*En el inventario de Entes del Ministerio no se consideran las relativas al País Vasco.

Fuente: Fuente: Inventario de Entes dependientes de las CCAA publicado por la Dirección General de Coordinación Financiera con las CCAA y con las Corporaciones Locales correspondiente a 1 de Julio de 2011 (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas) y elaboración propia.

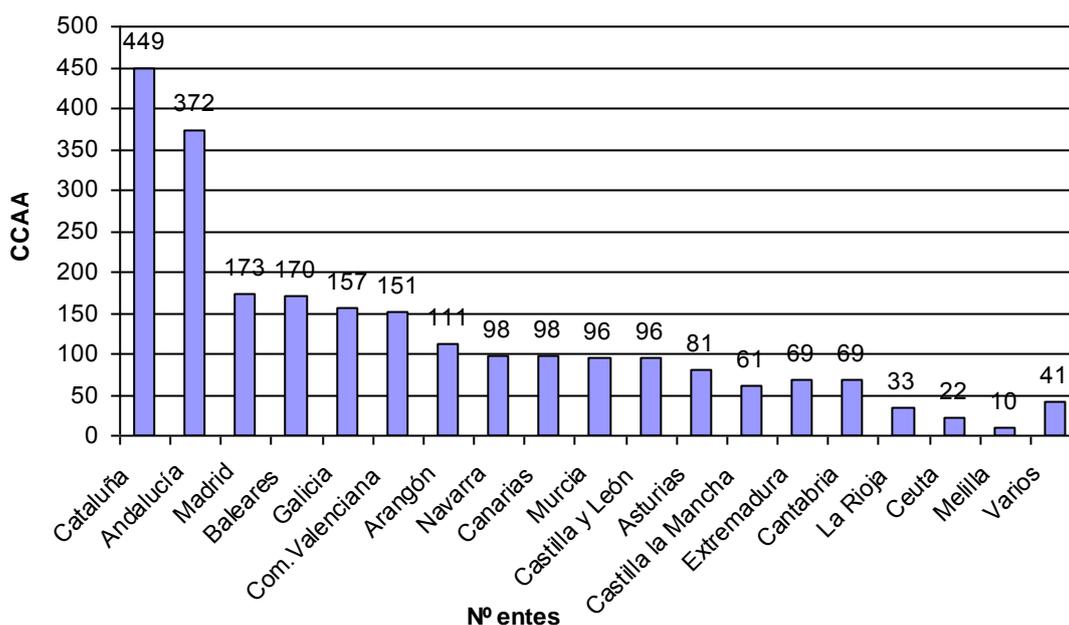
Gráfico 3.4: Evolución de la distribución de entidades por tipo de ente



*En el inventario de Entes del Ministerio no se consideran las relativas al País Vasco.

Fuente: Inventario de Entes dependientes de las CCAA publicado por la Dirección General de Coordinación Financiera con las CCAA y con las Corporaciones Locales correspondiente a 1 de Julio de 2011 (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas) y elaboración propia.

Gráfico 3.5: Número de entidades por Comunidad Autónoma



*En el inventario de Entes del Ministerio no se consideran las relativas al País Vasco.

Fuente: Inventario de Entes dependientes de las CCAA publicado por la Dirección General de Coordinación Financiera con las CCAA y con las Corporaciones Locales correspondiente a 1 de Julio de 2011 (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas) y elaboración propia.

En perspectiva territorial, el reparto total de entidades por CCAA sería el que muestra el gráfico 3.5, donde se muestra la distribución del total de entidades en que se organiza institucionalmente la Administración clasificadas por CCAA. Así, Cataluña y Andalucía (Comunidades con Estatuto de Autonomía) se llevan la mayor parte del total de entidades.

Cuadro 3.4: Intervalos de distribución territorial de entidades instrumentales

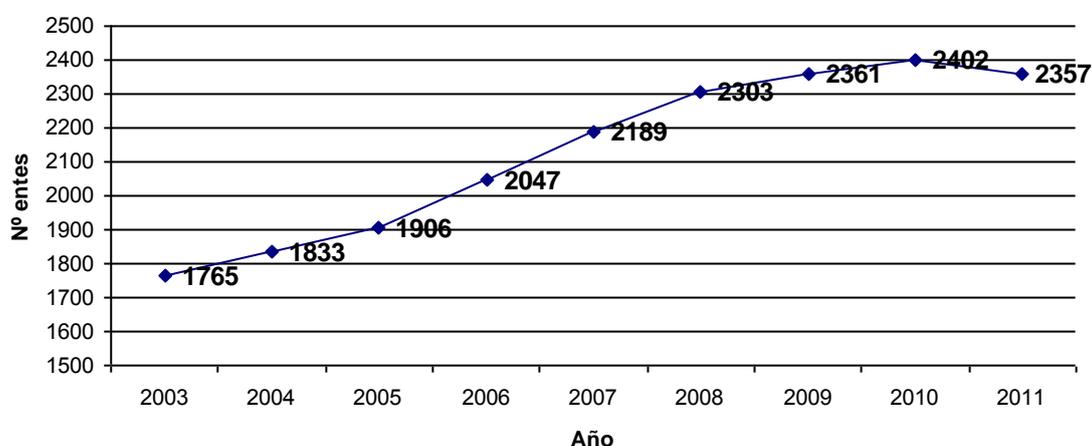
Intervalo	Comunidades y ciudades autónomas
250 a 450	Cataluña y Andalucía
150 a 250	Madrid, Baleares, Galicia y Comunidad Valenciana
50 a 150	La mayoría de CCAA
0 a 50	La Rioja, Ceuta y Melilla

Fuente: Inventario de Entes dependientes de las CCAA publicado por la Dirección General de Coordinación Financiera con las CCAA y con las Corporaciones Locales correspondiente a 1 de Julio de 2011 (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas) y elaboración propia.

El número de entes públicos no se corresponde con el porcentaje de población por CCAA (así, Andalucía posee el 17.77% de la población española y Cataluña el 15.95%, mientras que Madrid tiene el 13.59%, y sin embargo Cataluña triplica casi el número de entidades de Madrid).

En el cuadro 3.4 se realiza una distribución territorial de entidades en cuatro intervalos: la mayoría de las CCAA se sitúan en el intervalo de entes públicos establecido en 50-100; La Rioja, seguida de las ciudades de Ceuta y Melilla, se encuadran en el intervalo con menor número de entidades de la clasificación territorial.

Gráfico 3.6: Evolución del número de componentes del inventario



Fuente: Inventario de Entes dependientes de las CCAA publicado por la Dirección General de Coordinación Financiera con las CCAA y con las Corporaciones Locales correspondiente a 1 de Julio de 2011 (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas).

Tomando como punto de partida inicial el año 2003, en el gráfico 3.6 se realiza un análisis dinámico de la información sobre las altas y bajas en el inventario, hasta la última fecha con datos disponibles, julio de 2011¹³. Se puede observar que hasta 2010, las altas de entes registradas en el inventario superan a las bajas para cada año representado. El número total de entidades se ha incrementado, desde 2003, en un 33.5%, siendo este incremento mayor en los años 2005, 2006 y 2007.

¹³A fecha 1 de julio de 2011 forman parte del inventario 2357 entidades, 592 unidades más de las vigentes a la fecha de adopción de los Acuerdos del CPFF, punto de partida del inventario de entes en su concepción actual.

Destaca especialmente el aumento en el número de consorcios, fundaciones y sociedades mercantiles durante el período que comprende el análisis. Es en el año 2011 cuando se produce de nuevo un cambio de tendencia de entes públicos a entes de naturaleza privada, una disminución por primera vez del número de entes de la Administración, que pasan a sumar 2402 en el año 2010 a 2357 en el año 2011 (45 entes menos).

En definitiva, la tendencia en los últimos años es de crecimiento constante del complejo administrativo español, que además se caracteriza por distribuirse de manera desigual entre las diversas CCAA.

En este contexto, para cumplir con las exigencias que marca el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ha instado a las CCAA a disminuir el número de empresas, fundaciones y entidades públicas, siendo las actuaciones llevadas a cabo bastante modestas. La reordenación de entes llevada a cabo a 1 de Abril de 2012 queda recogida en el cuadro 3.5.

Cuadro 3.5: Procesos de reordenación de entes públicos, respecto a 2010.

Territorio	Reducción efectuada a 1/04/2012 (nº entes)
Andalucía	8
Aragón	-3
Asturias	2
Baleares	7
Canarias	1
Cantabria	0
Castilla y León	2
Castilla la Mancha	32
Cataluña	12
Extremadura	7
Galicia	6
Madrid	15
Murcia	12
Navarra	25
La Rioja	0
C. Valenciana	10
TOTAL	136

Fuente: Informes sobre reordenación del Sector Público Autonómico, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de 1 de Abril de 2012

Cuadro 3.6: Propuesta de reducción de entes públicos

-Cataluña: un 21% menos. Están en proceso de extinción (o ya culminado) 57 entes, estableciendo el objetivo de alcance en una reducción de un 25%.

-Aragón: un 25% menos. El Ejecutivo popular Rudi anunció un plan de reestructuración que reduciría el número de empresas de 28 a 21, incluyendo procesos de fusiones.

-C.Valenciana: un 87% menos. Se indica una reestructuración de 46 sociedades mercantiles, cuya fusión culminará con la presencia de tan solo 6 entes.

-Baleares: un 54.7% menos. ABC informa de que el Gobierno Balear reducirá las empresas del sector público de 168 a 76.

-País Vasco: un 20% menos. El mayor ahorro se ha producido en Industria y Agricultura.

-Canarias: un 83.6% menos. En el mes de Febrero, el Gobierno regional aprobó nuevas medidas de racionalización dirigidas a las sociedades mercantiles públicas, que quedarán reducidas a 16 sociedades.

-Castilla la Mancha: 17% menos. Extinción de 8 empresas públicas, 6 ya en proceso de extinción y 3 en proceso de fusión.

-Cantabria: un 51.2% menos. Para llevar a cabo la “poda” de contención en el gasto público la Consejería de Economía del Gobierno Cántabro ha acordado reducir de 45 a 22 los entes y organismos públicos con fecha de 31 de Diciembre de 2012.

-Castilla y León: un 29 % menos. La Junta de Castilla y León prevé un ahorro de casi 20 millones de euros con la reestructuración de 11 entes, mediante extinción, fusión o absorción.

-Galicia: un 43.7% menos. Pasará de 153 a 86 entes.

-Madrid: una veintena menos de Organismos. La Comunidad ha ahorrado ya 2200 millones de euros desde 2008, a consecuencia del Plan de Austeridad puesto en marcha en ese mismo año.

-Navarra: un 66% menos. El número de empresas públicas pasaron de 387 a 13 mediante fusiones.

-La Rioja: una entidad menos.

-Asturias y Andalucía: anunciarán sus respectivos programas tras la constitución de los nuevos Gobiernos resultantes de las elecciones del pasado 25 de Marzo.

Fuente: ABC, 6 de Mayo de 2012.

Esta reordenación sigue en proceso. Las reducciones que se plantean, según la intención publicada en prensa¹⁴, aparecen en el cuadro 3.6.

Una vez analizados los entes de los que se compone nuestro sector público, resulta trascendental estudiar los recursos humanos que lo integran así como el coste que conllevan. La estructura administrativa detallada, va acompañada de un alto número de personas encargadas de su gestión y funcionamiento. Este factor, el capital humano, supone un incremento significativo del gasto público, como se ha comentado en el análisis de la clasificación económica del gasto público español en el capítulo 2, que va en cierto modo en paralelo con el complejo de entes e instituciones públicas.

3.1.3 La evolución del empleo vinculado al Sector P.úblico

El empleado público, es aquella persona que desempeña un trabajo por cuenta ajena al servicio de la Administración Pública, a cambio de una retribución. La regulación del empleado público se articula en la Ley 7/2007, de 12 de Abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), y comprende a los funcionarios de carrera, funcionarios interinos, personal laboral y personal eventual. Para el conjunto de las administraciones, los funcionarios representan el 60% del total, el personal laboral cerca del 26% y otro personal en torno al 14%.

La evolución del personal asalariado por la Administración española revela que se ha producido una posible sobrepoblación de empleo público, haciendo referencia a las necesidades del sistema. Así mismo, la creación de entes jurídico-privados autonómicos ha incrementado en la plantilla pública el número de personal laboral, caracterizándose la plantilla autonómica por este tipo de empleado público frente al tradicional funcionario de carrera de la Administración central.

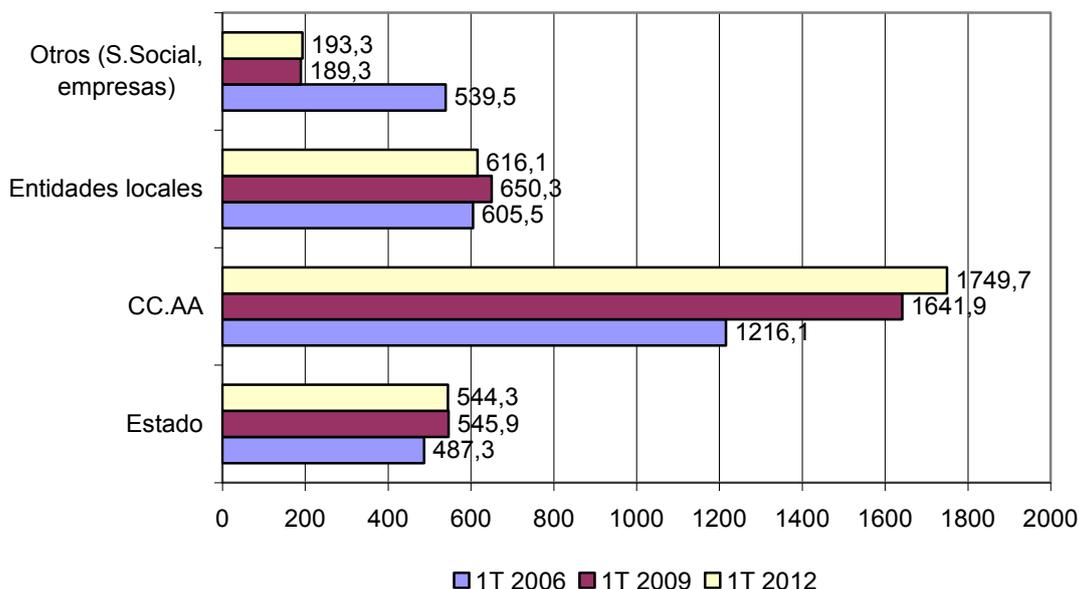
Otra característica del sistema de provisión de personal del sector público es la estanqueidad: la reserva de puestos de trabajo a cuerpos de escala autonómica obstaculiza la movilidad interregional de personal, provocando que las necesidades de

¹⁴Véase en este sentido diario ABC, de 6 de Mayo de 2012, “La poda de empresas públicas, autonomía por autonomía”, <http://www.abc.es/20120506/espana/abci-empresas-publicas-recorte-201204301135.html>.

personal se cubran con nuevos empleados públicos, inflando así la plantilla pública.

Para este análisis, se lleva a cabo la evolución del personal del sector público y su coste. Cabe destacar que el comportamiento del empleo público está condicionado en las distintas Administraciones públicas al proceso de transferencias de competencias ya detallado, puesto que con éstas el coste de personal también se transfiere.

Gráfico 3.7: Evolución asalariados del sector público por tipo de administración (en miles)



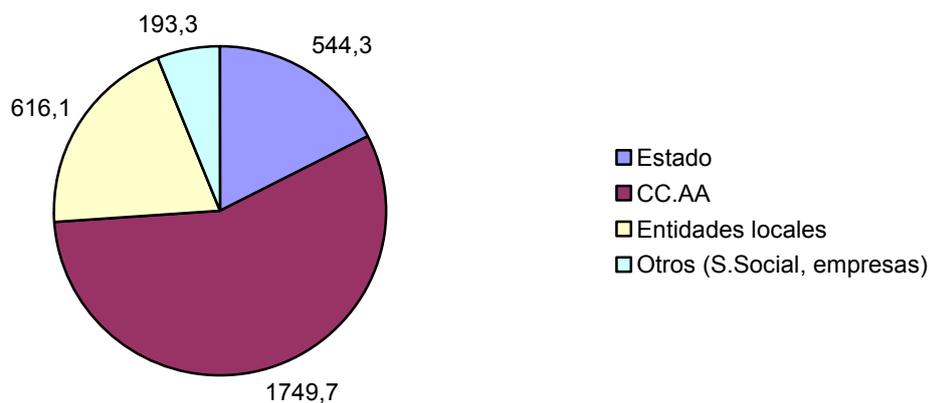
Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa (INE)¹⁵

Se presentan en este gráfico los datos relativos al número de empleados públicos en las diferentes Administraciones Públicas, en tres años distintos. Podemos detectar que el grueso de empleados lo poseen las CCAA, que han incrementado el número de asalariados del año 2006 en el primer trimestre de 2012 en más de un 43%. Este incremento no es explicado por la transferencia de competencias, puesto que en ese intervalo de tiempo apenas se ha producido ningún incremento relevante de transferencia de competencias a las CCAA.

¹⁵ La fuente estadística para el análisis del empleo en el sector público es la EPA (Encuesta de Población Activa) del Instituto Nacional de Estadística. Estos datos se obtienen a partir de una encuesta a una muestra de la población y por lo tanto llevan asociado un error de muestreo.

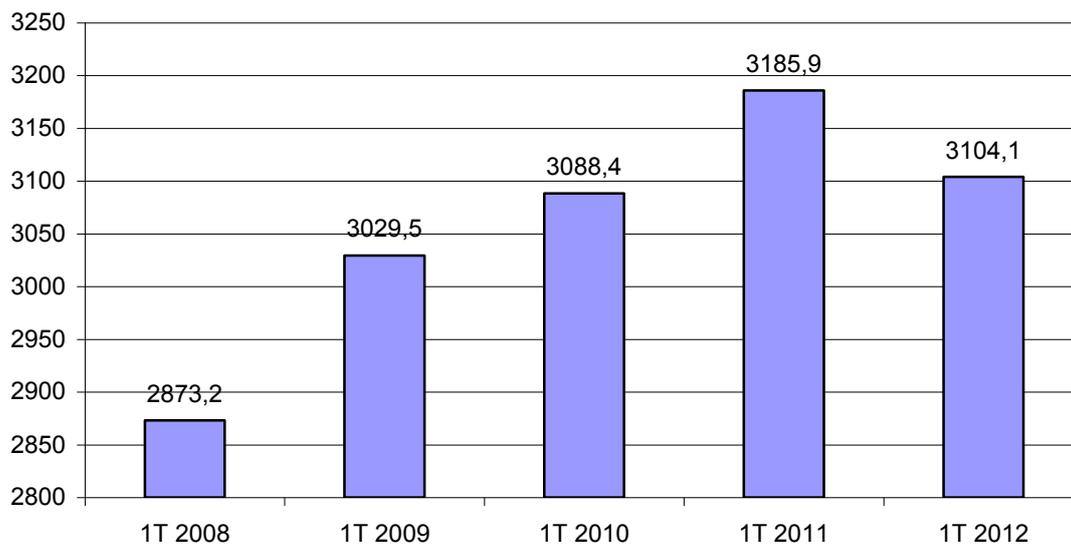
Así mismo, se registra disminución en el número de asalariados comprendida entre el primer trimestre de 2009 y el primero de 2012, tanto en las Entidades Locales (un 5%) como en la Administración Central (tan solo un 0.4%, explicado por la disminución de la ratio de reposición de funcionarios).

Gráfico 3.8: Asalariados del Sector Público por tipo de Administración. 1 T 2012.
(en miles)



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa del primer trimestre de 2012(INE)

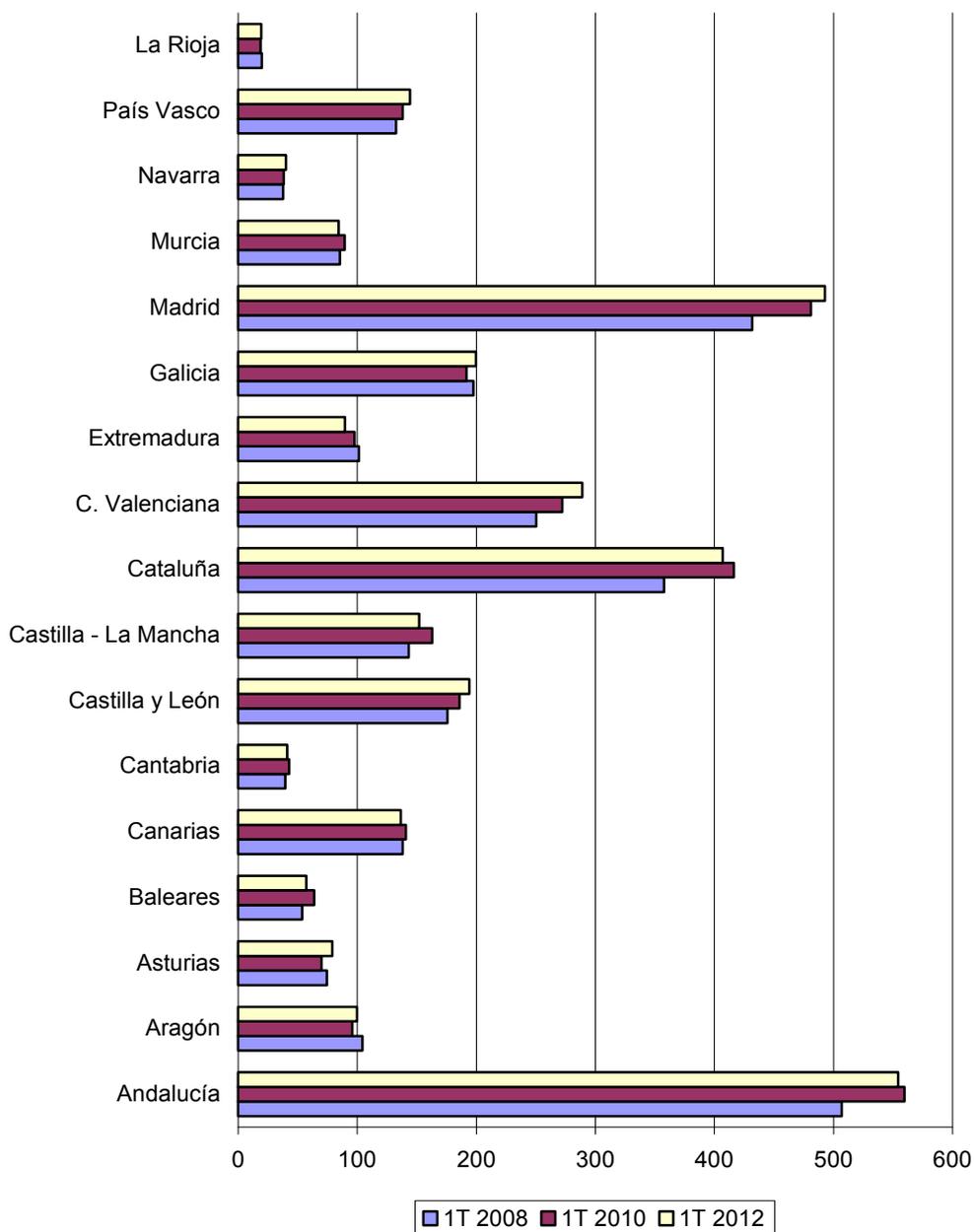
Gráfico 3.9: Asalariados del Sector Público. 2008-2012 (en miles)



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa (INE).

En lo que respecta al número total de asalariados del conjunto de las Administraciones, la tendencia constante ha sido el incremento de la plantilla, incluso iniciada la actual crisis en el año 2008. Hasta el primer trimestre de 2012, no se observa una reducción significativa de reducción de plantilla, siendo la cifra en términos relativos del 2.5%.

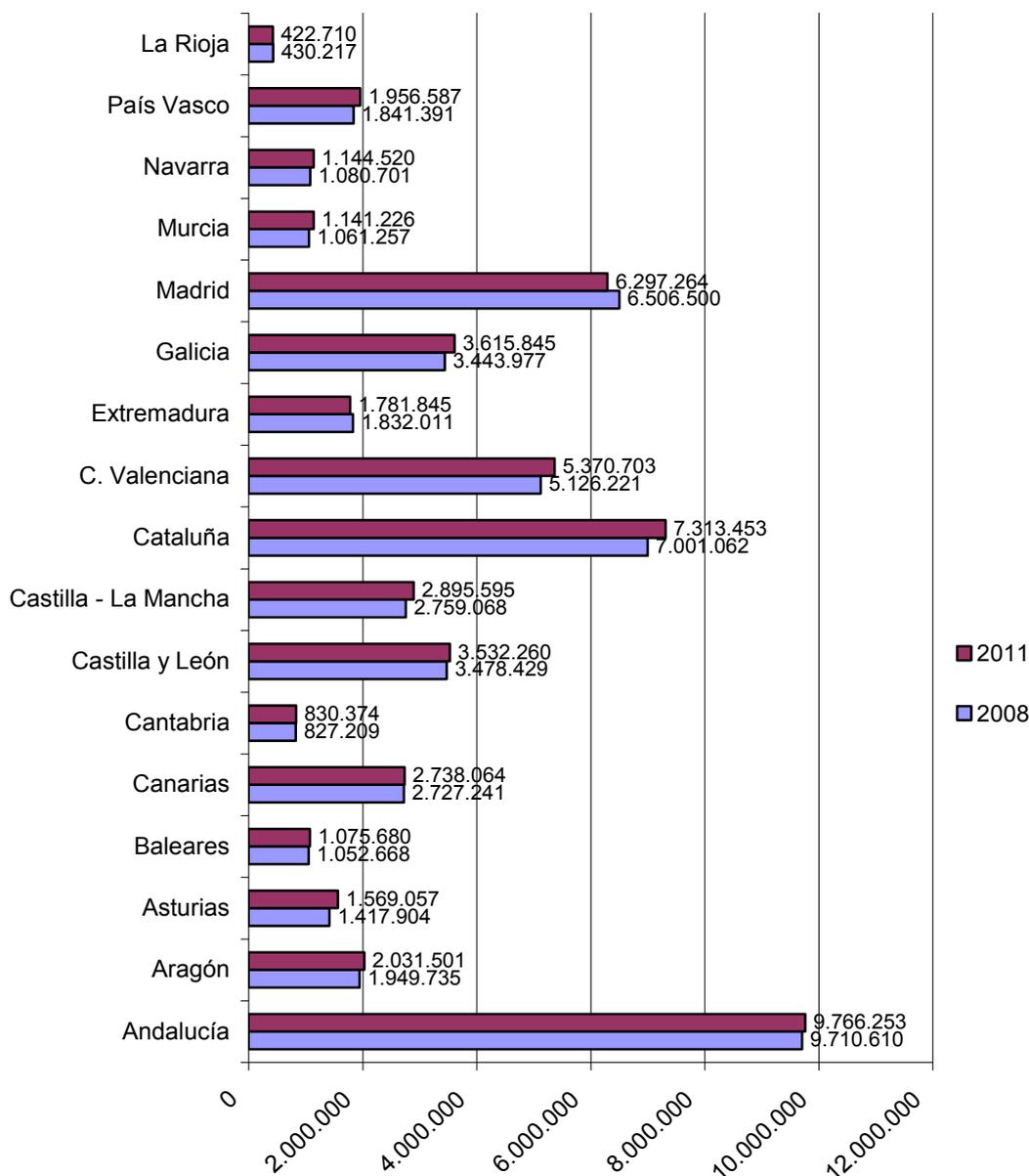
Gráfico 3.10: Asalariados del Sector Público por CCAA (en miles)



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa (INE)

En el período de 2010 a 2012, gráfico 3.10, solamente Aragón, Extremadura, Galicia y La Rioja han reducido su plantilla de empleados públicos, presentando el resto de CCAA una tasa al alza, llegando a alcanzar algunas Comunidades como Baleares y Cataluña aumentos porcentuales de personal del 18.55% y del 16.37%, respectivamente. Si tomamos en consideración el período 2008-2012, Madrid y Castilla y León son las Comunidades que mayor incremento de personal han llevado a cabo, con porcentajes de variación del 14.10% y 10.41% respectivamente.

Gráfico 3.11: Gastos de personal del sector administrativo por CCAA (en miles)

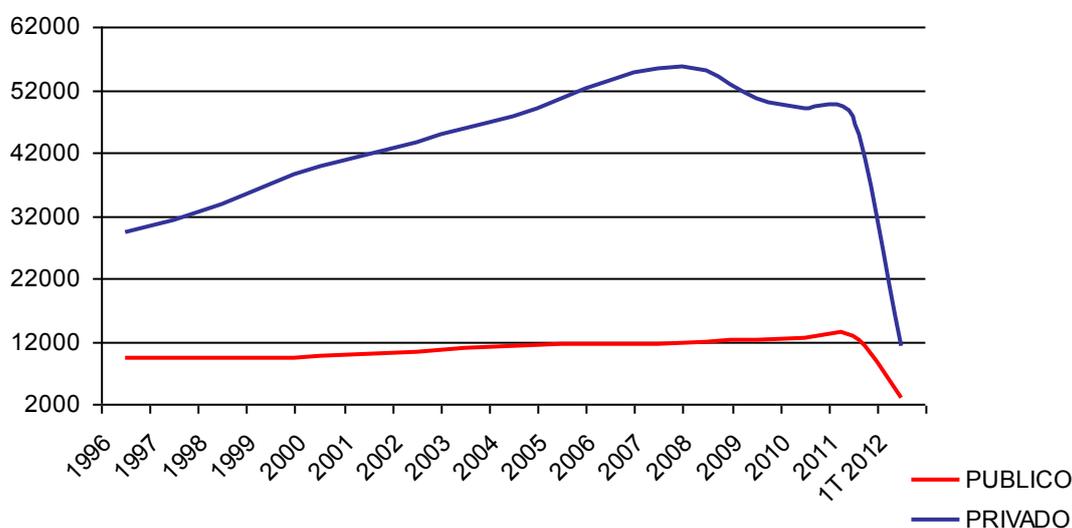


Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas-presupuestos de las CCAA-datos consolidados.

Los gastos de personal del sector público han aumentado en casi todas las Comunidades Autónomas en el periodo objeto de análisis, gráfico 3.11, exceptuando a Extremadura, Madrid y La Rioja, en las que este coste se ve disminuido en 2011. Este porcentaje de aumento en el coste supone de promedio para el total de las CCAA un 3%.

A continuación se analiza la evolución del empleo en el sector público durante los últimos años en paralelo al proceso de descentralización de la función pública.

Gráfico 3.12: Asalariados en el Sector Público y privado (en miles)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Población Activa (INE)

En el gráfico 3.12 se muestran las tasas de variación anual de la población ocupada en el sector público y en el sector privado para el período 1996- 1T 2012. Destaca, en el comienzo de la actual crisis, año 2008, cómo la economía, tras sufrir una depresión del ciclo, destruye directamente empleo del sector privado, mientras que el sector público actúa con más retraso y con menor intensidad que el privado (con los datos disponibles, el empleo público se mantiene al alza hasta el primer trimestre de 2012, incluso en los primeros años del comienzo de la crisis).

Este análisis de la situación actual del complejo administrativo español concreta el torso de la planta autonómica (complejo de entidades) y la tipología de las diferentes

entidades públicas que conforman el modelo autonómico español, así como un breve análisis de la demografía administrativa del conjunto de empleados del sector público.

España, tal como ponen de manifiesto el Fondo Monetario Internacional y la OCDE, es uno de los países desarrollados con mayor grado de descentralización. El hecho de que coexistan cuatro tipos de administraciones (estatal, autonómica, provincial y municipal) es causa de la aparición de numerosas duplicidades, así como de la coexistencia del numeroso conjunto de entes analizados, que concurren en muchas ocasiones en competencias análogas. Estas duplicidades, el fraccionamiento de los servicios y la complejidad burocrática se dan a consecuencia de la falta de una coordinación efectiva, que conllevan a incurrir en numerosos costes a la administración y cuestionan la sostenibilidad del sistema autonómico.

Esta descentralización se hace visible también al analizar la evolución del empleo y del gasto en personal en el sector público: las Comunidades Autónomas concentran cerca del 35% del total de recursos públicos, un 56% del personal del sector público y un 60% del total de remuneraciones de asalariados públicos. Esta distribución conlleva a una rigidez laboral de movilidad del personal público entre las distintas Administraciones Públicas que hace inflexible el mercado de trabajo público, provocando un aumento ineficiente del número de asalariados. Se da así una tendencia progresiva al incremento del empleo público, en vez de incrementar en nuestro Sector Público la inversión en el uso de capital y tecnología.

Además, la evolución en la actual crisis del empleo público ha sido pro-cíclica, al aumentar el número de asalariados en pleno ciclo bajista de la economía.

Finalmente, cabe destacar que la creación de diversas tipologías de entidades públicas ha provocado a su vez un abultamiento de empleados públicos, (empresas, agencias, entes...), cuyas retribuciones no vienen establecidas en los Presupuestos Generales del Estado. Con ello se incurre en una elusión de control del gasto público, que hace más difícil su cuantificación, evaluación y mejora, y por tanto obstaculiza la mejora en la eficiencia.

3.2 Insostenibilidad del gasto sanitario

Junto con la educación y los servicios de protección social, la sanidad es uno de los pilares fundamentales del Estado de Bienestar en España, área de análisis en el presente estudio. El Sistema Nacional de Salud español se caracteriza por su financiación pública y por los conceptos de universalidad y gratuidad de acceso al mismo por todos los ciudadanos, reflejados en el artículo 43 de la Constitución Española de 1978. Éste, comprende el conjunto coordinado de los servicios de salud de la Administración del Estado y los servicios de salud de las CCAA, responsables de la prestación de los servicios sanitarios. Para la coordinación y cooperación entre la Administración Central y Autonómica, tiene competencias el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNS).

Según la OMS (Organización Mundial para la Salud), el sistema sanitario se basa en diversos principios: a) Universalidad; b) Atención integrada; c) Equidad; d) Eficiencia; e) Funcionalidad; f) Participación comunitaria; g) Intersectorialidad.

Sus orígenes se remontan al año 1855, año en el que se aprueba la primera Ley de Sanidad, con la aparición del INP (Instituto Nacional de Previsión). Con la creación de este, se establece durante el decenio 1909-1919 el régimen legal español de Retiros Obreros, bajo el sistema de la libertad subsidiada de las pensiones de vejez. En este contexto, el Sistema de la libertad subsidiada implementó el Seguro Obligatorio del Retiro Obrero, en marzo de 1919.

Para prestar asistencia sanitaria a los “productores económicamente débiles de la industria y el comercio” aparece a cargo del INP el SOE (Seguro Obligatorio de Enfermedad) en 1942, que cubría prestaciones sanitarias en medicina general, dispensación farmacéutica, y prestación en algunas especialidades quirúrgicas. Estas prestaciones fueron ampliándose.

En 1944, tras la implantación del SOE, se publica la Ley de Bases de Sanidad Nacional, y es en el año 1977, cuando se crea el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, organismo en el que se unifican las funciones de salud pública.

Sin embargo, las modificaciones fundamentales del sistema sanitario (al igual que ocurrió con el resto del ordenamiento político) surgen con la aprobación en 1978 de nuestra Constitución. Esta, iba a marcar el inicio de la transformación de la protección social.

En la Carta Magna, se reconoce el “derecho de todos los ciudadanos a la protección de la salud”. Así mismo, se establece una nueva forma de organización territorial del Estado, con el establecimiento de las Autonomías, organismos a los que se prevé transferir las competencias sanitarias mediante sus propios Servicios de Salud. En ese mismo año y mediante el Real Decreto-Ley 36/1978, desaparece el INP y se escinde en tres institutos: INSS (Instituto Nacional de la Seguridad Social); INSERSO (Instituto Nacional de Servicios Sociales) y el INSALUD (Instituto Nacional de Salud).

Se establecen así los principios por los que debe regirse nuestro sistema sanitario, cayendo el peso principal de gestión y administración de los servicios sanitarios en los gobiernos autonómicos. Definitivamente, fue en 1986 con la Ley General de Sanidad (LGS) la que definió el Sistema Nacional de Salud como un sistema “descentralizado”, estableciendo los órganos de gobierno autonómico y central. En Julio de 1981 se aprobaron las primeras transferencias de las funciones y servicios del INSALUD a las CCAA, concluyendo este traspaso al total de las autonomías en 2001 (Cuadro 3.7). En enero de 2002, todas las CCAA completaron el proceso de recepción de la gestión de la sanidad, convirtiéndose así en responsables de los servicios públicos de salud. Así pues, se alcanza en este mismo año la descentralización sanitaria en España, mediante un proceso de reasignación competencial. Rey (2003, pp.17-18) describe la ambigüedad del proceso, el deslizamiento competencial autonomista y la desaparición progresiva de instrumentos financieros para ejercer la función de coordinación central, puesto que las variables del proceso descentralizador han sido de carácter principalmente político.

Al analizar los costes o beneficios de la descentralización sanitaria, Repullo (2007, pp.4-11) concluye que no hay suficiente información de datos para la evaluación y replanteamiento de políticas y procesos descentralizadores ni para determinar la eficiencia de la descentralización sanitaria.

Haciendo una revisión de la literatura, se hace ambiguo establecer un nivel apropiado y eficiente de descentralización de los servicios de salud. Hay poca evidencia de que los países con sistemas sanitarios descentralizados obtengan mejores resultados (Jiménez, 2010; p.272). Sin embargo, estos estudios están muy limitados dada la escasez y la calidad de los datos que miden la eficiencia del proceso descentralizador sanitario.

Cuadro 3.7: Proceso de transferencias del Sistema sanitario

Comunidad Autónoma	Real Decreto
Cataluña	1517/1981 de 8 de Julio
Andalucía	400/1984 de 22 de Febrero
País Vasco	1536/1987 de 6 de Noviembre
Comunidad Valenciana	1612/1097 de 27 de Noviembre
Galicia	1679/1990 de 28 de Diciembre
Navarra	1680/1990 de 28 de Diciembre
Canarias	446/1994 de 11 de Marzo
Asturias	1471/2001 de 27 de Diciembre
Cantabria	1472/2001 de 27 de Diciembre
La Rioja	1473//2001 de 27 de Diciembre
Murcia	1474//2001 de 27 de Diciembre
Aragón	1475/2001 de 27 de Diciembre
Castilla -La Mancha	1476/2001 de 27 de Diciembre
Extremadura	1477/2001 de 27 de Diciembre
Baleares	1478/2001 de 27 de Diciembre
Madrid	1479/2001 de 27 de Diciembre
Castilla y León	1480/2001 de 27 de Diciembre

Fuente: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y elaboración propia

La sostenibilidad del sistema sanitario ha sido una preocupación constante entre los expertos de la materia. Actualmente, ante la situación de crisis económica, esta preocupación se ha convertido en tema de debate fundamental y de actualidad pública.

Desde los años 60, se puso de manifiesto que el gasto sanitario de los países de la OCDE crecía por encima del PIB. Para la mayoría de los países, este diferencial se ha situado 2 puntos por encima que del PIB, siendo en EEUU 2.5 puntos superior al PIB. (Gil, Barrubés, Álvarez y Portella, 2010; p.5).

El incremento progresivo del gasto sanitario respecto al porcentaje del PIB en que incurre nuestro SNS, incita a reflexionar sobre la sostenibilidad de nuestro modelo sanitario.

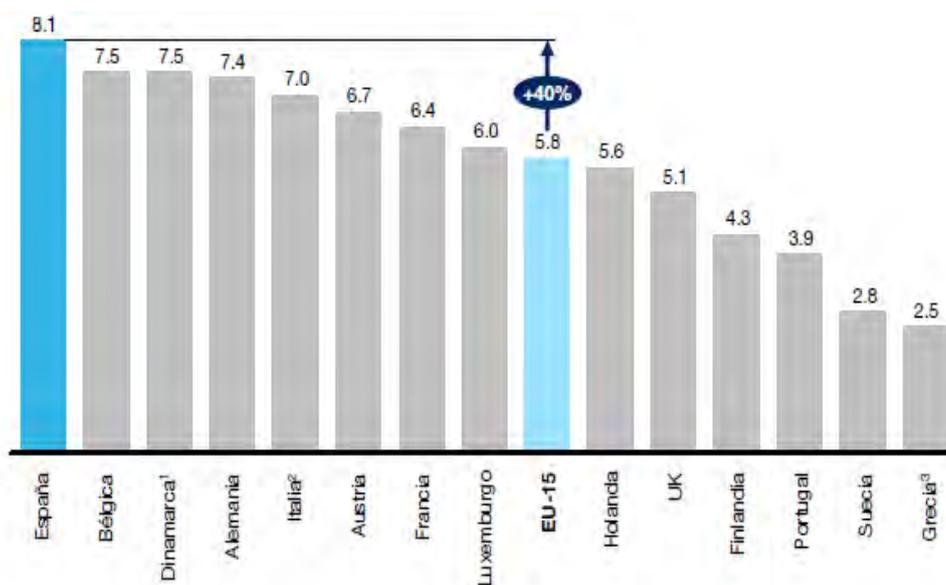
Este crecimiento del gasto sanitario, es justificado por múltiples factores, que pueden clasificarse en dos grupos: factores exógenos (los relacionados con la demografía y la salud) y factores endógenos (los relativos a la responsabilidad de las CCAA y la aparición e introducción de nuevas tecnologías). Los problemas que causan los exógenos suelen erradicarse con más recursos, sin embargo los endógenos están vinculados con la eficiencia y las políticas organizativas (Martín, 2005).

Algunos de estos factores culpables del aumento de costes del sistema sanitario son:

- el avance e introducción de nuevas tecnologías en el sistema sanitario, más costosas e imprescindibles para mejorar la calidad de los servicios sanitarios.
- el “*consumismo*” médico, relacionado con la frecuencia en que los españoles acudimos a los servicios médicos. El gráfico 3.13 muestra la frecuencia con que los españoles acudimos a consumir un servicio sanitario, acudiendo al médico más de 8 veces por año, lo que representa un 40% más que el promedio de países comprendidos en el estudio, elaborado por FEDEA.
- una mayor utilización de los servicios de salud públicos. El aumento de la población envejecida y la esperanza de vida al nacer, la aparición de nuevas enfermedades, los hábitos de vida poco saludables y el aumento de enfermedades crónicas contribuyen a que la prestación de servicios sanitarios sea significativamente mayor que hace unos años, incrementándose así sus costes. (gráficos 3.14 y 3.15).

Así, el gráfico 3.14 ilustra la esperanza de vida de los ciudadanos de los países de la UE-15. España junto a Italia, son los países con mayor esperanza de vida, 1.47 años más que la media analizada. En base a esta esperanza de vida (entre otros factores) se crea la pirámide poblacional con perspectivas futuras (gráfico 3.15).

Gráfico 3.13: Número de visitas médicas por habitante. Año 2006



1 Últimos datos disponibles 2004

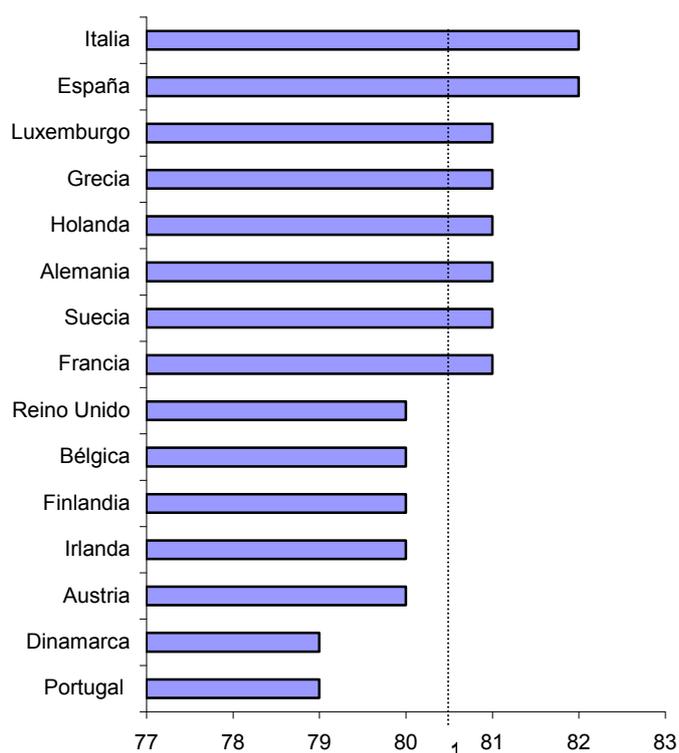
2 Últimos datos disponibles 2005

3 Últimos datos disponibles 1998

Fuente: FEDEA. “Impulsar un cambio posible en el sistema sanitario”, p.8

La proyección que hace el INE sobre la población española en el intervalo 2009-2049, revela que la población mayor de 64 años se duplicaría en 40 años y representaría más del 30% del total debido al envejecimiento de la pirámide poblacional. El estudio detalla que, además, el crecimiento demográfico sería decreciente en las próximas décadas. Según esta proyección del INE, la tasa de dependencia se elevaría hasta el 89.6% en 2049, desde el 47.8% actual, lo que significa que por cada diez personas en edad de trabajar, en 2049 residirían en España casi nueve personas inactivas. El envejecimiento de la población representa un formidable reto para el sistema sanitario. Este factor demográfico cuestiona aún más la sostenibilidad del sistema sanitario español con las características de gasto y eficiencia actuales. Hay numerosos trabajos en la literatura sobre el gasto sanitario público: Barea (1988), que analiza la evolución del gasto antes de la aplicación de la Ley General de Sanidad de 1986; Coll (1990), Barea (1992) y Fuentes y Barea (1996) explican la variación del gasto sanitario mediante un factor demográfico, la tasa de cobertura y la tasa de utilización; Namkee (2003) aporta ideas sobre la relación entre el gasto sanitario y el envejecimiento de la población; Fundación PFIZER (2009) hace un estudio cuyo objetivo es presentar las proyecciones del impacto de la evolución demográfica sobre el gasto sanitario público en cada una de las CCAA españolas hasta el año 2016.

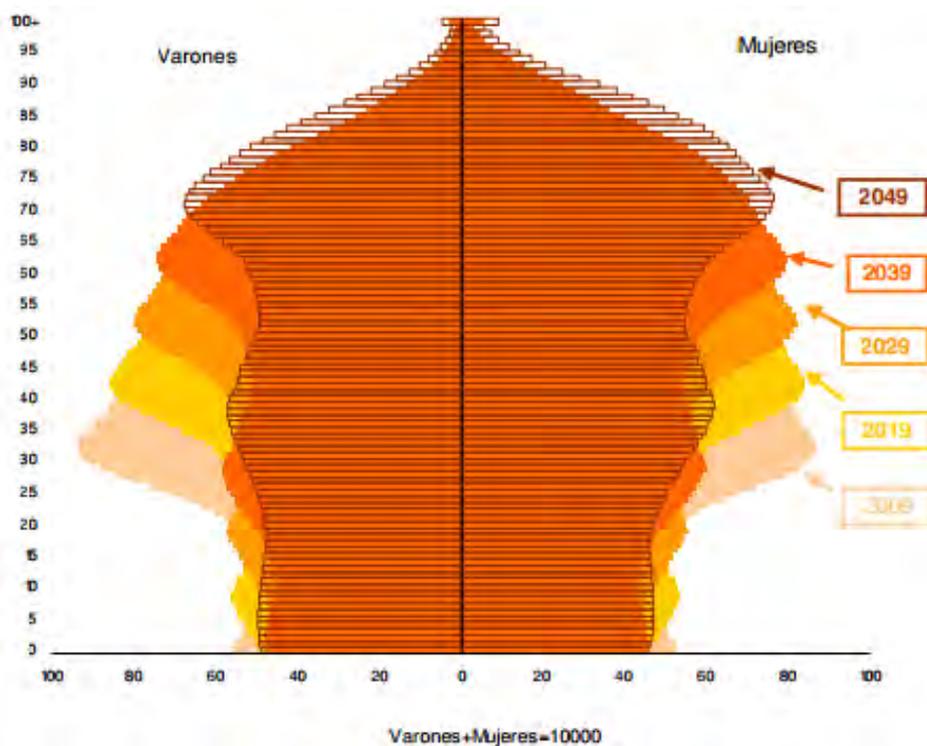
Gráfico 3.14: Esperanza de vida al nacer. 2009



¹La recta de puntos representa la media aritmética de los países UE-15

Fuente: OMS y elaboración propia

Gráfico 3.15: Pirámide de Población de España

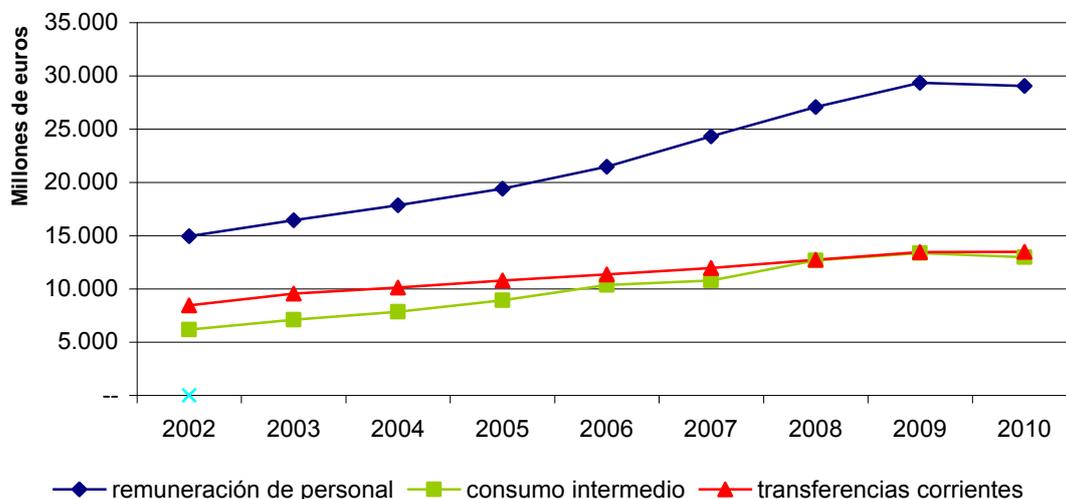


Fuente: proyección de la población de España a Largo Plazo, 2009-2049, INE.

Siguiendo en la línea de análisis del gasto sanitario excesivo, cabe señalar otros aspectos que influyen en la expansión de este gasto:

- Los costes de administración y coordinación, junto con la débil integración entre los niveles asistenciales¹⁶, provocan que en el sistema sanitario se den ineficiencias sistémicas que inexorablemente hacen incurrir en un mayor nivel de costes.
- Además de lo anterior, los gastos de personal sanitario se han incrementado considerablemente (gráfico 3.16). Algunos autores mencionan como clave fundamental para entender este incremento cuestiones políticas manifestadas a merced de la descentralización sanitaria (Arenas, 2011; p.7): en tiempos de bonanza económica, las CCAA retribuían mejor a sus profesionales (complementos de productividad, precios de hora de guardia,...) para poder captar a los mejores profesionales, en épocas de escasez de estos.

Gráfico 3.16: Evolución del gasto sanitario. Criterio económico presupuestario.



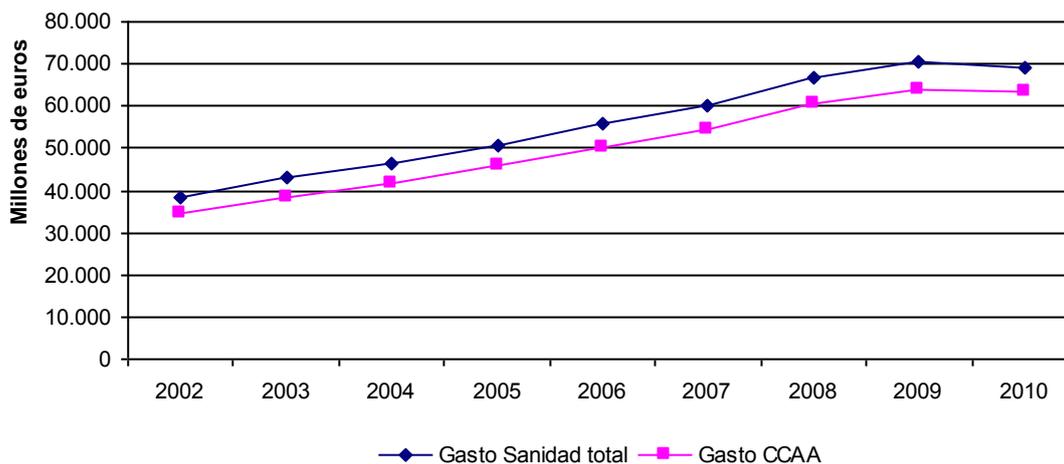
*Los datos de 2009 y 2010 son provisionales

Fuente: Ministerio de Sanidad, Igualdad y Servicios Sociales y elaboración propia

¹⁶Los sistemas sanitarios se organizan en niveles asistenciales. El nuestro se clasifica en dos: Atención Primaria y Atención Especializada. Entre ellos existe una relación inversa entre accesibilidad y complejidad tecnológica: A.Primaria tiene una elevada accesibilidad al paciente y baja complejidad tecnológica, ocurriendo lo contrario en la A.Especializada.

Analizando la evolución del gasto sanitario desde la clasificación económico-presupuestaria, obtenemos que la mayor partida de gasto es la de retribuciones del personal, alcanzando el 52.36% del total. En 2009 se observa un estancamiento del gasto, viéndose este reducido en 2010 en todas las partidas presupuestarias.

Gráfico 3.17: Gasto sanitario público total y de las CCAA



*Los datos de 2009 y 2010 son provisionales.

Fuente: Ministerio de Sanidad, Igualdad y Servicios Sociales y elaboración propia

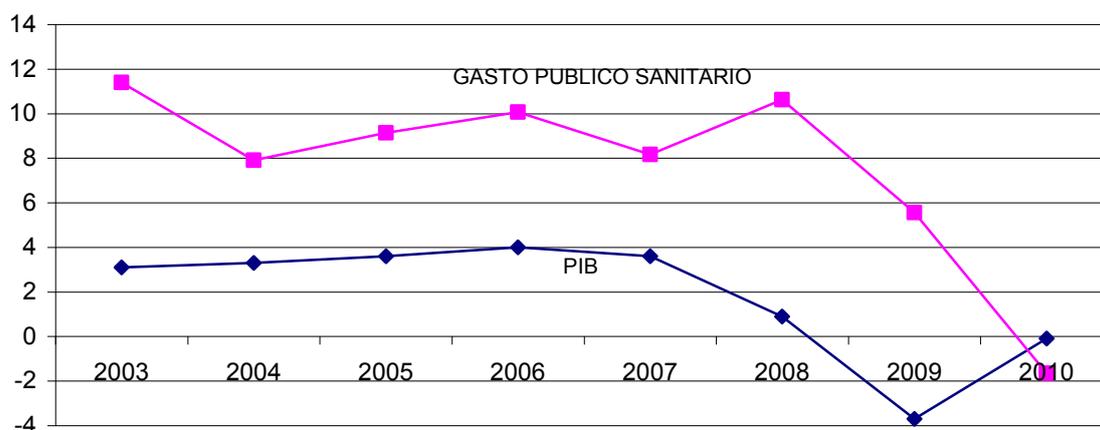
Este gráfico representa el gasto sanitario total del sector público en el período 2002-2010. Se establecen dos series paralelas: el gasto total en sanidad, y el gasto total sanitario ejecutado por las CCAA, dado que éstas son las que poseen desde 2002 la competencia sanitaria.

El gasto sanitario público en España, en el año 2010, (último año con datos disponibles) se estima en 69.169.428 millones de euros. Esto representa un 6.58% del PIB. Este año es el primer año de reducción del gasto, dadas las políticas de austeridad ante la crisis económica.

El ritmo de crecimiento anual de este gasto durante el periodo 2002 a 2010 ha sido, en media, del 7.65%, oscilando entre un crecimiento anual del 11.39% en el año 2003 y un decrecimiento anual del -1.65% en el año 2010. En el año 2005 el gasto sanitario público crece un 9.14%. En este mismo periodo, el PIB ha crecido en términos medios anuales un 3.6%, un incremento porcentual mucho menor que el del gasto

sanitario. El gasto sanitario público ha ido ganando peso sobre el PIB (gráfico 3.18). Tan solo en el año 2010, donde puede observarse en el gráfico una intersección entre las dos líneas representadas, la variación del PIB ha decrecido menos de lo que ha decrecido en ese mismo año la variación del gasto público sanitario. (-0.1% y -1.65%, respectivamente).

Gráfico 3.18: Variación anual del PIB y del gasto público sanitario (en términos porcentuales)



* Los datos de 2009 y 2010 del gasto público sanitario son provisionales

Fuente: Ministerio de Sanidad, Igualdad y Servicios Sociales, INE y elaboración propia

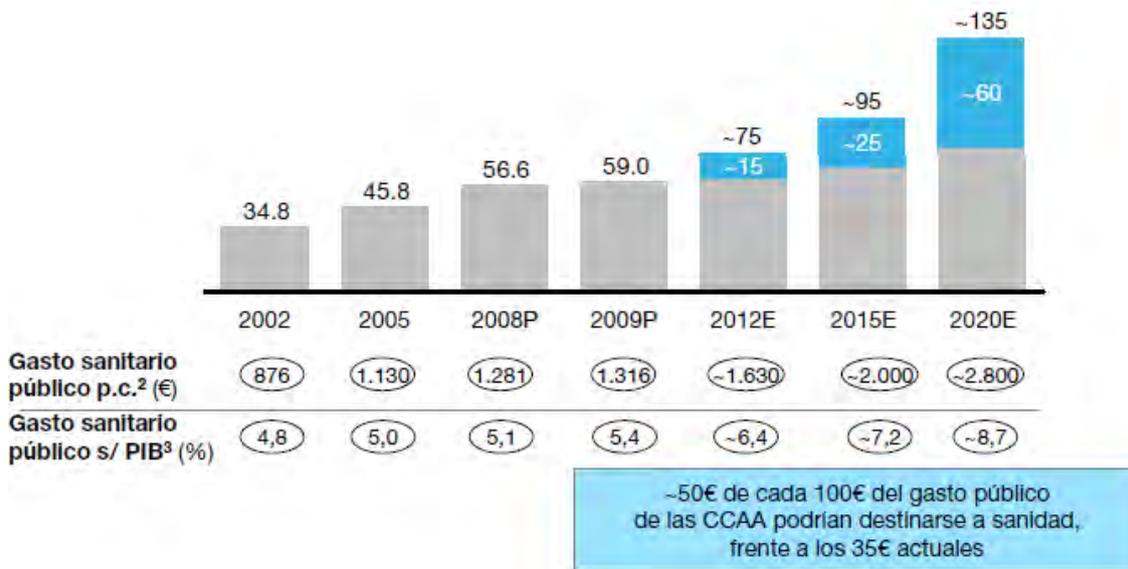
La sostenibilidad del sistema sanitario español está en riesgo: a corto plazo, la situación financiera corre peligro. El déficit sanitario se estima entre 10.000 y 15.000 millones de euros, que incluyen la deuda reconocida más la deuda “oculta”, referida a las facturas no pagadas (Riesgo, 2011; p.7). Según datos del INE, en Diciembre de 2010, la deuda de medicamentos y productos sanitarios ascendía a 8.739 millones de euros, soportando algunos proveedores plazos de pago superiores a 600 días.

Se estima que en diez años, la demanda de servicios sanitarios habrá aumentado considerablemente, FEDEA (2009, p.6). Uno de cada 5 españoles tendrá más de 65 años, viéndose así aumentado considerablemente el coste sanitario al ser mayor el coste per cápita sanitario de esta parte de la población (gráfico 3.19).

Actualmente, ya tenemos una saturación muy alta en el sistema sanitario español: las tasas de ocupación en los hospitales públicos superan el 80% y las listas de espera

son muy largas. Además, se estima que en los próximos años los costes de los tratamientos médicos se disparen, superando a los precios actuales.

Gráfico 3.19: Estimación del gasto sanitario público 2002-2020
(en miles de millones de euros)



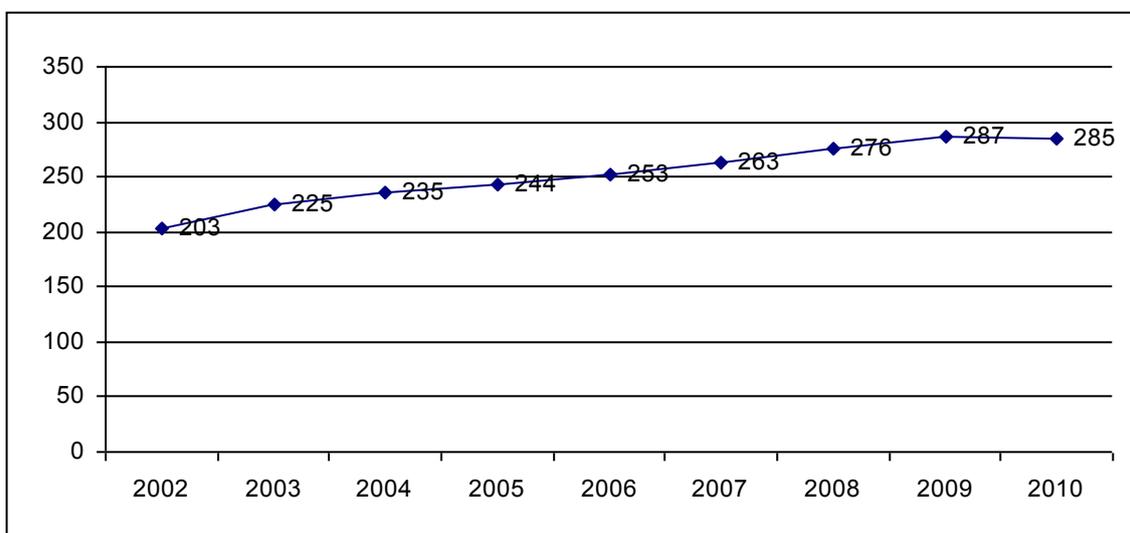
Fuente: Fedea, “el impulsar un cambio posible en el sistema sanitario”, 2009

Uno de los componentes fundamentales explicativos de la expansión del gasto sanitario es el gasto en que nuestro sistema de salud incurre en productos farmacéuticos. El gasto farmacéutico en España es difícil de contener, dada la legislación al respecto. No se puede penalizar a los médicos por prescribir por encima de un “cierto umbral” de medicamentos, ni se puede poner “listas de espera” para la provisión de fármacos. Es una variable expansiva del gasto sanitario.

Analizando más detenidamente el gasto farmacéutico en España con datos del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, en el gráfico 3.20, en términos per cápita, se representan los gastos para el período 2002-2010. En 2002, el gasto farmacéutico total era de 8487 millones de euros. Tomando las cifras de población de la estadística de censos del INE, lo anterior equivale a un gasto por habitante de 203 euros, tal y como se puede apreciar. Los niveles de gasto se han mantenido en continuo crecimiento en el periodo comprendido en el gráfico, pasando de 203 euros en 2002 a

287 en 2009, siendo 2010 el primer año de reducción del gasto farmacéutico dadas las medidas de austeridad tomadas en la política de gasto sanitario. En 2009, último año de crecimiento del gasto farmacéutico en el período de análisis, el gasto alcanzaba la cifra de 13.435 millones de euros, equivalentes a 287 euros por habitante. Esto representa un crecimiento en la cifra por habitante de casi un 41% entre 2002 y 2009. Hay que tener en cuenta, al hacer el análisis en términos per cápita, la evolución de la población, que en este período se incrementó en casi un 11%. La variación del gasto farmacéutico efectivo entre 2002 y 2009 pasó de 8.487 millones a 13.435 millones de euros, incrementándose en un 58%.

Gráfico 3.20: Gasto farmacéutico público por habitante a nivel nacional. 2002-2010



Fuente: Ministerio de Sanidad, Servicios sociales e Igualdad, y elaboración propia.

Desagregando esta evolución del gasto farmacéutico por CCAA, nos permite identificar aquellas Comunidades donde se prescriben un mayor número de recetas. El cuadro 3.8 representa para el período 2005-2010 el gasto farmacéutico por habitante de cada Comunidad Autónoma.

En 2005, Asturias, Castilla la Mancha, C. Valenciana y Galicia eran las cuatro Comunidades que muestran las mayores cifras por habitante, todas por encima de los 260 euros. En 2010, primer año de reducción del gasto farmacéutico, son Asturias, C. Valenciana, Extremadura y Galicia, con gastos por habitante superiores a los 320 euros, las que encabezan la lista. Castilla la Mancha es supeditada en gasto farmacéutico en 2010 por Extremadura.

Cuadro 3.8: Evolución del gasto farmacéutico per cápita por CCAA. 2005-2010.

Com.Autónoma	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Andalucía	222,3	225,0	234,6	245,0	256,9	272,5
Aragón	255,2	266,6	278,6	291,7	303,6	298,6
Asturias	261,8	276,0	295,4	311,2	324,2	321,3
Baleares	192,2	191,0	196,4	191,7	199,8	182,7
Canarias	220,1	231,7	240,1	256,1	270,7	266,7
Cantabria	232,1	241,8	255,4	270,5	285,5	272,1
Castilla y León	238,4	144,9	264,7	278,8	293,7	295,8
Castilla-La Mancha	263,9	260,4	271,2	283,2	294,6	291,3
Cataluña	234,4	243,5	246,9	254,8	258,7	246,9
Com. Valenciana	270,6	281,8	293,6	311,9	331,9	326,1
Extremadura	256,5	271,1	284,2	297,9	322,4	329,1
Galicia	297,3	303,2	316,1	338,9	359,8	353,3
Madrid	171,4	184,3	194,5	198,1	205,8	204,0
Murcia	247,5	261,6	275,7	295,6	305,7	308,7
Navarra	228,9	241,2	251,2	261,0	290,3	260,5
País Vasco	243,1	253,5	263,5	277,9	287,7	284,1
Rioja (La)	230,6	237,3	249,5	262,2	277,6	278,3

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Sanidad, Servicios sociales e Igualdad y Censos de población del INE.

Madrid y Baleares (204 y 182.7 euros en 2010) se sitúan en el extremo opuesto, siendo las que menores niveles por habitante presentan de gasto farmacéutico, tanto en 2010 como en 2005.

Finalmente, el SNS se enfrenta a la crisis económica presente, que deteriora aún más los factores de riesgo citados e intensifica el peligro de la sostenibilidad del mismo:

- La actual crisis, amenaza a la financiación sanitaria, surgiendo como efecto la merma de los recursos presupuestarios y una menor inversión en nuevas tecnologías y procesos (descapitalización).
- Así mismo, empeora la falta de liquidez financiera para afrontar pagos, sufriendo los suministradores externos grandes retrasos en sus derechos de cobro.

(industria farmacéutica). Esto implica a su vez un aumento de los costes por los intereses de demora.

- Aparecen conflictos entre las administraciones sanitarias Autonómica y Central, ocasionados por la gestión temeraria y por la búsqueda de financiación y exposición a políticas de austeridad.
- A su vez, se contraen conflictos entre las administraciones sanitarias y los pacientes y el gremio de profesionales sanitarios, conflictos originados por la reducción de servicios a consecuencia de la aplicación de políticas de austeridad.
- Finalmente, la crisis afecta al SNS perdiendo credibilidad ante los ciudadanos y deslegitimación social.

Desde un punto de vista en general, parece ser que las estimaciones y los índices económicos de salud indican que los gastos sanitarios seguirán creciendo por encima del incremento del PIB. Factores como el envejecimiento de la población, el cambio en los estilos de vida, la introducción de nuevas tecnologías y el aumento de las expectativas favorecen este crecimiento del gasto. El déficit sanitario crecerá a su vez como consecuencia de la brecha entre el crecimiento del gasto sanitario y el crecimiento del PIB. Además, un valor añadido que complica el mantenimiento del SNS es la actual crisis económica, que merma los recursos financieros al ser menor la recaudación vía impuestos-cotizaciones. Resulta por tanto que, la sostenibilidad del SNS así como la calidad de los servicios prestados está en juego.

3.3 Agotamiento del Marco Fiscal

La economía mundial está sufriendo desde 2008 una de las mayores crisis económicas desde la segunda guerra mundial. Ante este ciclo, las autoridades económicas han reaccionado aplicando, entre otras medidas, pautas de impulso fiscal dirigidas a incrementar el consumo público, con el fin de paliar la falta de demanda por parte del sector privado y así reactivar la economía en su conjunto. Sin embargo, la aparición de la crisis junto con las medidas fiscales adoptadas, que no han surtido los

efectos previstos, ha provocado la existencia de importantes desequilibrios en las cuentas de las Administraciones Púlicas, alcanzando unos niveles muy elevados de déficit y deuda púlicos insoportables para las economías. Actualmente, el objetivo prioritario de las economías europeas es retornar a la estabilidad presupuestaria a corto/medio plazo, para paliar la situación de las finanzas púlicas, por lo que el margen para impulsar medidas de estímulo fiscal, con base en las teorías Keynesianas, se ha agotado.

España se encuentra inmersa en este contexto. La crisis en España tiene un importante componente fiscal, puesto que la capacidad de las Administraciones Púlicas para obtener ingresos se encuentra paralizada. Dada la intensidad de esta crisis, el debate sobre el papel estimulador de la política fiscal como instrumento de estabilización de la economía se ha retomado, cuestionándose la validez de la implementación de políticas de gasto expansivas ante variaciones en el ciclo económico (Castro, 2010; p.96). La insuficiencia de ingresos de las administraciones españolas, junto con el mantenimiento del gasto púlico procedente del sostenimiento del Estado del Bienestar, son los condicionantes más fuertes de la crisis de la economía española actual.

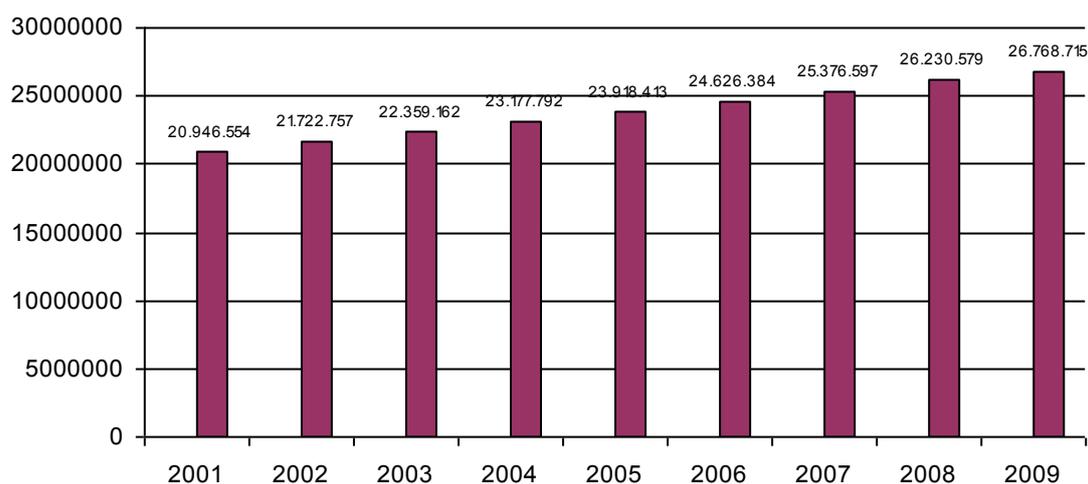
Se puede hablar de este modo de una crisis fiscal en España, de carácter estructural. Llegado a este punto, aparece el debate sobre la estructura política y administrativa con que se puede sostener la economía española ante esta situación.

Siguiendo en esta línea argumental, se hace importante la mención de la evolución del mercado inmobiliario español. Nuestro mercado inmobiliario, tenía un parque de 25.837.108 viviendas a finales del año 2010¹⁷. Este mercado inmobiliario, suponía un importante motor de desarrollo de la economía española, dados los altos volúmenes de transacciones que se llevaban a cabo y la cantidad de empleo que se generaba, provocándose así un aumento de la demanda agregada y la creación, de nuevo, de numerosos puestos de trabajo, generándose más empleo de forma indirecta.

¹⁷Según datos del Ministerio de Fomento de España

Siendo el epicentro generador del desarrollo económico en la última década de bonanza económica el sector de la construcción, la producción de viviendas entre 2001 y 2009 alcanzaba la cifra de 5.822.161, casi un 28% de incremento en este período (gráfico 3.21).

Gráfico 3.21: Evolución del parque de viviendas. 2001-2009.



Fuente: Banco de España y elaboración propia.

Resulta por tanto obvio afirmar que el sector inmobiliario, al haber sido un gran impulsor del crecimiento económico español, ha dado pié a generar la mayoría de transacciones realizadas a nivel general, siendo por tanto a su vez la principal fuente de ingresos tributarios por parte de la Administración Pública.

Como ya es sabido, el incremento progresivo anómalo de los precios y de la renta, muy por encima del IPC, estaba provocando la aparición de una burbuja inmobiliaria, “hinchándose” esta con el paso del tiempo. El resultado de ese desarrollo espectacular del mercado de la vivienda y los valores especulativos alcanzados por el mismo, fue la explosión de la burbuja a finales de 2007. Los efectos adversos son numerosos, destacando, por su significativa importancia, la falta de liquidez del sistema financiero y la destrucción de numerosos puestos de trabajo vinculados con el sector, tanto directos como indirectos. El deterioro de la economía española era evidente ante estos acontecimientos.

La crisis fiscal se genera a raíz del “pinchazo” de la burbuja inmobiliaria, caracterizándose por:

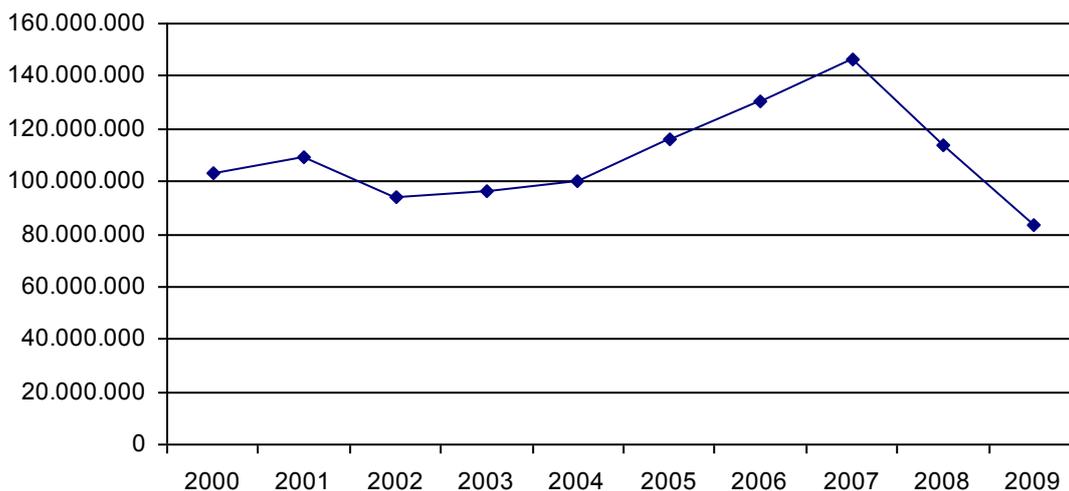
- Los gastos se han visto incrementados, sobre todo en partidas relacionadas con la protección social (prestaciones y subsidios por desempleo).
- Los ingresos tributarios ligados al sector inmobiliario han sufrido una reducción muy importante. (Impuestos de Transmisiones Patrimoniales, Instalaciones y obras, licencias). (Ver cuadro 3.9).
- Así mismo, el Impuesto de Sociedades y el Impuesto sobre el Valor Añadido han experimentado una reducción radical en su recaudación desde el año 2007 (Ver gráfico 3.23).
- La destrucción masiva de empleo ha empeorado a su vez la situación fiscal, puesto que conlleva una menor recaudación fiscal por IRPF y por cuotas de seguridad social.

El gráfico 3.22 refleja la evolución de los ingresos fiscales totales del Estado, para el período 2000-2009. De igual modo que en este, el cuadro 3.9 recoge la recaudación de impuestos para cada Comunidad Autónoma, para el mismo período temporal. País Vasco registra para todo el período los mayores volúmenes de recaudación, situándose en el extremo opuesto La Rioja. Como sucede con el resto de gráficos, el cuadro permite observar cómo en 2007 se registra una caída en la recaudación de impuestos en todas las CCAA, sin excepción. Esta reducción es más acusada en la región de Murcia, disminuyéndose en un 54% los ingresos públicos. Navarra y País Vasco son las dos regiones donde menor impacto ha tenido la crisis fiscal, reduciéndose la recaudación en un 16% y 22%, respectivamente.

En el gráfico 3.23, podemos observar cómo desde 2005 la recaudación por Sociedades ha sido mayor que por IVA, aunque en ambos impuestos la recaudación cae velozmente a partir del año 2007, dada su vinculación con el ciclo económico. Desde 2007, la recaudación en el impuesto de Sociedades ha disminuido en un 45%, siendo la reducción de la recaudación en el IVA de casi un 47% (el impuesto sobre Sociedades

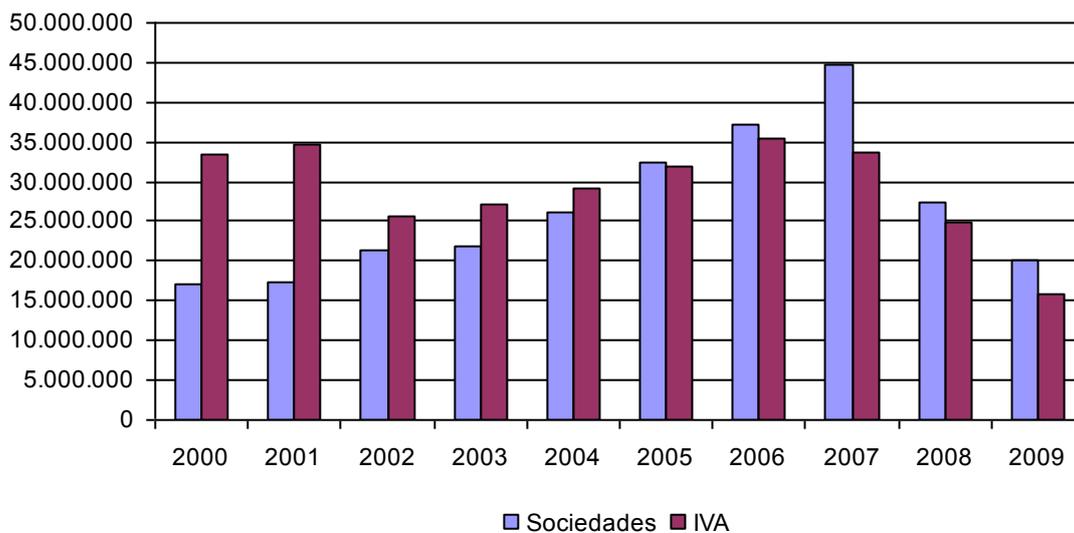
registraba en 2007 una recaudación de 44.823.174 euros, reduciéndose esta cifra en 2009, con una recaudación de 20.188.454 euros).

Gráfico 3.22: Evolución de la recaudación total de ingresos del Estado. 2000-2009.
(En miles)



Fuente: INE y elaboración propia

Gráfico 3.23: Evolución de la recaudación del Impuesto sobre Sociedades e IVA.
2000-2009. (En miles)



Fuente: INE y elaboración propia

Cuadro 3.9: Evolución de la recaudación de tributos por CCAA. 2000-2009. (En miles).

CCAA	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Andalucía	1.147.827	1.411.766	1.824.043	2.521.600	3.139.945	3.370.306	4.272.970	4.203.739	2.791.298	2.075.733
Aragón	289.414	325.722	437.563	520.641	581.937	720.473	822.533	807.341	625.954	481.800
Asturias	209.839	213.895	259.892	324.937	366.217	397.839	481.811	521.920	404.706	293.015
Baleares	333.930	345.288	410.974	472.398	544.106	740.446	891.096	883.062	617.977	419.055
Canarias	333.993	358.291	384.046	433.006	517.559	673.602	769.426	762.457	576.558	419.632
Cantabria	173.116	144.081	159.139	210.533	240.217	319.453	343.938	377.029	263.228	258.788
Castilla y León	467.021	484.624	670.091	722.544	924.866	1.067.777	1.184.382	1.174.585	874.113	673.944
Castilla-La Mancha	227.604	245.964	351.741	436.699	601.384	809.289	1.032.655	1.064.320	799.361	621.506
Cataluña	2.116.951	2.126.244	2.892.044	3.424.259	4.245.988	5.042.820	5.886.175	5.443.233	4.033.490	2.925.295
C. Valenciana	1.017.539	1.111.574	1.645.226	1.982.933	2.470.381	2.943.392	3.432.840	3.205.551	2.023.946	1.511.127
Extremadura	118.531	110.143	158.297	223.570	237.851	280.364	322.638	332.963	263.240	225.410
Galicia	401.904	449.591	579.814	680.914	783.844	955.877	1.119.529	1.187.937	931.292	666.175
Madrid	1.604.639	1.650.537	2.531.674	3.757.811	4.214.223	4.849.602	5.420.329	5.058.145	3.632.663	2.508.468
Murcia	216.765	246.281	325.629	424.388	549.290	769.720	890.197	901.677	574.835	414.357
Rioja	71.248	75.263	106.897	112.826	149.222	167.201	192.859	192.380	144.118	99.750
Navarra	2.137.908	2.100.115	2.396.164	2.460.350	2.618.649	2.914.489	3.332.838	3.589.173	3.175.089	3.031.613
País Vasco	8.040.436	8.260.714	8.673.780	9.205.313	9.906.871	11.265.457	12.552.300	13.772.119	12.834.203	10.792.074

Fuente: INE y elaboración propia

En definitiva, el análisis realizado permite concluir que desde 2007 los ingresos autonómicos se han visto mermados a causa de la coyuntura económica que los ha llevado a registrar por primera vez desde los años 80 una tasa de crecimiento medio del -5.5% en los últimos tres años (Cardoso, 2011; p.3).

En la serie temporal comprendida en los gráficos podemos observar dos etapas: durante los años 2000-2006, durante la cual los ingresos autonómicos se incrementan significativamente, dada la expansión del mercado inmobiliario que proporcionó unos ingresos de difícil recuperación en el futuro; otra etapa que surge a partir de 2007, dada la crisis económica y la reducción del consumo, donde la recaudación tributaria desciende radicalmente.

En relación con el marco fiscal existente en nuestro modelo descentralizador, aparece en nuestro estado territorial el concepto social de ilusión fiscal¹⁸ (Las CCAA satisfacen las necesidades de sus ciudadanos prestando los servicios públicos que les compete). Para ello, los gestores de estas incurren en niveles de gasto que pueden ir aumentando sin que soporten el coste político que les supondría si fueran los responsables, a su vez, del incremento de las tasas impositivas necesarias para financiarlo, ya que se financian en parte con las transferencias de nivelación de la Hacienda central. En la hacienda clásica federal, la hacienda central aparece para nivelar cuando es necesario hacerlo. En el caso español esta nivelación de recursos aparece de forma constante y con carácter “dominante” en la financiación autonómica, al igual que ocurre en un sistema centralista. Esta característica contradice los principios de corresponsabilidad fiscal y autonomía financiera en los que se sustenta todo sistema federal. Este concepto de ilusión fiscal, obstaculiza los incentivos políticos que deberían darse para obtener una disciplina presupuestaria coherente. En la ciencia política se concibe como un problema en la percepción del ciudadano (elector político): el contribuyente sí percibe por parte de la administración regional la mejora/aumento de prestación de servicios públicos; sin embargo, el ciudadano no experimenta un coste tributario regional superior.

¹⁸La ilusión fiscal se refiere al fenómeno por el que los ciudadanos sobrevaloran los beneficios que generan distintos programas de gasto público, pero subestiman los costes de la tributación, no sólo presente, sino también futura).

Complementario a esto último, hay numerosos estudios sociológicos que manifiestan la existencia de un cierto consenso social a la hora de valorar positivamente el proceso descentralizador español. Esto se debe principalmente a que el modelo organizativo se originó en base a cuestiones relacionadas con la historia, cultura e idioma de determinadas CCAA, más que a un proceso descentralizador federal, basado en criterios de eficacia económica del proceso.

CAPÍTULO 4: UNA PROPUESTA DE REFORMAS ESTRUCTURALES NECESARIAS

La economía española se encuentra en un momento extremadamente delicado. La actual crisis internacional, ha golpeado de forma intensa a nuestra economía, debido a nuestro modelo de crecimiento anterior y a la burbuja inmobiliaria acaecida. Esta crisis internacional ha provocado grandes niveles de desempleo, un fuerte desequilibrio fiscal, un sector financiero vulnerable y una desconfianza manifestada en los mercados internacionales, provocando altos costes de financiación. Claro está que las reformas prioritarias deben ir destinadas a restablecer la estabilidad económica, a asegurar un Estado del Bienestar sostenible y a encauzar nuestra economía por la senda del crecimiento.

El proceso descentralizador del Estado español ha conseguido grandes logros en cuanto a progreso, cohesión territorial y configuración del modelo organizativo adoptado. Sin embargo, nuestro modelo autonómico se ve necesitado de reformas por determinadas insuficiencias de funcionamiento, más visibles con la actual coyuntura, para que este sea sostenible a largo plazo y podamos mantener los rasgos que caracterizan nuestro modelo territorial. Es necesario abordar reformas estructurales vinculadas a las debilidades del Estado Autonómico desarrolladas en este trabajo.

Para llevar a cabo el detalle de las reformas que deberían adoptarse en la Política Económica, se establece la siguiente clasificación referida a los tres grandes campos/áreas de actuación:

- Actuaciones en el ámbito administrativo.
- Retos del sistema sanitario
- Reformas necesarias de Política Fiscal.

De todos modos, dada la finalidad del presente trabajo, algunas de las propuestas planteadas son meramente indicativas y habrán de ser abordadas con mayor rigor y profundidad en investigaciones futuras.

4.1 Actuaciones en el ámbito administrativo

En el apartado 3.1 “Estructura administrativa compleja”, se detalla el volumen de entes públicos existentes en España, así como su tipología. A 1 de julio de 2011, el número de entes que figuran en el inventario dependientes de las CCAA, asciende a 2357. En el artículo 103 de la Constitución Española, se establece que *“La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación,…”*. En este sentido, cabe entender que las Administraciones Públicas deben garantizar el funcionamiento de los servicios públicos con la mayor economía, eficacia y eficiencia en el uso de los recursos. Es objeto una reforma en este sentido que evite duplicidades, burocracias e ineficiencias, para así garantizar un servicio público de calidad, siendo objeto de esta reforma llevar a cabo una reducción del complejo de entes inventariadas, aprovechando las ventajas que nos proporcionan las economías de escala.

Se hace inexorable llevar a cabo un control de sociedades ligadas al Sector Público, analizando sus competencias en el mercado, sus costes y beneficios, su eficiencia y alcance de objetivos, y racionalizar este tipo de instituciones. En definitiva, es preciso utilizar los principios de transparencia y evaluación.

El pasado 16 de marzo el Gobierno aprobó un Plan de Reestructuración y Racionalización del Sector Público Empresarial y Fundacional Estatal, afectando al 32% de las sociedades mercantiles del Sector Público. Con esta medida, se pretende evitar la huida del Derecho Administrativo y del control presupuestario del gasto, como medida de austeridad. La trascendencia de esta reforma y el logro de su objetivo debería perseguirse con entusiasmo, adquiriendo para ello compromisos sobre la misma los diferentes niveles de gobierno, siendo fundamental la coordinación entre las Haciendas territoriales.

Ligado al número de instituciones públicas, surge la necesidad de reformar, así mismo, la gestión de los recursos humanos. En este trabajo se mencionan problemas de rigidez laboral de movilidad de los empleados públicos y una evolución pro-cíclica en la

contratación de personal de la administración, la cual ha ido en orden ascendente a pesar del surgimiento de la crisis actual.

Se debe establecer una política de gestión de los recursos humanos que evite las duplicidades en la prestación de servicios públicos. Para ello, el personal público debe adaptarse a las nuevas tendencias o necesidades de los servicios públicos generadas por cambios demográficos (aumento de población envejecida/disminución de escolares), reasignándose los recursos de forma eficiente.

Tomando como referencia la experiencia internacional, países como Finlandia y Dinamarca, entre otros, han utilizado mecanismos como la reducción y eliminación de contratos de trabajo “vitalicios”. De igual modo, se han eliminado las barreras a la movilidad de los trabajadores dentro del propio sector público, que en España se dan debido al carácter autonómico de nuestro modelo y a la política de recursos humanos regional¹⁹. (Concepto de estanqueidad laboral).

No cabe duda de que la propia lógica económica es contraria a aumentar el personal público durante ciclos bajistas y contracción del PIB, dada además la inflexibilidad del personal público de España ya comentada.

Para mejorar la productividad y la eficiencia de los empleados públicos, la senda que debe tomar en consideración la política de recursos humanos ha de ir orientada a la implantación de sistemas de retribución variable, estableciendo las retribuciones salariales mediante una ponderación calculada en base al logro de objetivos y resultados por el personal.

4.2 Retos del sistema sanitario

La Sanidad es una de las principales partidas de gasto de los presupuestos públicos. Es, dentro del Estado del Bienestar, la que más peso tiene en cuanto a recursos necesarios.

¹⁹Concepto de estanqueidad laboral.

El gasto sanitario, como ya se ha comentado, ha crecido más rápidamente que el PIB, incrementándose así mismo, año tras año, el porcentaje del PIB destinado a gasto sanitario. Actualmente, existe un debate social sobre la sostenibilidad a medio y largo plazo del SNS (Sistema Nacional de Salud), siendo de primordial interés cuestionarse su viabilidad mediante la aplicación de reformas estructurales que aseguren su permanencia para los años venideros. La reciente crisis ha generado un fuerte déficit y los ingresos públicos se han visto drásticamente reducidos, acontecimiento que intensifica la necesidad de abordar acciones concretas y reformas en el sistema sanitario con especial urgencia.

En este contexto, el CISNS (Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud) aprobó en marzo de 2010 diversas medidas para promover la sostenibilidad del sistema (cuadro 4.1). De estas, la que se ha ejecutado con mayor rapidez y concreción es la relativa a la reducción del gasto farmacéutico²⁰.

A su vez, en este mismo año 2012, se aprueba el Real Decreto Ley 16/2012, por el que se establecen un conjunto de medidas cuyo objetivo es fortalecer el sistema sanitario. La de mayor penetración directa, y con aplicación inmediata, es la relativa a “la prestación farmacéutica y cartera suplementaria”, que incrementa el porcentaje de pago por parte del paciente y establece unos tramos de pago farmacéutico establecidos según tres criterios: renta, edad y grado de enfermedad. Sin embargo, aunque estas medidas reducirán el gasto de forma inmediata, las de real relevancia tienen que ser de carácter estructural, y que incidan de forma positiva para mantener el sistema sanitario a largo plazo.

Hay que introducir en la política sanitaria medidas estructurales, las cuales tienen que ir orientadas a la contención del gasto sanitario por encima del crecimiento de la riqueza nacional, asegurando una utilización de los recursos disponibles eficaz y sin despilfarros, como ha estado ocurriendo hasta ahora en la época de bonanza económica. La literatura al respecto ofrece una amplia y extensa aportación, tanto de autores expertos en economía de la salud nacionales como internacionales.

²⁰ Real Decreto ley 4/2010 y 8/2010, referida como ya conocemos a los medicamentos genéricos y adecuación de los envases a la duración de los tratamientos.

Cuadro 4.1. Acciones y medidas para promover la calidad, equidad, cohesión y sostenibilidad del SNS.

MEDIDAS DEL CISNS, 2010
CALIDAD, EQUIDAD Y COHESIÓN
<ul style="list-style-type: none">- Plena universalidad- Garantizar tiempo máximo de acceso a las prestaciones- Calendario Vacunal único- Uso extensivo de la eHealth y las nuevas tecnologías- Historia Clínica Digital Común
EFICIENCIA Y GASTO SANITARIO A CORTO PLAZO
<ul style="list-style-type: none">- Políticas comunes de gasto farmacéutico- Procedimiento de compras agregadas- Estrategias educativas, informativas y organizativas para moderar la presión asistencial- Criterios comunes para las retribuciones
MEDIDAS A MEDIO PLAZO A ESTUDIAR EN 2010
<ul style="list-style-type: none">- Incremento finalista de recursos al SNS- Fondo recohesión Sanitaria- Mecanismos de compensación del gasto soportado en contingencias laborales- Revisar tarifas por atención a los accidentes de tráfico- Mecanismos de reembolso derivados de la atención a pacientes de la UE. Estrategias de salud conjuntas entre CCAA- Aumentar participación de los profesionales en la gestión- Estudio sobre necesidades de profesionales de cuidados de enfermería- Sistema común de planificación de recursos humanos- Sistema de información común de indicadores de resultados en salud- Registro de profesionales- Mapa de especialidades médicas en base a un modelo troncal- Estrategia común para la atención de pacientes crónicos- Promover estilos de vida saludables- Reforzar papel Evaluación Tecnologías Sanitarias

Fuente: Consejo Interterritorial del SNS, 18 de marzo de 2010.

Haciendo una síntesis, podemos mencionar diversas actuaciones disponibles:

- Mecanismos dirigidos a buscar una mayor corresponsabilización de los usuarios. El objetivo va encaminado a racionalizar el comportamiento de los usuarios del sistema de salud. En el estudio de FEDEA (2009, p.17) se recomienda la introducción de un ticket moderador del consumo en atención primaria y urgencias. Este, vigente ya en varios países, consistiría en introducir un pago fijo por visita médica, de pequeña cantidad y asequible a todo ciudadano, para filtrar el exceso de consumo sanitario y primar el valor y el coste de los servicios sanitarios, transmitiendo esta información a los usuarios.
- Medidas encaminadas a fomentar la autonomía de gestión y reforzar los esquemas de incentivos a los centros y a sus profesionales. Estas medidas buscan mejorar la calidad y la eficiencia del sistema otorgando mayor autonomía de gestión a los profesionales (los reales concedores de las prestaciones sanitarias). Así mismo, hay experiencias de países que han proporcionado un sistema de incentivos tanto a proveedores como a profesionales del sector, para lograr determinados objetivos establecidos en determinados períodos de tiempo, haciéndose corresponsables a los gestores profesionales de hospitales y centros de atención sanitaria. Así se evitarían los incrementos en las tasas de absentismo laboral y las diferencias en rendimientos/productividad entre los diferentes centros sanitarios.
- Intensificar el criterio evaluador en las nuevas tecnologías sanitarias. Las nuevas tecnologías médicas son el principal factor del crecimiento del gasto, dado sus costes. En este aspecto, las agencias de evaluación deberían de emitir informes vinculantes, centrándose no solo en los fármacos, sino también en el conjunto global de la cartera de servicios del SNS.
- Desarrollar un espacio sociosanitario. El espacio sociosanitario es un sistema de atención sanitaria para pacientes con necesidades de atención médica simultánea en diversas áreas y pacientes cuya necesidad de atención es significativa tanto en intensidad como en la duración en el tiempo de la atención (Antares Consulting

2010; p.11). En España se invierten pocos recursos para desarrollar este sistema, que permite obtener eficiencias de gran impacto, siendo un sistema eficaz, tanto en la calidad como en la disminución de costes.

- Llevar a cabo medidas de concienciación sobre la prevención de la salud. Consistiría esta medida en identificar los hábitos y estilos de vida que son paralelos a la aparición de patologías, hacer hincapié en su promoción e impulsar una cultura de estilo de vida saludable. Diversos estudios avalan los ahorros significativos generados en el sistema sanitario si se implantasen hábitos saludables en la sociedad. Un estudio en EEUU calcula en 200.000 millones de dólares el ahorro en tratamientos si se aplicase esta medida (DeVol, R.; Bechoussian, A.; Charuworn, A. 2007).
- Implantación de modelos de servicios compartidos: estos modelos minimizan los costes, utilizan economías de escala y optimizan la gestión de recursos y procesos burocráticos. Consiste en establecer un único proveedor del “servicio” para toda una red de clientes-centros médicos. Una fórmula de este sistema sería la concesión administrativa para solicitar los pedidos.
- Continuar la inversión en las TIC en salud: la Historia Clínica Electrónica (HCE), la prescripción electrónica y el Registro Computarizado de Órdenes Médicas (CPOE) son algunos de los ejemplos de desarrollo tecnológico que han permitido la optimización de los procesos administrativos sanitarios. Es imprescindible identificar las TIC prioritarias en salud y llevar a cabo evaluaciones de implantación de éstas. Algunos estudios estiman que, en 2011, con el gasto en TIC del SNS, el ahorro puede haber sido de hasta 44 millones de euros anual.
- Inversión en investigación relacionada con los retos del SNS: con el proceso de descentralización de la sanidad finalizado tras los acuerdos en 2001, es necesario analizar e investigar la efectividad de ese traspaso en cuanto a ventajas y costes. Los estudios realizados (Jiménez, D. 2010, pp. 269-279), y la abstracción de los

datos sanitarios limitan aún los resultados que puedan despejarse del proceso de descentralización sanitaria. Es por tanto imprescindible seguir investigando para poder analizar este impacto.

- Desarrollar la formación en gestión básica en todos los profesionales sanitarios. Para conseguir la eficiencia hay que inculcársela a los profesionales como un compromiso ético con la sociedad, siendo éstos conscientes de la benevolencia de la eficiencia con la permanencia de los valores de calidad, seguridad y equidad del sistema.

4.3 Reformas necesarias de Política Fiscal

Desde la perspectiva europea, los países han sufrido un fuerte deterioro en el ámbito fiscal a consecuencia de la depresión del ciclo, generando una crisis de deuda pública difícil de resolver. Es necesaria una reforma de “previsión” en el ciclo alcista de la economía, que permita tener al alcance un margen de maniobra para actuar cuando el ciclo se ve contraído.

La crisis actual ha puesto en cuestión la viabilidad de nuestro modelo autonómico. Sin embargo, este no es un problema circunstancial ni coyuntural, sino más bien responde a un problema estructural. Como se ha comentado en el capítulo 3, hemos podido comprobar que nuestro modelo autonómico conlleva a un crecimiento del déficit y de la deuda, obstaculizando el objetivo de consolidación fiscal y estabilidad presupuestaria. Es necesario destacar que este problema no se debe en su conjunto a la descentralización llevada a cabo por nuestro país, pues diversas teorías federalistas establecen hipótesis favorables a la descentralización de procesos y competencias. Sin embargo, la arquitectura o diseño del Estado español se ve necesitada de una remodelación.

A la hora de hablar de reformas estructurales en el ámbito de la política fiscal aparece el concepto de *corresponsabilidad fiscal*. Como señala Torres (1992, pp. 261): “el ideal en la aplicación de la corresponsabilidad fiscal consistiría, en consecuencia, en

que las CCAA cubrieran todas sus necesidades de gasto con recursos de gestión propia, desapareciendo las transferencias financieras del Estado como recurso regular del sistema”. Del mismo modo que las CCAA tienen una gran capacidad de decisión y tienen asumidas numerosas competencias, sería necesario dotar de una mayor capacidad tributaria a estas. Al no suceder esta premisa y ser dependientes (transferencias) de la Administración Central los Ayuntamientos y Autonomías, se incentiva a que estos últimos realicen gestiones presupuestarias irresponsables, lejos de caracterizarse estas actuaciones por la disciplina fiscal.

Para la contención del gasto es necesario acatar reglas presupuestarias que garanticen la *disciplina fiscal* y la estabilidad financiera. El entorno institucional y el marco normativo, al respecto, son trascendentales a la hora de que los diferentes niveles de gobierno desarrollen comportamientos presupuestarios responsables. Para ello, sería necesario hacer modificaciones en la Ley de Estabilidad Presupuestaria, imponiendo la regla disciplinaria de déficit cero y establecer un límite constitucional al endeudamiento público en porcentaje del PIB. En cuanto a este último, los partidos mayoritarios ya han alcanzado un pacto mediante el cual acuerdan reformar la Constitución y limitar el techo de gasto público. Este límite se fijaría en el 0.40% del PIB a partir de 2018, dado el actual contexto económico adverso. El contexto normativo fiscal se sitúa en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE, actualmente incumplido por diversos países. Un déficit superior al 3% se considera en este pacto excesivo y requiere medidas correctivas.

Para controlar y evaluar el gasto público, es necesario hacer una mejora en términos de *transparencia*. El 23 de marzo de 2012, se crea en España un anteproyecto de Ley de Transparencia del gasto público, con el objetivo de identificar todas las partidas de gastos públicos y de proporcionar al ciudadano toda la información que requiera, asignándole así el derecho de conocimiento del gasto “financiado” por los contribuyentes. La transparencia es fundamental: permite que los ciudadanos conozcan las partidas de gasto; la comparación entre gestores se hace posible, estimulando incentivos de mejora; posibilita una mayor coordinación de las políticas desarrolladas por los distintos niveles de gobierno.

Otra medida de suma importancia que garantice la sostenibilidad del sistema es la mejora de su *eficiencia*. Las propuestas para ello son muy amplias en densos estudios dedicados exclusivamente para mejorar la eficiencia del sector público. Mejorar la eficiencia del gasto público es imprescindible dada la escasez de recursos, el fuerte endeudamiento actual y las perspectivas de hacer frente a una mayor demanda de servicios y prestaciones públicas. Se destacan tres áreas de actuación para mejorar la eficiencia: una mayor sensibilización del proceso presupuestario; aplicación de nuevas prácticas de gestión y la introducción de mecanismos eficaces en la provisión de servicios públicos. Así mismo, se hace necesario, para mejorar la eficiencia, implantar una gestión pública orientada a resultados (los denominados “estatutos de los ciudadanos” implantados en algunos países como Noruega y Canadá que recogen las necesidades de los consumidores públicos y su satisfacción al respecto), como se comentó en este mismo capítulo. Existen distintas alternativas en cuanto a la provisión de los servicios públicos. El Benchmarking²¹, la subcontratación y la oferta competitiva disminuyen los costes, mejorándose así la eficiencia del gasto. En este sentido, se hace necesario buscar unos indicadores medidores de la eficacia del gasto público en cuanto a su contribución al crecimiento económico y a la productividad.

Es necesario y urgente mejorar los instrumentos de estabilidad financiera del sistema. La actual crisis nos ha demostrado que nuestro sistema de finanzas públicas es muy vulnerable. Ya se ha hablado del comportamiento cíclico de los ingresos y la política de gasto, los cuales han estado en esta década ligados al ciclo de bonanza que ha experimentado la economía española. Es necesario introducir modificaciones. Sería apropiado crear un *Fondo de estabilidad* en la financiación de los servicios públicos que compensase los efectos fiscales producidos por cambios en el ciclo económico.

²¹ El *benchmarking* es un anglicismo que, en las ciencias de la administración de empresas, puede definirse como un proceso sistemático y continuo para evaluar comparativamente los productos, servicios y procesos de trabajo en organizaciones. Consiste en tomar "comparadores" o benchmarks a aquellos productos, servicios y procesos de trabajo que pertenezcan a organizaciones que evidencien las mejores prácticas sobre el área de interés, con el propósito de transferir el conocimiento de las mejores prácticas y su aplicación.

En la regulación del *modelo de financiación* se hace imprescindible la creación de un mecanismo de sanciones e incentivos creíble y ejecutable que penalice objetivamente y depure las responsabilidades derivadas de las desviaciones que se den en el control presupuestario.

Es conveniente y necesario que en España se cree un *Consejo Fiscal Independiente*, para llevar a cabo una evaluación de las reformas que hacen los gobiernos y para estudiar y controlar la política presupuestaria de las Administraciones Públicas. Muchos países disponen de este órgano. En Holanda, por ejemplo, no solo se dedica a evaluar los presupuestos públicos, sino que también analiza los programas electorales de los partidos políticos para comprobar su viabilidad.

En definitiva, el Estado Autonómico español ha originado mediante el proceso de descentralización un deterioro en la relación eficacia-coste, generando duplicidades y presionando al alza la tendencia del gasto público. Estas debilidades se han puesto más de manifiesto ante la crisis económica, haciéndose imprescindible la reestructuración de nuestro modelo mediante la aplicación de reformas estructurales, para lograr así una sostenibilidad del mismo a medio y largo plazo.

CONCLUSIONES

Del análisis realizado en el presente trabajo de investigación, se extraen, entre otras, las siguientes conclusiones:

1. La evolución de las variables macroeconómicas principales han seguido sendas muy divergentes entre los países de la UE-27, tras el estallido de la crisis. Grecia e Irlanda han registrado un deterioro muy significativo en la tasa de crecimiento del PIB, siendo únicamente positivo el comportamiento de los países que se han incorporado recientemente a la UE-27. En este contexto, España es el país donde mayor destrucción de empleo se ha producido, alcanzando una tasa de desempleo de un 21.7% en Diciembre de 2011, situándose 11.8 puntos porcentuales por encima de la media europea.
2. Entre 2005 y 2010, España registra un crecimiento intenso del tamaño de las Administraciones Públicas, convergiendo, en este sentido, hacia la media europea. La ratio Gasto Público/PIB se incrementa en España en 7.2 puntos, mientras que la media europea registra un crecimiento de 4.6 puntos, respectivamente. A pesar de esta circunstancia, España sigue situándose entre los países con menor ratio Gasto Público/PIB, ostentando la decimoséptima posición de la UE-27.
3. La crisis económica internacional actual ha puesto de manifiesto que la Unión Europea corre un gran riesgo y sigue estando en el epicentro de la inestabilidad financiera. Paralelamente a la crisis financiera privada, coexiste una crisis de deuda soberana, que dificulta enormemente la financiación de los países periféricos, incurriendo estos países en niveles de gasto excesivos, debidos, entre otras circunstancias, a los elevados gastos financieros. Por su parte, el gasto público ha de hacer frente a la actual recesión, elevándose el coste en prestaciones por desempleo y otros componentes sociales del gasto, al mismo tiempo que los ingresos públicos (en este contexto) caen de forma sostenida, provocando así un déficit público muy elevado. A pesar de incumplir en 2011 el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, España registra en esa fecha de referencia

una deuda en porcentaje del PIB menor que la media europea, concretamente un 68.5% del PIB, respecto al 82.5% del PIB de la media de la UE-27. Sin embargo, España es en 2011 el tercer país con más déficit público, registrando un déficit 8.5% del PIB, posicionándose únicamente por delante Irlanda y Grecia.

4. La evolución del gasto de las Comunidades Autónomas españolas ha sufrido una fuerte expansión a causa del proceso descentralizador, dándose los últimos pasos en este sentido, en 2002, con las transferencias definitivas de sanidad, alcanzando así aquellas su techo competencial. El Sector Público español posee el mayor grado de descentralización de la UE-27. Tanto las CCAA, como los Ayuntamientos tienen una gran presencia en la oferta de bienes y servicios públicos más próximos al ciudadano.
5. Del análisis realizado desde la perspectiva de la clasificación económica del gasto se pueden efectuar, entre otras, las siguientes consideraciones:
 - Las transferencias corrientes son el principal destino del gasto, siendo la media autonómica de 1.278 euros por habitante en el ejercicio presupuestario de 2009. La Comunidad foral de Navarra es la que acumula el mayor volumen de su gasto en este capítulo (2.605 euros por habitante).
 - Los gastos de personal son el segundo capítulo de gasto con una mayor asignación presupuestaria, que se sitúa en 1.219 euros por habitante. Baleares, Cataluña y País Vasco son las que menor gasto per cápita destinan a este capítulo.
 - Las operaciones de capital, inversiones reales y transferencias de capital, son el tercer capítulo de gasto per cápita. Navarra y Castilla y León son las Comunidades que mayores recursos destinan a esta finalidad (1.532 y 1.081 euros por habitante, respectivamente).
 - Los gastos financieros constituyen partida presupuestaria más reducida en cuanto a gasto per cápita se refiere, situándose en 56 euros por habitante para la

media de las Comunidades Autónomas. El mayor peso de este capítulo se localiza en Cataluña y Comunidad Valenciana (107 y 100 euros, respectivamente), mientras que las Comunidades que cuentan con un menor gasto por habitante en este capítulo son País Vasco, Extremadura y Castilla y León. Sin embargo, es preciso señalar que a raíz del inicio de la crisis en 2007, se detecta un incremento significativo de los gastos financieros en todas las Comunidades Autónomas.

6. Desde la óptica de la clasificación funcional del gasto los resultados obtenidos muestran que:

- Sanidad y Educación son las funciones con mayor dotación de recursos, siendo la de Asuntos Económicos la que mayor incremento ha registrado en todas las Comunidades Autónomas en el período temporal objeto de análisis, 2004-2009, lo que indica la existencia de una mayor intervención pública en la actividad económica por parte de las Comunidades Autónomas.
- Dentro de las subfunciones de Actuaciones de Carácter General, se sitúa la deuda pública, registrando Cataluña el mayor valor en términos per cápita para el último año para el que existen datos disponibles en la base de datos del IEF, es decir, 2009.
- Existen diferencias importantes entre las Comunidades Autónomas en las prioridades de sus políticas de gasto, siendo las más acentuadas las que afectan al gasto educativo.

7. Las Comunidades Autónomas mejor posicionadas en cuanto a niveles de gasto total y niveles de endeudamiento son el País Vasco y Navarra, situándose en el extremo opuesto Canarias, Murcia, Castilla la Mancha, Andalucía, Extremadura y la Comunidad Valenciana.

8. Se puede afirmar que la crisis económica ha puesto de manifiesto algunas debilidades de nuestro modelo autonómico. La evolución del gasto autonómico refleja el crecimiento inexorable que se produce en el binomio déficit/deuda, siendo difícil el proceso de consolidación de las finanzas públicas, lo que apunta la insostenibilidad del mismo tal como está concebido en este momento.

9. Algunas de las causas que lastran el modelo e incrementan de forma progresiva el gasto tienen que ver con:
 - La compleja estructura territorial del Estado, formada por un ingente volumen de municipios y de entes públicos de diversa índole, que conllevan a una pérdida de eficiencia en la prestación de servicios públicos al darse multitud de duplicidades y un complejo entramado burocrático.

 - El gasto sanitario se tacha, también, como insostenible al registrar su evolución un crecimiento por encima del PIB; existiendo factores estructurales que pronostican un aumento constante del mismo a medio y largo plazo.

 - Simultáneamente, España sufre una grave crisis fiscal, donde se produce un agotamiento del marco fiscal de las Comunidades Autónomas. Los ingresos, vinculados, en cuanto a volumen principalmente al sector inmobiliario, se han visto drásticamente reducidos en todas las regiones, lo que exige un replanteamiento del modelo fiscal existente.

10. Las actuaciones que se deben llevar a cabo han de ir encaminadas a paliar los efectos provocados por las debilidades principales del modelo de gasto. Así, hay que emprender, entre otras actuaciones, las siguientes:
 - La reestructuración de la estructura administrativa del Estado autonómico, lo que implica llevar a cabo una reducción del número de entes públicos inventariados, dependientes de las distintas Comunidades Autónomas, aprovechando las ventajas que proporcionan las economías de escala. Se

hace, por lo tanto, inexorable, llevar a cabo un control de sociedades ligadas al Sector Público autonómico, analizando sus costes, sus beneficios y su eficiencia.

- Se debe establecer una política de gestión de los recursos humanos que evite las duplicidades en la prestación de servicios públicos. Para ello, el personal público debe de adaptarse a las nuevas tendencias o necesidades de los servicios públicos, generadas por cambios demográficos, reasignándose los recursos de forma eficiente.
- Es preciso aplicar medidas en el sistema sanitario que racionalicen el consumo y la utilización de estos servicios, de cara a mejorar su eficiencia, al mismo tiempo que se garantice su sostenibilidad, manteniendo los principios básicos que lo caracterizan.
- En el ámbito fiscal es necesario que se aborden actuaciones que garanticen una correcta disciplina fiscal. En este caso, es preciso mejorar la transparencia, identificar nuevas fuentes de ingresos y plantearse, tal como recomienda la UE, la creación de un Consejo Fiscal Independiente.

BIBLIOGRAFÍA

ALAVAREZ, S.; ARIZAGA, M.C.; APARICIO, A. (2000): “Descentralización fiscal y crecimiento del gasto público en España. Un análisis desde los principios de la economía política constitucional”. *Anales de Economía Aplicada*, nº 14, pp. 1-20.

ALVAREZ, J.L; MOLERO, J.C; GRIJALBA, M.A; TOBES, P; CANTARERO, D; CARBAJO, A; FERNADEZ, F; GARCIA, G; GOMEZ, J; SEVILLA, J; VIDAL, J.M; UTRILLA, A. (2011): *Cómo reformar las administraciones territoriales*. Círculo de empresarios. Madrid, pp. 127-283.

ARENAS, C.A. (2011): “Sostenibilidad del sistema sanitario en España”, *Sedisa Siglo XXI*, artículo 242, pp. 1-30.

ATKINSON, P; NOORD, P. (2001): “Managing Public Expenditure: Some Emerging Policy issues and a Framework for Analysis”, *OECD Economics Department Working Papers*, nº 285, p.13-15.

BANCO CENTRAL EUROPEO (2009): “Composición Funcional del gasto público en la Unión Europea”, *Boletín mensual* Abril, pp. 101-110.

BANCO CENTRAL EUROPEO (2011): Informe anual 2011.

BANCO DE ESPAÑA (2008): “La composición del gasto público en Europa y el crecimiento a largo plazo”, *Boletín económico* Marzo, pp. 1-14.

BAREA, J. (1988): “Gasto Público en asistencia sanitaria”, *Papeles de Economía Española*, nº 37, pp. 242-254.

BARRUSO, B. (2004): “La evolución de las finanzas públicas en la Unión Europea”, *Cuadernos de Política Económica*, nº 8, pp. 60-88.

CARDOSO, M. (2011): “Las Comunidades Autónomas ante el reto de 2011”, *Servicio de estudios del grupo BBVA*, pp. 1-11.

CARRLLO, E.; CERVERA, M.; GIL, V.; RUEDA, Y. (2010): “Claves para la construcción del espacio sociosanitario en España”. Antares Consulting, pp. 11-29.

CASTRO, F; GORDO, E; PÉREZ, J.J. (2010): “La política fiscal discrecional en tiempos de crisis”, *Presupuesto y Gasto Público*, nº 59, pp. 83-102.

CEOE (2011): “Debate de la eficiencia del sector público: una contribución en el ámbito del número y coste del personal”, *Departamento de Economía del Servicio de estudios*, pp. 1-34.

CÍRCULO DE EMPRESARIOS (2011): *Administraciones Territoriales: propuestas para la mejora de la eficiencia y de la unidad de mercado*. Madrid.

COLL, P. (1990): “La dimensión del sector sanitario español ayer y hoy: variaciones y causas”, *Información Comercial Española*, 681-682, pp. 75-87.

COMÍN, F. (2003): *Las Administraciones Públicas*. Espasa Calpe, 6ª edición. Madrid, pp.559.

DEVOL, R.; BECHOUSSIAN, A.; CHARUWORN, A. (2007): *An unhealthy America: The Economic Burden of Chronic Disease. Charting a New Course to save lives and increase productivity and Economic Growth*. Santa Monica, CA, Milken Institute.

DOMINGUEZ, J.M. (1990): “Provisión y producción de servicios colectivos: principales aspectos teóricos y metodológicos”, *Hacienda Pública Española*, nº 116, pp. 79-103.

DOMINGUEZ, J.M.; RUEDA, N. (2005): “La dimensión y el papel del sector público e los países de la Unión Europea: tendencias recientes”, *Tribuna de Economía*, nº 827, pp. 223-241.

DUBLIN,K; PITZER, J; WEISMAN, E. (2004): *Measuring the Size of the Public Sector: ¿What Does the IMF's Government Finance Statistics Manual 2001 Contribute?*, en European Commission, pp. 17-32.

EUROPEAN COMMISSION. (2012): “Interim Forecast”. *Economic and Financial Affairs*.

EUROSTAT (2011): “General Government expenditure trends 2005-2010: EU countries compared”, *Issue number 42*.

EUROSTAT (2011): “Structure of government debt in Europe in 2010”, *Issue number 68*.

EUROSTAT (2012): “Structure of government debt in Europe in 2011”, *Issue number 34*.

FEDEA (2009): *Impulsar un cambio posible en el sistema sanitario*. McKinsey&Company. Madrid.

FERRARO, F.J. (2006): *Un balance del estado de las autonomías*. Fundación Cajamar. Almería.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI) (2005): “Spain: selected issues”, *IMF Country Report*, nº 5/57.

FRANZ, A. (2004): “The Size of the Government Sector: How to Measure”, *Background Paper*, en European Commission, pp. 15-16.

FUENTES, E; BAREA, J. (1996): “El déficit público de la democracia española”, *Papeles de Economía Española*, nº 68, pp. 86-191.

FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL (2011): *Los gobiernos locales intermedios en España*. Libro Verde, p.166.

FUNDACIÓN PFIZER (2009): “El impacto de la demografía sobre el gasto sanitario futuro de las CCAA”.

GALÁN, A.; IGLESIAS, J. (2005): “Panorámica del sector público en la Unión Europea”, *Presupuesto y gasto público*, nº 40, pp. 79-96.

GARCÍA DÍAZ, M.A. (2009): “Presupuestos de las Comunidades Autónomas 2009 y deuda en circulación en 2008”. *Instituto de Estudios Fiscales*, nº 16, pp.37-51.

GIL, V; BARRUBÉS, J.; ÁLVAREZ, J.C.; PORTELLA, E.: (2010): *Sostenibilidad financiera del sistema financiero*. Antares Consulting, pp. 5-37.

GIMÉNEZ, A. (2003): *Federalismo Fiscal. Teoría y práctica*. Tirant Lo Blanch, Valencia.

GÓMEZ, J.; GARCÉS, M.; ELORRIAGA, G. (2010): *Por un Estado autonómico racional y viable*. FAES

GUERRERO, J.P; VALDES, Y. (2000): *Manual sobre la clasificación económica del gasto público*. CIDE. México.

HJERPPE, R. (2004): “Uncovering the Dimensions of the Common Good-Problems of the Measurement of the Size of the Public Sector”. *European Commission*, pp.49-63.

IGAE (2012): *Presupuestos Generales del Estado. Intervención General de la Administración del Estado*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas Madrid.

INE (2010): “Proyección de la población de España a Largo Plazo, 2009-2049”, *Notas de prensa*, pp. 1-8.

JIMÉNEZ, D. (2010): *La evaluación de las políticas de descentralización sanitaria: retos para la investigación futura*. Fundación BBVA. Bilbao, pp. 269-279.

LEY 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias (BOE nº 305, de 19 de diciembre de 2009).

LEY 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (BOE nº 284, de 27 de noviembre de 2003).

LEY 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones (BOE nº 310, de 27 de diciembre de 2002).

LEY ORGÁNICA 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre de Financiación de las Comunidades Autónomas (BOE nº 305, de 19 de diciembre de 2009).

LEY ORGÁNICA 7/2001, de 27 diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980 de 22 de septiembre de Financiación de las Comunidades Autónomas (BOE nº 313, de 31 de diciembre de 2001).

LOPEZ, J. (2004): “Financiación y gasto público en un Estado descentralizado”, *economía aragonesa*, nº 24, pp.63-82.

MARTIN, J.J. (2005): “Motivación, incentivos y retribuciones de los médicos de Atención Primaria del Sistema Nacional de Salud”. *Administración Sanitaria*, vol I, nº 3, pp.111-130.

MARTÍNEZ, C. (2009): “El sistema Nacional de Salud. Situación actual”. *Reduca, serie medicina*, nº 1, pp.1-18.

MELGUIZO, A (1988): “Federalismo fiscal. Una guía de lectura para un programa de investigación actual”, *Instituto de Estudios Fiscales*, monografía nº 74

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2008): *El Estado autonómico español. Características y datos generales*. Dirección General de Cooperación autonómica.

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2011): *Inventario de Entes dependientes de las CCAA*. Dirección General de Coordinación Financiera.

MINISTERIO DE SANIDAD Y POLÍTICA SOCIAL (2010): *Sistema Nacional de salud*.

MITXELENA, C. (2006): “Descentralización fiscal y cohesión territorial en España”. *Estudios de Economía Política, Principios*, nº 4, pp. 73-90.

MONASTERIO, C (2002): “El laberinto de la financiación autonómica”. *Hacienda Pública Española*, nº 163, pp.157-187.

MONASTERIO, C. (2003): “El gasto autonómico. Crónica de una expansión anunciada”. *El gasto público en la democracia*, pp. 77-110.

MONTAÑES, E. “La poda de empresas públicas, autonomía por autonomía”, *ABC*, 6 de mayo de 2012.

MUSGRAVE, R.A; MUSGRAVE, P.B. (1981): *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

NAMKEE, A.; ALONSO, J., HERCE, J.(2003): *Gasto sanitario y envejecimiento de la población en España*, Fundación BBVA. Bilbao.

NAVARRO, V. (2007): *El estado de bienestar en España y las CC.AA. Análisis de indicadores claves*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Observatorio Social en España.

- OATES, W.E. (1977): *Federalismo Fiscal*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.
- ONTIVEROS, E. (2011): “Revelaciones de la crisis de la Eurozona”. *Información Comercial Española*, nº 863, pp. 7-12.
- PEDRAJA, F.; UTRILLA, A. (2010): “Autonomía y equidad en el nuevo sistema de financiación autonómica”, *Instituto de Estudios Fiscales*, nº 18, pp. 191-218.
- PEREZ, F. (2000): “Corresponsabilidad fiscal: responsabilidades y límites”. *Papeles de economía española*, nº 83, pp.87-99.
- REPULLO, J. (2007): “Gasto sanitario y descentralización: ¿saldrá a cuenta haber transferido el INSALUD?”. *Presupuesto y gasto público*, nº 49, pp. 47-66.
- REPULLO, J.R. (2009): “Las debilidades estructurales del Sistema Nacional de Salud ante la crisis económica”, *Asociación de entidades sanitarias y sociales*, pp. 4-11.
- REY DEL CASTILLO, J. (2003): “Una propuesta alternativa para la coordinación del SNS español”. *Documento de trabajo nº 9*, Fundación Alternativas.
- RIESGO, I.; GONZALEZ, A. (2011): “Diez temas candentes de la Sanidad Española”, *pwc*, pp. 1-54.
- RUIZ, C.L.; IGLESIAS, J. (2007): “El gasto público en España en un contexto descentralizado”. *Presupuesto y Gasto Público*, nº 47, pp. 185-206.
- TORRES, F. (1992): “La corresponsabilidad fiscal y la financiación autonómica”. *Cuadernos de Actualidad*, nº 9, pp.261-268.
- URUEÑA, B. (2003): Evolución de las políticas de gasto en las Comunidades Autónomas, en la obra colectiva OGANDO, O; CAVERO, J.: “Nuevos retos de la financiación autonómica”, *Universidad de Valladolid*, doc. Mimio.

VALLE, V. (2003): “La mejora de la eficiencia de los servicios públicos: viejos y nuevos argumentos en su apoyo”. *Cuadernos de Información Económica*, nº 175, pp. 8-18.

Direcciones de internet:

<http://www.ine.es/>

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>

<http://www.oecd.org/>

<http://www.igae.pap.meh.es/>

<http://www.abc.es/>

<http://www.ecb.int/>

<http://www.bde.es/>

<http://www.ief.es/>

<http://www.circulodeempresarios.org/>

<http://www.ec.europa.eu/>

<http://www.estadief.meh.es/>

<http://www.msc.es>

ANEXO I: FECHAS Y NORMAS RELEVANTES EN EL PROCESO AUTONÓMICO

- **1975:** 20 de noviembre. Muerte de Franco. Arias Navarro, Presidente del Gobierno.
- **1976:** 3 de julio. Adolfo Suárez es nombrado presidente del Gobierno.
- **1977:** 4 de enero. Ley para la Reforma Política.
15 de junio. Elecciones generales. Mayoría relativa de UCD. 166/350 escaños
29 de septiembre. Restablecimiento de la Generalitat de Cataluña.
8-27 de octubre. Pactos de la Moncloa.
- **1978** 4 de enero. Se instituye el Consejo General del País Vasco.
16 de marzo. Real Decreto-Ley 7/1978, Régimen preautonómico de Galicia
17 de marzo. Real Decreto-Ley 8/1978, Régimen preautonómico de Aragón.
17 de marzo. Real Decreto-Ley 9/178, Régimen preautonómico de Canarias.
17 de marzo. Real Decreto-Ley 10/1978, Régimen preautonómico del País Valenciano.
27 de abril. Real Decreto-Ley 11/1978, Régimen preautonómico de Andalucía.
13 de junio. Real Decreto-Ley 18/1978, Régimen preautonómico de Baleares.
13 de junio. Real Decreto-Ley 19/1978, Régimen preautonómico de Extremadura.
13 de junio. Real Decreto-Ley 20/1978, Régimen preautonómico de Castilla y León.
27 de septiembre. Real Decreto-Ley 29/1978, Régimen preautonómico de Asturias.
27 de septiembre. Real Decreto-Ley 30/1978, Régimen preautonómico de Murcia.
31 de octubre. Real Decreto-Ley 32/1978, Régimen preautonómico de Castilla la Mancha.
6 de diciembre. Referéndum Constitucional
29 de diciembre. Publicación en el B.O.E de la Constitución Española.
- **1979:** 26 de enero. Real Decreto 121/1979, Régimen preautonómico de la Diputación y Parlamento Foral de Navarra.
1 de marzo. Elecciones generales. Mayoría relativa de UCD (168/350 escaños)

19 de abril. Elecciones locales. Mayoría PSOE en Ayuntamientos y Diputaciones.
18 de diciembre. Estatutos de Autonomía del País Vasco (Ley Orgánica 3/79) y de Cataluña (Ley Orgánica 4/79).

- **1980:** 31 de marzo. Primeras elecciones al parlamento vasco.
10 de abril. Primeras elecciones al parlamento de Cataluña.
22 de septiembre. Ley Orgánica 8/1980 de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).
- **1981:** 23 de febrero. Intento de golpe de Estado y asalto al Congreso de los Diputados.
6 de abril. Estatuto de Autonomía de Galicia (Ley Orgánica 1/81).
13 de mayo. Ley 12/81 del Concierto Económico entre el Estado y el País Vasco.
1 de julio. Constitución del Consejo de Política Fiscal y Financiera. (CPFF).
31 de julio. Firma de los “Acuerdos Autonómicos” entre UCD y el PSOE.
28 de octubre. Ley 41/81 de cesión de tributos a la Generalitat de Cataluña.
16 de noviembre. Sentencia 37/81 del Tribunal Constitucional.
19 de diciembre. Primeras elecciones al parlamento de Galicia.
30 de diciembre. Estatutos de Autonomía de Andalucía, Asturias y Cantabria (Leyes Orgánicas 6/81, 7/81 y 8/81).
- **1982:** 18 de febrero. Acuerdo 1/82 del CPFF aprobando el Método para el cálculo del coste efectivo de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas.
9 de junio. Estatutos de Autonomía de La Rioja y Murcia (Leyes Orgánicas 3/82 y 4/82).
21 de junio. Primeras elecciones al parlamento de Andalucía.
1 de julio. Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 5/82).
10 de agosto. Estatutos de Autonomía de Aragón, Castilla-La Mancha, y Canarias (Ley Orgánica 8/82, 9/82 y 10/82).
10 de agosto. Leyes Orgánicas de Transferencias a Valencia y Canarias (Leyes Orgánicas 11/82 y 12/82).
10 de agosto. Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del régimen foral de Navarra (Ley Orgánica 13/82).
28 de octubre. Elecciones generales. Mayoría absoluta PSOE. 202/ escaños.

- **1983:** 25 de febrero. Estatutos de Autonomía de Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla y León (Leyes Orgánicas 1/83, 2/83, 3/83 y 4/83).
8 de mayo. Primeras elecciones autonómicas en las 13 CCAA del art. 143 (Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla la Mancha, Castilla y León, Extremadura, Madrid, Murcia, Navarra, Rioja, Valencia).
5 de agosto. Sentencia 76/1983 del Tribunal Constitucional.
28 de diciembre. Ley 30/83 de Cesión de Tributos del Estado a las CCAA.
28 de diciembre. Leyes 31/83 a 43/83 reguladoras de la cesión de tributos a cada CA. (a todas excepto País Vasco, Navarra, Cataluña y Baleares).
- **1984:** 31 de marzo. Ley 7/84 del Fondo de Compensación Interterritorial.
13 de diciembre. Ley 43/84, que fija los porcentajes de participación de las CCAA en los ingresos del Estado para 1984.
19 de diciembre. Ley 15/84 de la Asamblea de Madrid, que establece un recargo sobre la cuota del IRPF.
- **1985:** 27 de diciembre. Ley 51/85, reguladora de la cesión de tributos a Baleares.
- **1986:** 1 de enero. Incorporación de España a la CEE.
22 de junio. Elecciones generales. Mayoría absoluta PSOE 184/350 escaños.
7 de noviembre. Acuerdo 1/86 del CPFF por el que se aprueba el “Método de Financiación de las CCAA” para el período 1/1/1987-31/12/1991.
- **1988:** 28 de diciembre. Ley 44/88 reguladora del cupo vasco para el quinquenio 1987-1991.
- **1989:** 29 de octubre. Elecciones generales. Mayoría absoluta PSOE. 176/350 escaños.
- **1990:** 4 de octubre. Sentencia 150/1990 del Tribunal Constitucional, favorable al recargo sobre el IRPF establecido por la Comunidad de Madrid.
26 de diciembre. Ley 29/90 del Fondo de Compensación Interterritorial.
- **1992:** 20 de enero. Acuerdo del CPFF sobre el sistema de financiación autonómica para el quinquenio 1/1/1992 – 31/12/1996.
28 de febrero. Pactos Autonómicos entre PSOE y PP.
7 de noviembre. Acuerdo 1/86 del CPFF por el que se aprueba el “Método de Financiación de las CCAA”, para el período 1/1/1987-31/12/1991.
- **1988:** 28 de diciembre. Ley 44/88 reguladora del cupo vasco para el quinquenio 1987-1991.

- **1989:** 29 de octubre. Elecciones generales. Mayoría absoluta POSE. 176/350 escaños.
- **1990:** 4 de octubre. Sentencia 150/1990 del Tribunal Constitucional, favorable al recargo sobre el IRPF establecido por la Comunidad de Madrid.
26 de diciembre. Ley 29/90 del Fondo de Compensación Interterritorial.
- **1992:** 20 de enero. Acuerdo del CPFF sobre el sistema de financiación autonómica para el quinquenio 1/1/1992 – 31/12/1996.
28 de febrero. Pactos Autonómicos entre PSOE y PP.
23 de diciembre. Ley 9/92. Amplía las competencias de las CCAA del artículo 143.
- **1993:** 6 de junio. Elecciones generales. Mayoría relativa PSOE 159/350 escaños. Gobierno PSOE con apoyo de CIU.
7 de octubre. Acuerdo del CPFF sobre “corresponsabilidad y cesión del 15% del IRPF”.
- **1994:** 21 de septiembre. Acuerdo del CPFF sobre financiación de la sanidad autonómica para el cuatrienio 1994-1997.
- **1995:** 13 de marzo. Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla. LO 1/95 y 2/95.
28 de mayo. Elecciones Autonómicas y Locales. Mayoría PP.
- **1996:** 3 de marzo. Elecciones generales. Mayoría relativa PP 156/350 escaños. Gobierno PP con apoyo de CIU, PNV y CC.
28 de abril. Pacto de financiación autonómica entre el PP y CIU.
23 de septiembre. Acuerdo del CPFF. Nuevo modelo de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001.
23 de octubre. Pacto PP-PNV ampliando el Concierto a los Impuestos Especiales.
27 de octubre. Ley Orgánica 3/1996, de modificación parcial de la LOFCA de 1980.
30 de diciembre. Ley 14/1996 de Cesión de Tributos a las CCAA.
- **1997:** 4 de agosto. Leyes Orgánicas 37/97 y 38/97. Nueva metodología para el cupo vasco durante el quinquenio 1997-2001, y ampliación del Concierto Económico.
27 de noviembre. Acuerdo del CPFF sobre financiación de la sanidad autonómica para el cuatrienio 1997-2001.

- **1998:** 27 de marzo. Acuerdo del CPFF modificando la cesión del IRPF y las garantías de crecimiento de la financiación autonómica.
- **1999:** 30 de diciembre. Culminación de los traspasos en educación a todas las CCAA.
- **2000:** 12 de marzo. Elecciones generales. Mayoría absoluta PP 183/350.
- **2001:** 27 de julio. Acuerdo del CPFF sobre el nuevo modelo de financiación autonómica.
12 de diciembre. Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria.
13 de diciembre. Ley Orgánica 5/2001, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.
27 de diciembre:
Reales Decretos 1471/2001 a 1480/2001, ambos inclusive, por los que se traspasan las funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud a las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla y León.
Ley Orgánica 7/2001, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).
Ley 21/2001, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.
Ley 22/2001, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial.
Ley 23/2001, de Presupuestos Generales del estado para el año 2002.
Ley 24/2001, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.
- **2002:** Ley 12/2002, de 23 mayo del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco.
Ley 13/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2002-2006.
- **2003:** Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de junio, aprobando el proyecto de modernización del gobierno local.
- **2004:** 14 de marzo. Elecciones generales. PSOE gana las elecciones, 164/350 escaños.
- **2009:** Aprobación de la Ley Orgánica 3/2009, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980 de Financiación de las CCAA (LOFCA).

- **2011:** 22 de mayo. Elecciones autonómicas.
20 de noviembre elecciones generales a iniciativa de José Luis Rodríguez Zapatero, haciendo un adelanto electoral. Mayoría absoluta PP 186/350 escaños.
- **2012:** Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

ANEXO II: CARACTERÍSTICAS DE LOS DIFERENTES TIPOS DE ENTES SEGÚN EL MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

- La **Administración General** de la Comunidad Autónoma o de la Ciudad con Estatuto de Autonomía actúa con una personalidad jurídica única y esta constituida por órganos jerárquicamente ordenados. Esta entidad se configura como el eje vertebrador del sector público autonómico, en la medida en que la Administración institucional se viene a configurar bajo la dependencia o vinculación de dicha Administración General.
- **Organismos Autónomos**: Son entidades de derecho público, creadas por ley, con personalidad jurídica diferenciada, que disponen de patrimonio y tesorería propios, a las que se les encomienda, en régimen de descentralización, la realización de determinadas actividades, normalmente de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos. No obstante lo anterior, en algunas Comunidades Autónomas este tipo de entidad se desdobra en dos distintas, conforme al carácter de sus actividades, distinguiendo:
 - **Organismos Autónomos Administrativos**, cuando las funciones y actividades encomendadas a dichos organismos tengan dicho carácter administrativo. Es decir son entes instrumentales cuya finalidad no es la realización y gestión de actividad económica, sino la prestación de servicios públicos administrativos o el cumplimiento de actividades ordenadoras o coactivas.
 - **Organismos Autónomos Comerciales**, Industriales, Financieros ó análogos, si las funciones que desarrollan se desenvuelven fundamentalmente en dichos ámbitos de actividad. Por tanto la realización de sus actividades requiere una cierta actividad gerencial o empresarial de los medios y fondos necesarios para su desarrollo, lo que suele repercutir en una mayor flexibilidad en su régimen presupuestario

y de control financiero, de contratación y relaciones patrimoniales con terceros, así como su régimen de personal.

- **Entidades Públicas Empresariales**: Son entidades de naturaleza pública con personalidad jurídica propia a las que se les encomienda la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptible de contraprestación. Salvo en determinados aspectos y materias, estas entidades se rigen por el Derecho privado.
- **Entes Públicos**: En esta categoría se integran las entidades de naturaleza pública con personalidad jurídica propia que no se corresponden con alguna de las tipologías anteriores. En el ámbito autonómico recoge fundamentalmente, además de las entidades que se rigen por su propia normativa, las entidades de derecho público sujetas al ordenamiento jurídico privado, si bien debe indicarse que para determinados aspectos de su actividad les seguirá siendo de aplicación el derecho público. A estas últimas se les dota por tanto de mayor agilidad y flexibilidad para adecuarse al mundo empresarial, no solo en sus relaciones con terceros sino también en su esfera interna.
- **Agencias**: Son entes de naturaleza pública con personalidad jurídica propia, facultados para ejercer potestades administrativas y creados por los gobiernos para el cumplimiento de programas correspondientes a las políticas públicas que desarrollen las Administraciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias. En general, sus actividades se llevan a cabo con arreglo a un plan de acción anual, bajo la vigencia y de acuerdo con el pertinente contrato plurianual de gestión, caracterizándose además por disponer de un presupuesto más flexible, ya que viene a tener carácter limitativo por su importe global y estimativo para la distribución interna de sus créditos, excepto los correspondientes a gastos de personal.

- **Sociedades mercantiles:** Son entidades de derecho privado que se registrarán íntegramente por el ordenamiento jurídico privado, salvo en aquellas materias en las que les sea de aplicación el derecho público. Estos entes no disponen de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública, y sus actividades se orientan a la producción de bienes o prestación de servicios en el mercado.
- **Fundaciones:** Se trata de organizaciones de derecho privado constituidas sin fin de lucro que, por voluntad de sus creadores, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general. A las personas jurídico-públicas se les reconoce la capacidad para constituir fundaciones, salvo que sus normas reguladoras establezcan lo contrario, en el artículo 8 de la ley 50/2002, de Fundaciones.
- **Otras instituciones sin ánimo de lucro:** En esta categoría se integran las entidades de derecho privado sin ánimo de lucro, que reuniendo tal carácter no se encuentran recogidas en las restantes tipologías del inventario. Se integran básicamente con las asociaciones constituidas al amparo de la Ley Orgánica 1/2002, reguladora del derecho de asociación, así como de las leyes autonómicas aprobadas en esta materia. Según lo previsto en el artículo 2.6 de la citada Ley Orgánica las entidades públicas podrán ejercitar el derecho de asociación entre sí, o con particulares, como medida de fomento y apoyo, siempre que lo hagan en igualdad de condiciones con éstos, al objeto de evitar una posición de dominio en el funcionamiento de la asociación.
- **Consortios:** Son entidades dotadas de personalidad jurídica propia cuya finalidad principal es la realización de actividades o prestación de servicios de forma asociativa por parte de las entidades consorciadas, o bien la colaboración entre ellas sobre asuntos de interés común.
- **Universidades:** Son entidades dotadas de personalidad jurídica que realizan el servicio público de la educación superior mediante la investigación, la docencia

y el estudio, y que se rigen fundamentalmente por lo previsto en la Ley Orgánica 6/2001, de universidades, así como en la ley de universidades que haya aprobado en su caso la Comunidad Autónoma. Son Universidades Públicas las instituciones creadas por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas o por las Cortes Generales que realizan las funciones establecidas en el apartado 2 del artículo 1 de la citada Ley Orgánica.