

# **LA DESCENTRALIZACIÓN AUTONÓMICA EN PERSPECTIVA PRESUPUESTARIA Y ADMINISTRATIVA. UN ANÁLISIS DE OPORTUNIDADES**

**Mario Garcés Sanagustín**

Interventor y auditor del Estado. Inspector de Hacienda



## Introducción

Desde la promulgación y la entrada en vigor de nuestra Constitución de 1978, la descentralización política ha sido contemplada como una fuente de oportunidades y como un desafío del que dependía en buena medida el futuro de toda la nación. Actualmente, esa percepción debería mantenerse intacta, puesto que nuestra estructura y modelo de organización territorial se han interiorizado en la conciencia ciudadana hasta el punto de considerarse una parte consustancial del paisaje sociopolítico. Ahora bien, el transcurso del tiempo permite extraer algunas conclusiones y desprenderse del acriticismo que ha marcado esta evolución.

La consolidación del proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas (CCAA) mitiga la pulsión política precedente basada en la necesidad asumir todas las competencias. El discurso político se ha centrado inevitablemente en el espacio de atribuciones que las CCAA podrían asumir a la vista de sus Estatutos de Autonomía, cuyas distancias en esta materia son milimétricas, a salvo de las excepciones correspondientes a las Comunidades Forales. Pero la situación actual de graves desajustes fiscales y la creciente preocupación de los ciudadanos sobre el destino y aplicación de los fondos públicos generan un debate que probablemente llegue con cierto retraso a nuestro país, y que no es otro que el de los costes de ineficiencia que pueden producir algunos modelos de gestión autonómica.

En un juego de espejos, en el que los ciudadanos pueden contemplar en un mismo espacio geográfico hasta diecisiete modelos de gestión presupuestaria y pública, la comparación incita al cambio. Los poderes públicos autonómicos replican estructuras y organizaciones ajenas, generando una mitosis de funciones y servicios que se compeadece mal con un estudio racional de utilidades y necesidades. Esta clonación se alimenta también de la voracidad de algunas formaciones políticas que, ayunas de otros planteamientos, indagan en las recetas ideadas en otros territorios para plagiar determinadas propuestas. Y este proceder, lejos de aportar beneficios y ventajas sociales, cronifica en algunas ocasiones la ineficiencia en la gestión pública.

Además, a lo largo de estas tres últimas décadas, la gestión de las CCAA ha sido la del gasto autonómico, propiedad de éstas frente al ingreso, esto es, frente a la financiación territorial, cuya radicación central la convertía en el núcleo de negociación con el Estado. Por eso, resulta todavía más capital centrar los esfuerzos de los estudios en analizar los costes y beneficios del desarrollo competencial de las CCAA, a fin de determinar si existen espacios sustanciales para la mejora.

Este análisis y examen de la situación presente debe hacerse a partir de los presupuestos de las diferentes CCAA, analizando su evolución y comparando sus principales magnitudes funcionales y económicas. Un estudio de eficiencia por cada política pública de gasto autonó-

mico exigiría un conocimiento profundo de las circunstancias endógenas y exógenas de todos los agentes administrativos, aspecto que se torna imposible en un trabajo como el presente.

Por otro lado, y en clave administrativa, se analiza la planta autonómica y la taxonomía de las diferentes entidades públicas que conforman las CCAA, donde se advierten las tendencias genuinas de cada territorio. Por último, y en conexión directa con la organización pública, el estudio concluye con el análisis de la demografía administrativa, esto es, con el estado actual de la situación de los empleados públicos en nuestro país y con los efectos derivados de la descentralización en su número y composición.

### **Análisis presupuestario de las CCAA en 2009**

Desde un punto de vista metodológico, las vías de información utilizadas para elaborar este estudio han sido básicamente los presupuestos aportados por las diferentes CCAA y que recaba la Dirección General de Coordinación Financiera con éstas y con las Corporaciones Locales. El análisis se ha llevado a cabo sobre presupuestos iniciales que incorporan información respecto de los órganos y entidades del sector público administrativo, sin que se haya podido incluir información de las entidades del sector público empresarial y fundacional, habida cuenta que éstas se ordenan conforme a una estructura presupues-

taria diferente que hace inviable la integración contable del conjunto del sector autonómico.

Para obtener evidencia de la representatividad del fenómeno de la descentralización política española, el siguiente cuadro 1 reproduce la distribución del gasto público total entre los diferentes niveles de gobierno de acuerdo con los presupuestos iniciales para 2009:

CUADRO 1.

**Administración Pública**

Porcentaje e importe total (en millones de euros)

Administración Pública	Porcentaje	Importe total (en millones de euros)
Estado	19,2%	104.901,22
Seguridad Social	28,8%	137.212,81
CCAA	36,6%	174.749,30
Corporaciones Locales	15,4%	73.400,00
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>490.263,33</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

Además, si deducimos la provisión de recursos para las necesidades del Sistema de la Seguridad Social, se advierte que las CCAA duplican en dotación inicial el presupuesto del Estado, y que la diferencia entre éste y las Corporaciones Locales es sólo de cuatro puntos a favor del sector público estatal.

La dotación presupuestaria consolidada de gastos en operaciones no financieras de todas las CCAA para 2009 se sitúa en 174.749,30 millones de euros (16,1 % del PIB

nacional), frente a los 164.586,51 millones de euros de ingresos previstos (15,2 % del PIB nacional). Si la ejecución del presupuesto no hubiera presentado desviaciones, el déficit final equivaldría al 0,94 % del PIB nacional para 2009. Si a estas magnitudes añadimos las operaciones financieras consistentes básicamente en aportaciones de capital a entidades del grupo y otras empresas, así como préstamos a terceros, las previsiones presupuestarias para 2009 alcanzarían los 181.618,46 millones de euros, con una necesidad de financiación de 11.545,76 millones de euros, lo que equivale al -1,06 % del PIB nacional.

El saldo negativo resultante de comparar el presupuesto de cada CCAA con su PIB regional sitúa a Baleares a la cabeza con un saldo negativo del -2,5%, frente a Madrid (-0,6%), Comunidad Valenciana (-0,6%) y Principado de Asturias (-0,7%). Las diferentes posiciones y saldos por CCAA se identifican en el cuadro 2.

En el año 2009 se produce además una involución en la tendencia al incremento del gasto público autonómico, ya que por primera vez en la última década la tasa anual de incremento del presupuesto no financiero presenta un porcentaje inferior en las CCAA (3,5%) que en el propio Estado (5%). Esta variación en la tendencia de incremento del gasto es especialmente llamativa por cuanto en 2004 la tasa de crecimiento del gasto autonómico cuatriplificaba la tasa de incremento de gasto no financiero del Estado, colocándose entonces la primera en un 9,4% frente al 2,7% estatal.

CUADRO 2.

**Presupuestos Comunidades Autónomas (2009). Ingresos y saldo**

Operaciones no financieras (en millones de euros)

	Ingresos			Gastos			Saldo	
	Millones euros	% sobre total	Evoluc. anual	Millones euros	% sobre total	Evoluc. anual	Millones euros	% sobre gastos no financ.
<b>Andalucía</b>	30.705,13	18,7%	-1,4%	32.321,13	18,5%	3,8%	-1.616,00	-5,0%
<b>Aragón</b>	5.394,57	3,3%	-0,8%	5.728,43	3,3%	5,3%	-333,86	-5,8%
<b>Asturias</b>	4.220,70	2,6%	10,5%	4.393,88	2,5%	14,5%	-173,18	-3,9%
<b>Baleares</b>	2.823,65	1,7%	-3,1%	3.485,85	2,0%	6,1%	-662,20	-19,0%
<b>Canarias</b>	6.984,80	4,2%	-6,4%	7.443,55	4,3%	-0,5%	-458,75	-6,2%
<b>Cantabria</b>	2.275,83	1,4%	-2,8%	2.421,43	1,4%	4,6%	-145,60	-6,0%
<b>Castilla y León</b>	10.032,25	6,1%	-2,0%	10.472,57	6,0%	2,0%	-440,32	-4,2%
<b>Castilla-La Mancha</b>	8.945,01	5,4%	1,1%	9.352,80	5,4%	5,7%	-407,80	-4,4%
<b>Cataluña</b>	26.049,34	15,8%	-2,5%	27.980,47	16,0%	3,2%	-1.931,13	-6,9%
<b>Com. Valenciana</b>	13.714,62	8,3%	-2,8%	14.390,27	8,2%	3,9%	-675,64	-4,7%
<b>Extremadura</b>	5.260,80	3,2%	-2,0%	5.669,80	3,2%	4,3%	-409,00	-7,2%
<b>Galicia</b>	10.941,32	6,6%	-1,3%	11.426,41	6,5%	4,2%	-485,09	-4,2%
<b>La Rioja</b>	1.236,76	0,8%	-1,1%	1.311,02	0,8%	1,9%	-74,26	-5,7%
<b>Madrid</b>	17.586,15	10,7%	-5,3%	18.812,74	10,8%	2,0%	-1.226,60	-6,5%
<b>Murcia</b>	4.712,06	2,9%	0,0%	4.986,80	2,9%	5,9%	-274,74	-5,5%
<b>Navarra</b>	4.075,13	2,5%	-4,4%	4.226,18	2,4%	-1,0%	-151,05	-3,6%
<b>País Vasco</b>	9.628,40	5,9%	-0,8%	10.325,97	5,9%	7,1%	-697,57	-6,8%
<b>Total CCAA</b>	164.586,51	100,0%	-2,3%	174.749,30	100,0%	3,5%	-10.162,79	-5,8%

Fuente: Miguel Ángel García Díaz. Universidad Rey Juan Carlos. "Presupuestos de las CC.AA. 2009 y deuda en circulación 2008". Instituto de Estudios Fiscales

En valores absolutos, el cuadro 3 sobre el estudio de los presupuestos iniciales de 2009 –elaborado por el profesor García Díaz– revela el peso relativo que los presupuestos autonómicos tienen tanto en el PIB nacional como en el PIB regional. Teniendo en cuenta estos valo-

res, Andalucía es la primera CCAA en volumen de gasto, seguida por Cataluña y Madrid, si bien con un porcentaje cercano a la mitad del PIB nacional. En el segmento opuesto, La Rioja y Cantabria ostentan el menor volumen de gasto presupuestario no financiero.

CUADRO 3.

**Presupuestos Comunidades Autónomas (2009).**

Operaciones no financieras de ingresos y gastos. En relación con el PIB España y de la Comunidad Autónoma

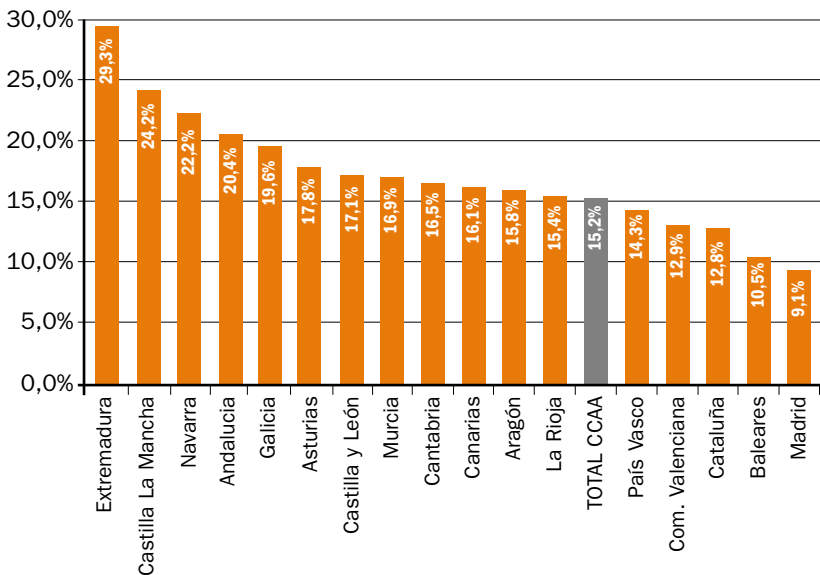
	% PIB España		% PIB regional	
	Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos
<b>Andalucía</b>	2,8%	3,0%	20,4%	21,5%
<b>Aragón</b>	0,5%	0,5%	15,8%	16,8%
<b>Asturias</b>	0,4%	0,4%	17,8%	18,6%
<b>Baleares</b>	0,3%	0,3%	10,5%	12,9%
<b>Canarias</b>	0,6%	0,7%	16,1%	17,2%
<b>Cantabria</b>	0,2%	0,2%	16,5%	17,6%
<b>Castilla y León</b>	0,9%	1,0%	17,1%	17,9%
<b>Castilla-La Mancha</b>	0,8%	0,9%	24,2%	25,3%
<b>Cataluña</b>	2,4%	2,6%	12,8%	13,7%
<b>Comunidad Valenciana</b>	1,3%	1,3%	12,9%	13,6%
<b>Extremadura</b>	0,5%	0,5%	29,3%	31,5%
<b>Galicia</b>	1,0%	1,1%	19,6%	20,5%
<b>La Rioja</b>	0,1%	0,1%	15,4%	16,3%
<b>Madrid</b>	1,6%	1,7%	9,1%	9,8%
<b>Murcia</b>	0,4%	0,5%	16,9%	17,9%
<b>Navarra</b>	0,4%	0,4%	22,2%	23,0%
<b>País Vasco</b>	0,9%	1,0%	14,3%	15,4%
<b>Total CCAA</b>	15,2%	16,1%	15,2%	16,1%

Fuente: Miguel Ángel García Díaz. Universidad Rey Juan Carlos. "Presupuestos de las CC.AA. 2009 y deuda en circulación 2008". Instituto de Estudios Fiscales

Ahora bien, si se toma en consideración la comparativa del presupuesto con el PIB regional, las magnitudes y el orden cambian esencialmente, y pasa a encabezar la lista Extremadura seguida de Castilla-La Mancha y Navarra, quedando Madrid, Baleares y Cataluña a los últimos puestos de la clasificación (cuadro 4).

CUADRO 4.

**Presupuestos gastos no financieros de las CCAA en relación con su PIB territorial**



Fuente: Miguel Ángel García Díaz. Universidad Rey Juan Carlos. "Presupuestos de las CC.AA. 2009 y deuda en circulación 2008". Instituto de Estudios Fiscales

Y si analizamos el gasto por habitante, a partir de una asignación lineal de recursos entre todos los habitantes de una CCAA los resultados serían los que muestra el cuadro 5.

CUADRO 5.

**Presupuestos Comunidades Autónomas (2009).**

Gastos en operaciones no financieras

	Gasto (millones de euros)	Euros por habitante	Desviación mediana	Desviación med. R. Común	Posición
<b>Andalucía</b>	32.321,13	3.952,30	-3,3%	-2,9%	11
<b>Aragón</b>	5.728,43	4.322,46	5,8%	6,2%	5
<b>Asturias</b>	4.393,88	4.071,37	-0,4%	0,0%	10
<b>Baleares</b>	3.485,85	3.254,09	-20,4%	-20,1%	15
<b>Canarias</b>	7.443,55	3.595,11	-12,0%	-11,7%	13
<b>Cantabria</b>	2.421,43	4.166,16	1,9%	2,3%	6
<b>Castilla y León</b>	10.472,57	4.101,58	0,4%	0,7%	9
<b>Castilla-La Mancha</b>	9.352,80	4.587,05	12,2%	12,7%	4
<b>Cataluña</b>	27.980,47	3.804,57	-6,9%	-6,6%	12
<b>Com. Valenciana</b>	14.390,27	2.868,67	-29,8%	-29,5%	17
<b>Extremadura</b>	5.669,80	5.173,67	26,6%	27,1%	2
<b>Galicia</b>	11.426,41	4.105,64	0,5%	0,8%	8
<b>La Rioja</b>	1.311,02	4.135,45	1,2%	1,6%	7
<b>Madrid</b>	18.812,74	3.009,14	-26,4%	-26,1%	16
<b>Murcia</b>	4.986,80	3.501,81	-14,3%	-14,0%	14
<b>Comunidades Régimen Común</b>	160.197,15	3.713,41	-9,1%	-8,8%	
<b>Navarra</b>	4.226,18	6.826,18	67,0%	67,7%	1
<b>País Vasco</b>	10.325,97	4.790,42	17,2%	17,7%	3
<b>Total Com. Autónomas</b>	174.749,30	3.805,94	-6,9%	-6,5%	
<b>Promedio CCAA</b>		4.109,95			
<b>Mediana CCAA</b>		4.086,48			
<b>Promedio R. Común</b>		3.909,94			
<b>Mediana R. Común</b>		4.071,37			

Fuente: Miguel Ángel García Díaz. Universidad Rey Juan Carlos. "Presupuestos de las CC.AA. 2009 y deuda en circulación 2008". Instituto de Estudios Fiscales

Este orden de magnitudes revela sobremanera las diferencias que existen entre CCAA, colocándose a la cabeza –con una gran distancia– la CCAA de Extremadura, que presenta una desviación mediana del 26,6% frente a la Comunidad Valenciana en la que la desviación negativa es del 29,8%.

Estas cifras en valores absolutos y en porcentajes de desviación mediana nos permiten tener un primer marco de referencia sobre el uso y la aplicación de los recursos públicos, pero no sobre la eficiencia y calidad de los servicios prestados. La composición del gasto es heterogénea, así como las técnicas de gestión presupuestaria y extrapresupuestaria, que oscilan desde la gestión directa de servicios públicos hacia las formas más innovadoras de colaboración público-privada.

En perspectiva funcional, el análisis de la estructura de gasto revela una concentración del 81,5% en operaciones de gasto corrientes, frente al 18,5% en operaciones de capital, que incluyen tanto inversiones reales como transferencias de capital. Esta distribución del gasto obedece esencialmente a la naturaleza de las actividades que se deriva de los servicios sanitarios y educativos. Por capítulos de gasto, el 31,7% del gasto consolidado de todas las CCAA se destina a retribuciones de personal, acumulando un mayor porcentaje de gasto la Comunidad Autónoma de Canarias, con un 39,2%, frente al País Vasco, cuyo porcentaje de gastos de personal asciende a 18,9%. En operaciones de capital, en cambio, la Comunidad Autónoma que

se sitúa al frente es Castilla-León, con un 28,1% de su presupuesto, frente a Cataluña, cuyo porcentaje se coloca en un 8,4% del gasto total.

Para una mejor comprensión de la distribución funcional del gasto por CCAA según la estructura general presupuestaria de políticas públicas, se adjuntan los cuadros (6, 7 y 8) elaborados por el profesor García Díaz, a partir de la información recabada de los presupuestos autonómicos accesibles a través del Ministerio de Economía y Hacienda.

CUADRO 6.

**Presupuesto de gasto por funciones de las CCAA (2009)**

Clasificación funcional (millones de euros)

	Andalucía	Aragón	Asturias	Baleares	Canarias	Cantabria	C. y León	C-La Mancha
<b>0. Deuda Pública</b>	1.237,66	143,14	130,00	177,51	43,56	67,21	192,54	101,07
<b>1. Servicios de Carácter General</b>	701,43	329,17	205,57	168,03	522,22	92,30	174,15	740,87
1.1. Alta Dirección de la Com. y del Gobierno	108,37	34,92	31,75		29,02	14,07	52,75	40,75
1.2. Administración General	132,39	170,48	139,61		317,86	36,53	120,54	698,92
1.3. Relaciones Exteriores					17,29	8,34		0,88
1.4. Justicia	460,67	59,46	34,22		158,06	33,37	0,86	0,33
<b>2. Protección Civil y Seguridad Ciudadana</b>	98,25	0,00	28,88	14,45	35,92	13,97	13,12	19,85
<b>3. Seguridad, Protección y Promoción Social</b>	3.195,16	513,01	506,88	225,00	571,12	258,12	1.210,36	1.201,92
3.1. Seguridad y Protección Social	1.998,13	379,31	301,97		287,63	187,43	1.48,53	869,55
3.2. Promoción Social	1.197,02	133,70	204,90		283,49	70,69	1.061,83	342,38
<b>4. Prod. Bienes Públicos de Carácter Social</b>	18.741,59	3.159,99	2.694,88	2.237,35	4.865,46	1.422,22	5.874,20	5.206,27
4.1. Sanidad	9.736,69	1.881,61	1.544,31	1.254,64	2.908,28	789,43	3.376,32	2.732,05
4.2. Educación	7.271,84	1.059,65	847,50	853,10	1.735,53	533,43	2.160,55	1.961,19
4.3. Vivienda y Urbanismo	510,01	77,38	87,03		106,00	39,49	145,17	141,08
4.4. Bienestar Comunitario	695,91	93,90	102,58					228,68
4.5. Cultura	355,57		113,46		55,82	59,86	192,17	143,27
4.6. Otros Servicios Comunitarios y Sociales	171,58				59,83			
<b>5. Producción Bienes Carácter Económico</b>	2.785,16	519,45	436,13	318,67	907,46	384,35	1.171,38	681,00
5.1. Infraestructuras Básicas y Transportes	1.850,95	260,38	328,67		601,29	371,73	847,63	321,70
5.2. Comunicaciones	205,58	45,25	27,46		183,00		111,31	182,20
5.3. Infraestructuras Agrarias		156,65	37,78					86,19
5.4. Invest.Científica, Técnica y Aplicada	728,63	57,18	42,22		123,17	12,62	212,45	90,92
5.5. Información Básica y Estadística								
<b>6. Regulación Económica de Carácter General</b>	372,80	396,76	40,75	53,66	11,52	53,90	39,04	42,76
6.1. Regulación Económica	366,67		54,43		11,52	25,79		30,19
6.2. Regulación Comercial			11,93					
6.3. Regulación Financiera	6,13	19,63	43,95			28,11	39,04	12,57
<b>7. Regulac. Económ. de Sectores Productivos</b>	3.800,95	712,47	281,86	185,28	250,65	202,10	1.793,28	1.405,13
7.1. Agricultura, Ganadería y Pesca	2.622,75	452,07	170,61		121,92	103,64	1.571,43	1.257,25
7.2. Fomento empresarial	670,20	51,05	74,37		74,93	58,23	135,40	100,36
7.3. Energía	117,10		14,61					
7.4. Turismo y comercio	390,90	58,39	22,28		53,80	40,24	86,45	47,52
<b>8. Transferencias Ad. Públicas</b>	2.830,98	63,82	0,00	193,95	459,42		116,46	0,00
<b>Total Gastos financieros y no financieros</b>	33.763,99	5.837,82	4.324,94	3.573,89	7.667,32	2.494,17	10.584,53	9.398,88

CUADRO 6. (Continuación)

**Presupuesto de gasto por funciones de las CCAA (2009)**

Clasificación funcional (millones de euros)

	Cataluña	Extremad.	Galicia	Madrid	Murcia	Navarra	P.Vasco	La Rioja	Com. Val.	Total
<b>0. Deuda Pública</b>	1.614,18	107,69	393,04	1.137,30	123,88	45,72	139,30	30,35	510,71	6.194,88
<b>1. Servicios de Carácter General</b>	2.847,44	73,19	237,71	898,52	144,00	172,54	560,60	51,77	533,05	8.452,55
1.1. Alta Dirección de la Com. y del Gobierno	114,80	50,43	46,01	47,13	70,37	20,41	71,28	9,90		741,96
1.2. Administración General	1.813,97	22,76	74,90	446,05	73,63	94,05	248,35	28,01		4.418,04
1.3. Relaciones Exteriores	67,56		11,661			24,941	65,11	13,869		209,65
1.4. Justicia	851,10		105,13	405,34		33,14	175,86			2.317,52
<b>2. Protección Civil y Seguridad Ciudadana</b>	1.103,17	9,65	26,72	281,48	51,49	89,64	665,36	6,43	87,82	2.546,20
<b>3. Seguridad, Protección y Promoción Social</b>	2.361,31	735,36	991,04	1.976,91	425,42	480,28	544,90	183,77	869,99	16.250,53
3.1. Seguridad y Protección Social	1.591,82	356,20	570,06	1.368,41	290,30	125,58	466,22	120,121		9.051,27
3.2. Promoción Social	769,49	379,16	420,98	608,50	135,11	354,692	78,69	63,646		6.104,27
<b>4. Prod. Bienes Públicos de Carácter Social</b>	15.989,24	3.095,61	6.594,86	13.014,99	3.506,94	1.936,21	6.656,56	787,74	10.739,77	106.523,87
4.1. Sanidad	9.129,15	1.717,68	3.546,63	7.122,47	1.812,04	901,52	3.447,71	446,60	5.501,10	57.848,22
4.2. Educación	5.800,29	1.050,72	2.404,45	4.757,72	1.390,16	651,81	2.544,34	252,27	4.180,00	39.454,54
4.3. Vivienda y Urbanismo	281,32	136,46	112,08	648,80	38,72	283,72	215,49	19,92		2.842,67
4.4. Bienestar Comunitario	370,00	122,79	160,00	181,11	175,60	60,88	32,81			2.224,26
4.5. Cultura	364,93	35,00	182,32	304,89	90,41	99,17	368,14	36,14		2.401,15
4.6. Otros Servicios Comunitarios y Sociales	43,55	32,96	189,376			20,01				517,31
<b>5. Producción Bienes Carácter Económico</b>	2.580,78	633,58	1.374,98	2.188,21	472,50	386,41	1.321,23	184,93	746,10	17.092,31
5.1. Infraestructuras Básicas y Transportes	1.479,75	263,84	966,30	2.037,79	286,41	258,30	990,19	71,78		10.937,29
5.2. Comunicaciones	419,361	19,125	51,076		74,78	10,31	99,81			1.429,25
5.3. Infraestructuras Agrarias	325,62	268,76	181,5		66,27			58,265		1.181,03
5.4. Invest.Científica,Técnica y Aplicada	356,04	81,87	175,51	150,42	45,05	117,80	212,61	54,89		2.461,36
5.5. Información Básica y Estadística	52,638		5,971	5,4	3,03		18,62			85,66
<b>6. Regulación Económica de Carácter General</b>	95,77	70,722	179,04	207,631	71,674	32,06	42,02	28,641	208,86	1.947,60
6.1. Regulación Económica	14,00	50,722	39,287		46,86		16,63			656,11
6.2. Regulación Comercial		20,00	50,00	130,448	5,24	9,208		28,641		255,47
6.3. Regulación Financiera	81,77		89,75	77,18	19,27	22,85	25,39			465,94
<b>7. Regulac. Económ. de Sectores Productivos</b>	444,80	985,50	962,39	136,14	337,80	406,51	403,79	50,72	590,55	12.949,91
7.1. Agricultura, Ganadería y Pesca	175,75	735,87	582,598		220,63	135,76	155,25	29,328		8.334,83
7.2. Fomento empresarial	123,27	170,21	266,18	87,45	88,48	247,95	156,58	5,22		2.309,87
7.3. Energía	37,719				1,04	9,53				164,35
7.4. Turismo y comercio	108,063	79,427	113,616	48,693	27,65	22,806	82,43	16,164		1.198,42
<b>8. Transferencias Ad. Públicas</b>	3.214,32	0	971,88	138,006	752,827	159,09				8.900,76
<b>Total Gastos financieros y no financieros</b>	30.251,00	5.711,30	11.731,66	19.979,18	5.133,71	4.302,20	10.492,85	1.324,35	14.286,84	180.858,63

Elaboración propia

CUADRO 7.

**Presupuesto de gasto por funciones de las CCAA (2009)**

Clasificación funcional (evolución anual nominal)

	Andalucía	Aragón	Asturias	Baleares	Canarias	Cantabria	C. y León	C-La Mancha
<b>0. Deuda Pública</b>	4,5%	-0,1%	-6,0%	57,1%	-83,9%	-22,8%	6,7%	0,5%
<b>1. Servicios de Carácter General</b>	-0,3%	-1,9%	21,7%	-6,5%	32,5%	3,5%	-8,6%	-6,3%
1.1. Alta Dirección de la Com. y del Gobierno	-6,8%	4,7%	22,7%	-100,0%	-68,1%	0,9%	-17,3%	-59,7%
1.2. Administración General	-5,9%	-29,9%	26,6%	-100,0%	126,6%	-3,1%	-3,7%	1,8%
1.3. Relaciones Exteriores						2,0%		20,7%
1.4. Justicia	3,2%	721,4%	4,2%	-100,0%	-2,9%	13,5%	71,5%	-84,4%
<b>2. Protección Civil y Seguridad Ciudadana</b>	-23,1%		-2,2%	44,5%	9,5%	5,6%	-1,0%	6,1%
<b>3. Seguridad, Protección y Promoción Social</b>	0,8%	28,3%	25,6%	23,7%	-5,0%	10,3%	4,6%	11,9%
3.1. Seguridad y Protección Social	2,2%	44,7%	38,3%	-100,0%	-9,7%	13,8%	0,8%	14,6%
3.2. Promoción Social	-1,5%	-2,8%	10,7%	-100,0%	0,3%	2,0%	5,1%	5,6%
<b>4. Prod. Bienes Públicos de Carácter Social</b>	5,0%	4,1%	11,1%	9,9%	-6,2%	4,7%	2,0%	6,7%
4.1. Sanidad	2,8%	7,8%	17,2%	4,8%	-3,2%	4,9%	2,6%	6,3%
4.2. Educación	7,7%	3,2%	8,3%	9,3%	1,4%	4,9%	2,1%	7,0%
4.3. Vivienda y Urbanismo	7,8%	-1,7%	-1,5%	-100,0%	-28,0%	3,2%	-8,4%	15,2%
4.4. Bienestar Comunitario	3,9%	48,9%	-0,2%					4,8%
4.5. Cultura	11,0%	-100,0%	-15,0%	-100,0%	-34,6%	2,3%	0,0%	4,4%
4.6. Otros Servicios Comunitarios y Sociales	11,3%	-100,0%			-10,7%			
<b>5. Producción Bienes Carácter Económico</b>	7,4%	9,1%	36,3%	-16,1%	30,7%	2,2%	1,1%	6,2%
5.1. Infraestructuras Básicas y Transportes	7,5%	37,1%	21,9%	9,4%	9,4%	2,3%	0,1%	1,3%
5.2. Comunicaciones	3,9%		25,7%					346,8%
5.3. Infraestructuras Agrarias		-32,0%						-31,0%
5.4. Invest.Científica, Técnica y Aplicada	8,2%	6,1%	59,3%		84,6%	-1,6%	-26,1%	7,5%
5.5. Información Básica y Estadística								
<b>6. Regulación Económica de Carácter General</b>	24,3%	-1,3%	-64,5%	5,8%	-90,9%	1,2%	-14,1%	5,5%
6.1. Regulación Económica	24,4%		10,1%		-84,0%	3,0%	-100,0%	11,0%
6.2. Regulación Comercial			8,0%					
6.3. Regulación Financiera	16,5%	4341,2%	-19,2%			-0,3%	-1,2%	-5,5%
<b>7. Regulac. Económica de Sectores Productivos</b>	14,1%	0,1%	-5,5%	-2,6%	24,1%	2,1%	1,2%	3,8%
7.1. Agricultura, Ganadería y Pesca	4,9%	-26,6%	-12,9%		26,3%	1,8%	1,3%	4,1%
7.2. Fomento empresarial	74,0%	48,2%	1,7%		235,7%	0,3%	-0,6%	4,9%
7.3. Energía	9,6%	-100,0%	68,1%					
7.4. Turismo y comercio	15,9%	24,5%	7,7%	-100,0%	-5,8%	5,6%	1,5%	-5,6%
<b>8. Transferencias Ad. Públicas</b>	4,5%	1,7%		13,5%	130,3%		6,4%	
<b>Total Gastos</b>	5,6%	4,8%	11,0%	7,4%	-0,6%	3,5%	1,9%	5,6%

CUADRO 7. (Continuación)  
**Presupuesto de gasto por funciones de las CCAA (2009)**  
Clasificación funcional (evolución anual nominal)

	Cataluña	Extremad.	Galicia	Madrid	Murcia	Navarra	P.Vasco	La Rioja	Com. Val.	Total
<b>0. Deuda Pública</b>	28,8%	-0,4%	-36,5%	79,4%	141,5%	63,1%	-47,8%	9,0%	10,1%	9,3%
<b>1. Servicios de Carácter General</b>	-5,6%	-28,2%	-4,7%	35,6%	-9,9%	-6,0%	1,6%	-12,8%	-21,4%	-0,7%
1.1. Alta Dirección de la Com. y del Gobierno	5,1%	4,0%	0,5%	14,5%	-15,2%	1,0%	7,2%	1,9%		
1.2. Administración General	-10,0%	-57,4%	-19,8%	101,3%	-4,2%	-12,3%	-5,5%	-18,2%		
1.3. Relaciones Exteriores	-27,4%		4,1%			-5,1%	9,6%	-10,0%		
1.4. Justicia	6,7%		6,0%	1,4%		11,2%	8,0%			
<b>2. Protección Civil y Seguridad Ciudadana</b>	7,1%	41,2%	-4,3%	18,2%	-1,1%	-4,1%	4,5%	1,0%	3,1%	4,4%
<b>3. Seguridad, Protección y Promoción Social</b>	19,8%	11,3%	11,0%	3,0%	5,9%	11,5%	17,1%	-4,6%	-17,4%	6,8%
3.1. Seguridad y Protección Social	9,8%	11,4%	10,8%	4,6%	7,1%	5,7%	19,3%	4,9%	-100,0%	
3.2. Promoción Social	47,7%	11,1%	11,2%	-0,4%	3,5%	13,7%	5,9%	-18,6%	-100,0%	
<b>4. Prod. Bienes Públicos de Carácter Social</b>	7,7%	4,0%	1,7%	1,4%	6,2%	2,1%	7,6%	-0,4%	6,1%	4,5%
4.1. Sanidad	4,5%	7,4%	-2,5%	2,4%	5,0%	2,8%	8,4%	-0,6%	1,1%	3,4%
4.2. Educación	6,6%	6,3%	4,3%	0,9%	8,4%	2,3%	7,5%	-0,3%	3,7%	5,1%
4.3. Vivienda y Urbanismo	15,9%	-1,1%	-42,6%	-4,8%	9,3%	3,6%	2,4%	-3,4%	-100,0%	-8,1%
4.4. Bienestar Comunitario	2451,9%	17,2%		8,4%	2,4%		-20,0%	1,1%		
4.5. Cultura	-1,0%	-68,7%	-14,3%	-2,6%	4,3%	-9,1%	62,7%	2,9%		
4.6. Otros Servicios Comunitarios y Sociales	1,4%	-3,9%	39,5%				-84,3%			
<b>5. Producción Bienes Carácter Económico</b>	3,6%	-4,3%	11,2%	12,3%	34,4%	-1,2%	4,0%	29,2%	-17,4%	6,6%
5.1. Infraestructuras Básicas y Transportes	-26,6%	16,5%	19,3%	14,1%	24,0%	15,0%	5,4%	1,7%	-100,0%	-6,5%
5.2. Comunicaciones	460,8%	-61,0%	-27,6%		401,6%	-57,0%	-16,3%			
5.3. Infraestructuras Agrarias	552,7%	-10,5%	-2,8%		15,7%			-1,4%		
5.4. Invest. Científica, Técnica y Aplicada	1,6%	-5,1%	8,0%	-4,0%	-0,3%	-17,3%	10,5%	307,1%		
5.5. Información Básica y Estadística			-4,7%	-0,3%	-4,6%		0,3%			
<b>6. Regulación Económica de Carácter General</b>	-19,2%	24,3%	37,1%	-43,7%	-1,5%	1,8%	57,6%	3,0%	30,7%	-8,4%
6.1. Regulación Económica	-72,9%	-10,8%	4,0%	-100,0%	-4,9%	0,7%				
6.2. Regulación Comercial					-2,3%					
6.3. Regulación Financiera	22,3%		-3,2%	44,0%	8,1%	3,0%	150,4%			
<b>7. Regulac. Económ. de Sectores Productivos</b>	-5,5%	3,2%	0,7%	-31,7%	-1,3%	-2,4%	7,9%	-0,1%	-22,8%	2,9%
7.1. Agricultura, Ganadería y Pesca	0,5%	4,9%	-2,0%	-100,0%	-0,2%	-9,8%	4,4%	0,6%		
7.2. Fomento empresarial	-4,1%	-4,3%	6,1%	-7,7%	1,9%	3,8%	12,2%	-2,0%		
7.3. Energía	52,3%						-3,4%			
7.4. Turismo y comercio	-24,2%	5,3%	2,7%	-8,1%	-16,7%	-16,6%	8,1%	-0,7%		
<b>8. Transferencias Ad. Públicas</b>	1,3%		1,7%	-25,5%		-7,7%	-0,8%			4,2%
<b>Total Gastos</b>	6,6%	3,3%	1,5%	5,2%	8,4%	0,3%	5,6%	2,0%	0,4%	4,5%

Elaboración propia

CUADRO 8.

**Presupuesto de gasto por funciones de las CCAA (2009)**

Clasificación funcional (estructura por epígrafes)

	Andalucía	Aragón	Asturias	Baleares	Canarias	Cantabria	C. y León	C-La Mancha
<b>0. Deuda Pública</b>	3,7%	2,5%	3,0%	5,0%	0,6%	2,7%	1,8%	1,1%
<b>1. Servicios de Carácter General</b>	2,1%	5,6%	4,8%	4,7%	6,8%	3,7%	1,6%	7,9%
1.1. Alta Dirección de la Com. y del Gobierno	0,3%	0,6%	0,7%	0,0%	0,4%	0,6%	0,5%	0,4%
1.2. Administración General	0,4%	2,9%	3,2%	0,0%	4,1%	1,5%	1,1%	7,4%
1.3. Relaciones Exteriores	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,3%	0,0%	0,0%
1.4. Justicia	1,4%	1,0%	0,8%	0,0%	2,1%	1,3%	0,0%	0,0%
<b>2. Protección Civil y Seguridad Ciudadana</b>	0,3%	0,0%	0,7%	0,4%	0,5%	0,6%	0,1%	0,2%
<b>3. Seguridad, Protección y Promoción Social</b>	9,5%	8,8%	11,7%	6,3%	7,4%	10,3%	11,4%	12,8%
3.1. Seguridad y Protección Social	5,9%	6,5%	7,0%	0,0%	3,8%	7,5%	1,4%	9,1%
3.2. Promoción Social	3,5%	2,3%	4,7%	0,0%	3,7%	2,8%	10,0%	3,6%
<b>4. Prod. Bienes Públicos de Carácter Social</b>	55,5%	54,1%	62,3%	62,6%	63,5%	57,0%	55,5%	55,4%
4.1. Sanidad	28,8%	32,2%	35,7%	35,1%	37,9%	31,7%	31,9%	29,1%
4.2. Educación	21,5%	18,2%	23,9%	23,9%	22,6%	21,4%	20,4%	20,9%
4.3. Vivienda y Urbanismo	1,5%	1,3%	2,0%	0,0%	1,4%	1,6%	1,4%	1,5%
4.4. Bienestar Comunitario	2,1%	1,6%	2,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,4%
4.5. Cultura	1,1%	0,0%	2,6%	0,0%	0,7%	2,4%	1,8%	1,5%
4.6. Otros Servicios Comunitarios y Sociales	0,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,8%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>5. Producción Bienes Carácter Económico</b>	8,2%	8,9%	10,1%	8,9%	11,8%	15,4%	11,1%	7,2%
5.1. Infraestructuras Básicas y Transportes	5,5%	4,5%	7,6%	0,0%	7,8%	14,9%	8,0%	3,4%
5.2. Comunicaciones	0,6%	0,8%	0,6%	0,0%	2,4%	0,0%	1,1%	1,9%
5.3. Infraestructuras Agrarias	0,0%	2,7%	0,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,9%
5.4. Invest.Científica.,Técnica y Aplicada	2,2%	1,0%	1,0%	0,0%	1,6%	0,5%	2,0%	1,0%
5.5. Información Básica y Estadística	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>6. Regulación Económica de Carácter General</b>	1,1%	6,8%	0,9%	1,5%	0,2%	2,2%	0,4%	0,5%
6.1. Regulación Económica	1,1%	0,0%	1,3%	0,0%	0,2%	1,0%	0,0%	0,3%
6.2. Regulación Comercial	0,0%	0,0%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
6.3. Regulación Financiera	0,0%	0,3%	1,0%	0,0%	0,0%	1,1%	0,4%	0,1%
<b>7. Regulac. Económica de Sectores Productivos</b>	11,3%	12,2%	6,5%	5,2%	3,3%	8,1%	16,9%	14,9%
7.1. Agricultura, Ganadería y Pesca	7,8%	7,7%	3,9%	0,0%	1,6%	4,2%	14,8%	13,4%
7.2. Industria	2,0%	0,9%	1,7%	0,0%	1,0%	2,3%	1,3%	1,1%
7.3. Energía	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
7.4. Turismo y comercio	1,2%	1,0%	0,5%	0,0%	0,7%	1,6%	0,8%	0,5%
<b>8. Transferencias Administraciones Públicas</b>	8,4%	1,1%	0,0%	5,4%	6,0%	0,0%	1,1%	0,0%
<b>Total Gastos</b>	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

CUADRO 8. (Continuación)  
**Presupuesto de gasto por funciones de las CCAA (2009)**  
Clasificación funcional (estructura por epígrafes)

	Cataluña	Extremad.	Galicia	Madrid	Murcia	Navarra	P.Vasco	La Rioja	Com. Val.	Total
<b>0. Deuda Pública</b>	5,3%	1,9%	3,4%	5,7%	2,4%	1,1%	1,3%	2,3%	3,6%	3,4%
<b>1. Servicios de Carácter General</b>	9,4%	1,3%	2,0%	4,5%	2,8%	4,0%	5,3%	3,9%	3,7%	4,7%
1.1. Alta Dirección de la Com. y del Gobierno	0,4%	0,9%	0,4%	0,2%	1,4%	0,5%	0,7%	0,7%	0,0%	0,4%
1.2. Administración General	6,0%	0,4%	0,6%	2,2%	1,4%	2,2%	2,4%	2,6%	0,0%	2,4%
1.3. Relaciones Exteriores	0,2%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,6%	0,6%	1,0%	0,0%	0,1%
1.4. Justicia	2,8%	0,0%	0,9%	2,0%	0,0%	0,8%	1,7%	0,0%	0,0%	1,3%
<b>2. Protección Civil y Seguridad Ciudadana</b>	3,6%	0,2%	0,2%	1,4%	1,0%	2,1%	6,3%	0,5%	0,6%	1,4%
<b>3. Seguridad, Protección y Promoción Social</b>	7,8%	12,9%	8,4%	9,9%	8,3%	11,2%	5,2%	13,9%	6,1%	9,0%
3.1. Seguridad y Protección Social	5,3%	6,2%	4,9%	6,8%	5,7%	2,9%	4,4%	9,1%	0,0%	5,0%
3.2. Promoción Social	2,5%	6,6%	3,6%	3,0%	2,6%	8,2%	0,7%	4,8%	0,0%	3,4%
<b>4. Prod. Bienes Públicos de Carácter Social</b>	52,9%	54,2%	56,2%	65,1%	68,3%	45,0%	63,4%	59,5%	75,2%	58,9%
4.1. Sanidad	30,2%	30,1%	30,2%	35,6%	35,3%	21,0%	32,9%	33,7%	38,5%	32,0%
4.2. Educación	19,2%	18,4%	20,5%	23,8%	27,1%	15,2%	24,2%	19,0%	29,3%	21,8%
4.3. Vivienda y Urbanismo	0,9%	2,4%	1,0%	3,2%	0,8%	6,6%	2,1%	1,5%	0,0%	1,6%
4.4. Bienestar Comunitario	1,2%	2,1%	1,4%	0,9%	3,4%	0,0%	0,6%	2,5%	0,0%	1,2%
4.5. Cultura	1,2%	0,6%	1,6%	1,5%	1,8%	2,3%	3,5%	2,7%	0,0%	1,3%
4.6. Otros Servicios Comunitarios y Sociales	0,1%	0,6%	1,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,3%
<b>5. Producción Bienes Carácter Económico</b>	8,5%	11,1%	11,7%	11,0%	9,2%	9,0%	12,6%	14,0%	5,2%	9,5%
5.1. Infraestructuras Básicas y Transportes	4,9%	4,6%	8,2%	10,2%	5,6%	6,0%	9,4%	5,4%	0,0%	6,0%
5.2. Comunicaciones	1,4%	0,3%	0,4%	0,0%	1,5%	0,2%	1,0%	0,0%	0,0%	0,8%
5.3. Infraestructuras Agrarias	1,1%	4,7%	1,5%	0,0%	1,3%	0,0%	0,0%	4,4%	0,0%	0,7%
5.4. Invest.Científica, Técnica y Aplicada	1,2%	1,4%	1,5%	0,8%	0,9%	2,7%	2,0%	4,1%	0,0%	1,4%
5.5. Información Básica y Estadística	0,2%	0,0%	0,1%	0,0%	0,1%	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>6. Regulación Económica de Carácter General</b>	0,3%	1,2%	1,5%	1,0%	1,4%	0,7%	0,4%	2,2%	1,5%	1,1%
6.1. Regulación Económica	0,0%	0,9%	0,3%	0,0%	0,9%	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,4%
6.2. Regulación Comercial	0,0%	0,4%	0,4%	0,7%	0,1%	0,2%	0,0%	2,2%	0,0%	0,1%
6.3. Regulación Financiera	0,3%	0,0%	0,8%	0,4%	0,4%	0,5%	0,2%	0,0%	0,0%	0,3%
<b>7. Regulac. Económ. de Sectores Productivos</b>	1,5%	17,3%	8,2%	0,7%	6,6%	9,4%	3,8%	3,8%	4,1%	7,2%
7.1. Agricultura, Ganadería y Pesca	0,6%	12,9%	5,0%	0,0%	4,3%	3,2%	1,5%	2,2%	0,0%	4,6%
7.2. Industria	0,4%	3,0%	2,3%	0,4%	1,7%	5,8%	1,5%	0,4%	0,0%	1,3%
7.3. Energía	0,1%	0,0%	1,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
7.4. Turismo y comercio	0,4%	1,4%	1,0%	0,2%	0,5%	0,5%	0,8%	1,2%	0,0%	0,7%
<b>8. Transferencias Administraciones Públicas</b>	10,6%	0,0%	8,3%	0,7%	0,0%	17,5%	1,5%	0,0%	0,0%	4,9%
<b>Total Gastos</b>	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Elaboración propia

Desde el punto de vista de los ingresos, los impuestos constituyen la principal fuente de recursos autonómicos con un porcentaje del 50,2% del total, manteniéndose las transferencias del Estado como la segunda fuente de financiación de las CCAA con un 33,5% del total del presupuesto. El peso de las aportaciones de la Unión Europea y de otros

CUADRO 9.

**Ingresos en operaciones no financieras de los presupuestos de las CCAA (2009)**

	Impuestos	Transferencias del Estado	Transferencias Unión Europea	Otros
Andalucía	38,9%	48,4%	9,3%	3,4%
Aragón	48,0%	33,3%	11,6%	7,2%
Asturias	44,2%	44,5%	8,4%	2,8%
Islas Baleares	82,5%	12,4%	1,3%	3,7%
Canarias	33,3%	56,0%	3,0%	7,8%
Cantabria	51,5%	33,3%	0,0%	15,2%
Castilla y León	40,7%	43,1%	11,5%	4,8%
Castilla-La Mancha	37,4%	47,2%	9,6%	5,7%
Cataluña	66,8%	29,8%	0,6%	2,8%
Extremadura	26,0%	49,9%	19,4%	4,7%
Galicia	35,8%	53,9%	4,4%	6,0%
Madrid	88,5%	6,3%	0,3%	4,9%
Murcia	50,4%	41,3%	5,3%	3,0%
Navarra	91,9%	0,7%	0,7%	6,7%
País Vasco	0,0%	0,0%	0,7%	99,2%
La Rioja	53,8%	39,0%	2,0%	5,2%
Com. Valenciana	63,7%	30,6%	1,7%	4,0%
<b>Total Comunidades Autónomas</b>	<b>50,2%</b>	<b>33,5%</b>	<b>5,3%</b>	<b>11,0%</b>

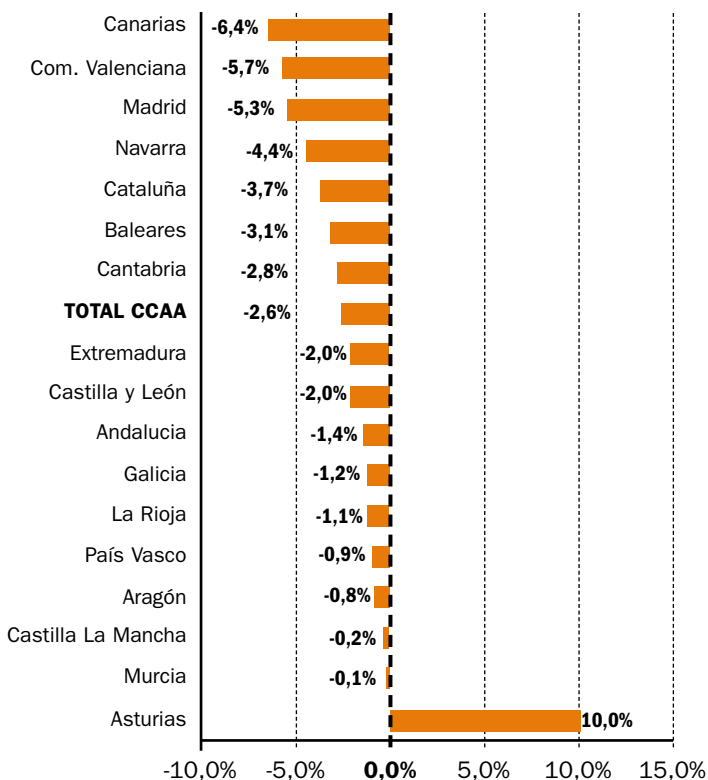
Fuente: Miguel Ángel García Díaz. Universidad Rey Juan Carlos. "Presupuestos de las CC.AA. 2009 y deuda en circulación 2008". Instituto de Estudios Fiscales

ingresos complementan el cuadro de ingresos con unos porcentajes de 5,3% y 11% respectivamente (cuadro 9).

CUADRO 10.

**Presupuesto CCAA (2009)**

Tasa anual de los ingresos no financieros



Fuente: Miguel Ángel García Díaz. Universidad Rey Juan Carlos. "Presupuestos de las CC.AA. 2009 y deuda en circulación 2008". Instituto de Estudios Fiscales

La estructura de los recursos varía sensiblemente de una CCAA a otra, de modo que por ejemplo Madrid se financia en un 88,5% con impuestos, mientras que Canarias, Andalucía y Extremadura se nutren en cerca de la mitad de sus transferencias del Estado (cuadro 9).

Por CCAA, la tasa de variación anual de ingresos no financieros en 2009 ha sido la que representa el cuadro 10. La evolución negativa más profunda se ha producido en Canarias con un porcentaje del -6,4%. El caso de Asturias no es representativo para el análisis, toda vez que el porcentaje positivo del 10% deriva de la prórroga del presupuesto del año anterior.

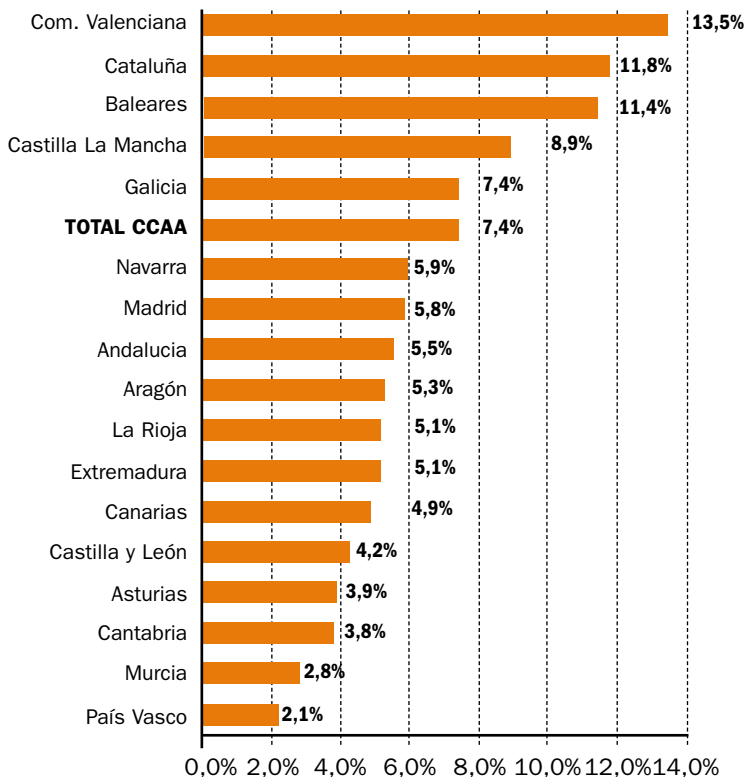
Para concluir este estudio preliminar, hay que hacer una sucinta referencia a la deuda en circulación correspondiente a las operaciones formalizadas por las CCAA, y que comprende tanto las emisiones realizadas directamente por el sector administrativo autonómico como la deuda emitida por las sociedades dependientes (cuadro 12). Así, a finales de 2008, el saldo de la deuda en circulación ascendía a 81.080 millones de euros, con una tasa anual de crecimiento del 15,6% nominal, lo que equivale al 7,4% del PIB nacional.

Cataluña es la Comunidad con mayor volumen de deuda en euros nominales (24.014,00 millones de euros). Pero si se analiza en función del PIB regional, como se advierte en el cuadro 11, la clasificación pasa a encabezarla la Comunidad Valenciana con un 13,5%, casi el doble del porcentaje medio de todas las Comunidades.

CUADRO 11.

**Deuda total de las Comunidades Autónomas en 2008**

(en % del PIB regional)



Fuente: banco de España

En el cuadro 12 se señala cuál ha sido la evolución de la deuda tanto en términos absolutos nominales como en porcentaje del PIB regional.

CUADRO 12.

**Deuda en circulación de las Comunidades Autónomas**

(Propia y empresas públicas autonómicas)

	Millones euros			Evoluc. nominal		% PIB regional			% deuda empresas públicas/total		
	2002	2006	2007	2008	2002-2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008
<b>Andalucía</b>	7.254	7.431	7.343	8.246	12,3%	5,5%	5,1%	5,5%	1,6%	2,3%	2,4%
<b>Aragón</b>	1.094	1.251	1.383	1.826	32,0%	4,2%	4,2%	5,3%	7,0%	15,8%	16,9%
<b>Asturias</b>	837	823	914	929	1,6%	3,9%	4,0%	3,9%	11,4%	18,6%	17,1%
<b>Baleares</b>	502	1.727	2.346	3.139	33,8%	7,1%	9,0%	11,4%	5,3%	23,4%	22,7%
<b>Canarias</b>	1.132	1.767	1.779	2.133	19,9%	4,5%	4,3%	4,9%	11,5%	12,2%	11,7%
<b>Cantabria</b>	280	417	453	531	17,2%	3,4%	3,4%	3,8%	4,6%	4,2%	3,8%
<b>Castilla y León</b>	1.367	1.835	1.883	2.474	31,4%	3,5%	3,3%	4,2%	2,0%	2,9%	3,8%
<b>Castilla-La Mancha</b>	1.219	2.213	2.466	3.298	33,7%	6,7%	6,9%	8,9%	30,3%	27,3%	25,4%
<b>Cataluña</b>	11.182	18.145	19.468	24.014	23,4%	9,9%	9,9%	11,8%	22,6%	23,7%	24,1%
<b>Com. Valenciana</b>	8.173	12.627	13.314	14.298	7,4%	13,3%	13,0%	13,5%	13,4%	13,2%	14,0%
<b>Extremadura</b>	791	792	789	918	16,3%	4,9%	4,6%	5,1%	1,0%	0,5%	1,5%
<b>Galicia</b>	3.142	3.713	3.949	4.199	6,3%	7,4%	7,3%	7,4%	4,8%	6,0%	7,3%
<b>La Rioja</b>	155	217	293	418	42,7%	3,0%	3,8%	5,1%	12,9%	5,8%	6,0%
<b>Madrid</b>	6.717	11.029	11.027	11.324	2,7%	6,4%	5,9%	5,8%	8,7%	8,4%	10,2%
<b>Murcia</b>	660	686	648	784	21,0%	2,8%	2,4%	2,8%	0,0%	0,0%	3,7%
<b>Com. de Rég. común</b>	44.505	64.673	68.055	78.531	15,4%				12,8%	14,1%	15,1%
<b>Navarra</b>	703	791	874	1.097	25,5%	4,8%	4,9%	5,9%	18,2%	28,1%	27,3%
<b>País Vasco</b>	1.131	1.283	1.180	1.452	23,1%	2,1%	1,8%	2,1%	27,6%	45,6%	38,5%
<b>Total Com.-Aut.</b>	46.339	66.747	70.109	81.080	15,6%	6,8%	6,7%	7,4%	13,2%	14,8%	15,7%

En el periodo comprendido entre 1996 y 2008, la tasa anual de crecimiento acumulativo fue del 8,7%, si bien el ritmo ha variado en cada territorio. Así, mientras Baleares presenta un ritmo más intenso de crecimiento (24,8% anual), Murcia representa el ritmo más bajo (3,2% anual). En total, la deuda acumulada por las CCAA aparece en el cuadro 13.

CUADRO 13.

**Deuda acumulada por Comunidades Autónomas.**

(Protocolo de déficit excesivo)

	En millones de euros				Evolución % en 2008	Tasa anual 1996-2008
	2005	2006	2007	2008		
<b>Andalucía</b>	7.352	7.311	7.177	8.051	12,2%	4,0%
<b>Aragón</b>	1.153	1.163	1.165	1.517	30,2%	7,5%
<b>Asturias</b>	803	729	744	770	3,5%	5,9%
<b>Baleares</b>	1.536	1.635	1.798	2.427	35,0%	24,8%
<b>Canarias</b>	1.475	1.563	1.562	1.883	20,6%	6,5%
<b>Cantabria</b>	411	398	434	511	17,7%	12,5%
<b>Castilla y León</b>	1.789	1.798	1.829	2.380	30,1%	10,4%
<b>Castilla-La Mancha</b>	1.351	1.543	1.794	2.459	37,1%	18,0%
<b>Cataluña</b>	13.240	14.043	14.863	18.230	22,7%	9,2%
<b>Com. Valenciana</b>	10.085	10.931	11.550	12.295	6,5%	14,6%
<b>Extremadura</b>	783	784	785	904	15,2%	5,6%
<b>Galicia</b>	3.381	3.535	3.712	3.894	4,9%	5,3%
<b>La Rioja</b>	190	189	276	393	42,4%	12,5%
<b>Madrid</b>	10.090	10.073	10.103	10.166	0,6%	11,8%
<b>Murcia</b>	691	686	648	755	16,5%	3,2%
<b>Régimen común</b>	54.330	56.381	58.440	66.635	14,0%	9,5%
<b>Navarra</b>	646	647	628	798	27,1%	0,3%
<b>País Vasco</b>	1.140	929	642	893	39,1%	-7,9%
<b>Total CCAA</b>	56.116	57.957	59.710	68.326	14,4%	8,7%

Fuente: Banco de España

Por lo que respecta a las empresas públicas, la deuda en circulación en 2008 era de 12.754 millones de euros, habiéndose incrementado en un 22,6% respecto al año anterior (cuadro 14).

CUADRO 14.

**Empresas públicas de las Comunidades Autónomas.**

Deuda en millones y en % PIB

	2005	2006	2007	2008		
				Millones euros	% PIB	Evolución anual nominal
Andalucía	125,00	120,00	166,00	195,00	0,1%	17,5%
Aragón	124,00	88,00	218,00	309,00	0,9%	41,7%
Asturias	61,00	94,00	170,00	159,00	0,7%	-6,5%
Baleares	44,00	92,00	548,00	712,00	2,6%	29,9%
Canarias	209,00	204,00	217,00	250,00	0,6%	15,2%
Cantabria	10,00	19,00	19,00	20,00	0,1%	5,3%
Castilla y León	39,00	37,00	54,00	94,00	0,2%	74,1%
Castilla-La Mancha	698,00	670,00	672,00	839,00	2,3%	24,9%
Cataluña	3.415,00	4.102,00	4.605,00	5.784,00	2,8%	25,6%
Com.Valenciana	1.500,00	1.696,00	1.764,00	2.003,00	1,9%	13,5%
Extremadura	8,00	8,00	4,00	14,00	0,1%	250,0%
Galicia	20,00	178,00	237,00	305,00	0,5%	28,7%
La Rioja	9,00	28,00	17,00	25,00	0,3%	47,1%
Madrid	506,00	956,00	924,00	1.158,00	0,6%	25,3%
Murcia	0,00	0,00	0,00	29,00	0,1%	
Régimen común	6.768,00	8.292,00	9.615,00	11.896,00	1,2%	23,7%
Navarra	157,00	144,00	246,00	299,00	1,6%	21,5%
País Vasco	355,00	354,00	538,00	559,00	0,8%	3,9%
<b>Total CCAA</b>	<b>7.280,00</b>	<b>8.790,00</b>	<b>10.399,00</b>	<b>12.754,00</b>	<b>1,2%</b>	<b>22,6%</b>

Fuente: Banco de España

La mayor evolución al alza se ha producido en Extremadura (250%) si bien su impacto ha sido muy limitado, generando una mayor incidencia, por su volumen económico, el caso de Aragón, donde el incremento ha sido del 41,7%.

### **Reflexiones en torno a la estructura de gastos de las CCAA y su evolución presupuestaria**

A partir de las grandes envolventes presupuestarias para 2009 y del desglose funcional que se ha realizado en este estudio, no cabe sino formular algunas consideraciones primarias que serán desarrolladas más adelante:

- a) En los últimos años, las comparaciones sobre la estructura y distribución de gastos entre las diferentes CCAA se puede hacer en términos homogéneos, habida cuenta de que el proceso de transferencias, al menos en las partidas más representativas, se puede dar prácticamente por concluido. Por consiguiente, el debate político ya no pivota en torno a la función centrifugadora del Estado o en la dotación transferencial, sino en la gestión de la políticas públicas por parte de la CCAA. De la cultura de la bilateralidad política hemos de trascender a la cultura de la evaluación.
- b) Las experiencias en cada Comunidad Autónoma son diferentes y se configuran a partir de circunstancias muy diversas. No se puede construir una doctrina en forma de bloque político, de tal modo que los territorios gober-

nados por una u otra formación se conduzcan bajo pautas diferentes. Los intereses locales priman sobre las estrategias generalistas de partido, fundamentalmente en vertientes tan críticas para los ciudadanos como la educación o la sanidad.

- c) El mayor o menor gasto per cápita o el gasto conforme al PIB regional de cada Comunidad Autónoma es un indicador general, pero no alerta del grado de calidad y satisfacción de los intereses generales. La Comunidad Autónoma que mayor volumen de recursos destina por habitante podría ser la más eficaz y, al contrario, la que destina un volumen inferior de recursos podría representar el paradigma de eficiencia pública. Mayor gasto no es mejor gasto. La evolución del PIB regional es un indicador de riqueza pero no deja de ser el resultado del crecimiento de toda la economía regional, por lo que cualquier comparación que se realice entre las partidas de los presupuestos autonómicos y el PIB regional no deja de tener carácter tendencial, y en absoluto puede llevar a valoraciones generales sobre la eficacia del gasto autonómico.
- d) Un avance en la determinación del alcance y la estructura del gasto autonómico debe llevar a clasificar los gastos en una doble categoría: esenciales o imprescindibles, y no esenciales o prescindibles. Entre los primeros se hallarían, básicamente, los servicios públicos educativos y sanitarios, sobre los que sería imprescindible efectuar evaluaciones internas para determinar su calidad y eficiencia; los gastos no esenciales, por su parte, deberían ser

los primeros susceptibles de ser cercenados en etapas de ajuste, así como cuestionarse su oportunidad en etapas de bonanza económica. Situaciones como la clonación de entidades u organismos autonómicos para replicar la planta del Estado son un ejemplo de esta segunda categoría del gasto y no reportan más beneficio que el político. Respecto de los poderes básicos de las CCAA, como las Asambleas Regionales o Parlamentos y los Consejos de Gobierno, deberían analizarse las diferencias de coste en su funcionamiento, mientras que una gestión responsable de las entidades clonadas consideradas innecesarias (Tribunales autonómicos de la competencia, televisiones autonómicas, proliferación ineficiente y sin economías de escala en universidades públicas, diarios oficiales, oficinas de turismo en el extranjero, institutos de estadística, institutos meteorológicos, agencias de protección de datos), aún cuando cuenten con un respaldo jurídico-constitucional, debería llevarnos a un análisis sobre su tamaño e incluso, sobre su existencia.

- e) Desde el punto de vista funcional, el incremento de los gastos de personal en las CCAA en fase de estabilización de competencias, ha de ser cuidadosamente analizado. Si bien es conocida la praxis autonómica de incrementar la dotación de personal para atender las necesidades generales que las CCAA tienen encomendadas, esta pulsión debería racionalizarse. Un número importante de Comunidades destina más de un tercio de su presupuesto a gastos de personal, por lo que sería necesario realizar un estudio de su composición y distribución, priorizando la

captación o reclutamiento de empleados públicos para servicios esenciales y excluyendo la contratación laboral para los servicios prescindibles.

- f)** Por lo que se refiere a la estructura del gasto corriente que no tiene naturaleza de gastos de personal, habría que distinguir esencialmente entre los gastos derivados del Capítulo 2 (gastos corrientes en bienes y servicios), de las transferencias que componen la acción de fomento en el Capítulo 4 (subvenciones y ayudas). En el primer caso, el estudio debería centrarse en técnicas de racionalización del gasto, fundamentalmente en el ámbito sanitario. La aplicación de las nuevas fórmulas de los acuerdos marco de la Ley de Contratos del Sector Público, así como la aplicación a estas licitaciones del procedimiento de selección del diálogo competitivo, deberían provocar una reducción inminente del gasto médico-farmacéutico. Del mismo modo, en el Capítulo de transferencias, las subvenciones y ayudas deberían venir precedidas de una planificación estratégica que justifique plenamente la utilidad de ese régimen de fomento, su financiación y su impacto en el mercado. De considerarse a lo largo del tiempo que tales transferencias devienen ineficaces o carecen de utilidad alguna, deberían eliminarse de los presupuestos autonómicos.
- g)** En su conjunto, el sector público autonómico está llamado a una profunda reforma organizativa, que inicialmente debería consistir en racionalizar todo el sector instrumental, empresarial y fundacional del que forma

parte. Ahora bien, tampoco cabe que existan apriorismos conducentes al error de considerar que la desconcentración funcional representa mayor coste y escasas ventajas competitivas. Una adecuada evaluación de las políticas del gasto debe analizar si la desconcentración equivale a una mayor eficacia en la gestión de los servicios públicos, so pena de caer en la mixtificación de estimar que una mayor cantidad de entidades públicas es sinónimo de ineficiencia y despilfarro.

- h)** La clave del futuro éxito en la evaluación de las políticas públicas depende del grado de comparabilidad de éstas entre sí, y de su propia presentación. La competencia entre territorios introduce, en muchas ocasiones, deseables incentivos a la prestación de mejores servicios, pero si se reproducen soluciones no efectivas o antieconómicas también puede ser una fuente irreducible de ineficiencias. Por consiguiente, además de la evaluación interna de cada servicio autonómico, el Estado debería garantizar un espacio común para el contraste y la ponderación de resultados de una misma política en los diecisiete territorios.
  
- i)** Sería un error concebir la evaluación de políticas públicas como un instrumento, exclusivo de etapas de severos ajustes fiscales. El análisis y la evaluación han de ser continuados, objetivos y practicables, de modo que tengan incidencia en los presupuestos anuales de todas las CCAA. La gestión y evaluación por objetivos no ha de ser una mera referencia retórica propia de la doc-

trina académica, sino que debe inspirar la actuación global de todos los poderes públicos.

- j) Para garantizar avances en las estructuras de gestión es necesario reinventar el control interno del sector público sobre la base de técnicas micropresupuestarias, a fin de transformarlo en un análisis mesopresupuestario, que tenga por principal objetivo evaluar el cumplimiento y eficiencia de las políticas generales. La habitual desafección de los trabajadores públicos a los modelos de medición de resultados desincentiva el cumplimiento de las metas y misiones que se encomiendan a los diferentes organismos administrativos. En este contexto, también los órganos de control externo deberían revisar sus procedimientos de evaluación, a fin de asegurar una pertinente coordinación abanderada por el Tribunal de Cuentas.
  
- k) En principio, la eficiencia pública ha de erigirse en matriz de la actividad administrativa y el modelo de financiación autonómica debería configurarse, al menos en parte, sobre la base de este axioma, de modo que las CCAA eficientes recibieran aportaciones adicionales como retorno a su conducta eficiente. Sin embargo, en la actualidad, la estructura de la financiación territorial no toma en cuenta incentivos de eficiencia y economía. Debería transformarse la cultura de la transferencia incondicionada parcialmente a fin de sujetarla a la de la transferencia eficiente.

- I) Por último, aunque no menos importante, el Estado debe reconsiderar su posición en todo el modelo de descentralización política. El Gobierno central no puede ser un simple observador o albacea del proceso, sino que debe garantizar su estabilidad y su debido funcionamiento. Para ello, el intento más notable de armonización llevado a cabo por un Gobierno de España en los últimos años fue la aprobación de las Leyes de estabilidad presupuestaria en 2001. Sin embargo, abortada la armonización político-administrativa en la Ley del Proceso Autonómico, la clave de bóveda para imponer un escenario común en materia económico-presupuestaria con objetivos compartidos entre todos los agentes públicos nacionales la constituye, hoy en día, la vigente legislación sobre estabilidad. Es más, la relajación de las normas anticipó el advenimiento de la indisciplina fiscal que precedió a la mayor crisis económica nacional de los últimos cincuenta años. Resulta sorprendente que en pleno siglo XXI, dando por recibida totalmente la obra de la descentralización política en España, la Unión Europea disponga de más instrumentos de planificación, control y corrección sobre sus Estados miembros que los que el Estado español dispone sobre sus CCAA.

### **La organización instrumental en las CCAA. La nueva organización del desgobierno**

La organización administrativa de las CCAA tiene tantas manifestaciones posibles como realidades territoriales

componen nuestro Estado, de modo que el primer rasgo distintivo no puede ser otro que el de la contingencia.

Pero otra característica indisociable a la autonomía constitucional es que el principio de autoorganización, considerado como una potestad inherente a las CCAA, permite a todas ellas constituir su planta instrumental a partir de las necesidades que tengan conferidas. Así, los artículos 149.1.18, 147.2 c) y 148.1.1. de la Constitución constituyen el entorno jurídico-constitucional que presta cobertura a esta capacidad. El artículo 147.2 c) se refiere al contenido de los Estatutos de Autonomía estableciendo que deberán pronunciarse sobre “la denominación, organización y sede de las instituciones autonómicas propias”; por su parte, el artículo 148.1.1 insta como competencia propia de las CCAA la “organización de las instituciones de autogobierno”, lo que ha sido asumido en todas las CCAA.

El Tribunal Constitucional ha creado un cuerpo de doctrina en torno a este principio, basado en la imposibilidad de que el Estado interfiera con medidas de carácter orgánico en la estructura organizativa de las CCAA. Esta competencia para la creación y estructuración de su propia Administración habrá de ejercerla dentro de los principios generales a que la Constitución se refiere en el estadio de reparto de competencias, lo que expresamente recogen las leyes de gobierno y administración aprobadas por todas las CCAA.

A partir de aquí, los problemas que genera la planta autonómica reproducen en gran medida las mismas dificul-

tades que padece la organización administrativa del Estado, de la cual toman ejemplo. El mimetismo creativo de los entes autonómicos parte de dos referentes esenciales: por un lado, de la Administración General del Estado y, por otro, de otras CCAA en las que habitualmente se buscan referencias o técnicas que inspiren la actividad y organización de la Comunidad.

La fuerza creativa de las diferentes jurisdicciones territoriales en España ha provocado una implosión demográfica de entidades y estructuras desconcentradas que pueblan en mayor o menor medida todas las CCAA. El valor primario de la desconcentración administrativa no se puede cuestionar, por cuanto permite aproximar la gestión directa de los servicios a los ciudadanos. Ahora bien, en muchos casos, esta profusión de formas y estructuras de gestión instrumental no son más que fórmulas ingeniosas para evadir la aplicación de determinadas normas de Derecho Público y, de manera singular, para evitar que las operaciones de gasto practicadas computen a efectos de déficit público, pasando de una “huida del Derecho Administrativo” a una “huida de la contabilidad nacional”.

No es extraño que entre la batería de medidas que las formaciones políticas introducen en sus programas electorales se halle la creación de una nueva tipología de entidades instrumentales llamada a superar la heterogeneidad actual. Este proceso delata un sistemático conato de reinvento de la Administración y el sector público, cuando probablemente casi todo ya esté creado. En cambio, no es posible realizar

un análisis meramente nominal de la planta instrumental del sector público, así que no podemos criticar, en términos de calidad y eficacia, a las CCAA que disponen de una mayor red de entidades desconcentradas, salvo que se demuestre que a mayor tejido instrumental existe mayor ineficiencia en la obtención de resultados por parte de las políticas públicas. Con todo, el resultado final depara unos modelos asistémicos, a golpe de ideas apresuradas o escasamente motivadas, y con una vis atractiva respecto a la replicabilidad de las estructuras de los territorios colindantes.

Por lo demás, en las relaciones y en la comparación entre la Administración del Estado y la de las CCAA se evidencia la existencia de instituciones y entidades duplicadas, que en sentido estricto no constituyen un supuesto de duplicidad orgánica por cuanto no invaden competencias recíprocas, pero que cuando menos alertan de la necesidad y oportunidad de su existencia: Tribunales autonómicos de la competencia, órganos de control externo, televisiones autonómicas, proliferación ineficiente y sin economías de escala en universidades públicas, diarios oficiales, oficinas de turismo en el extranjero, institutos de estadística, institutos meteorológicos, agencias de protección de datos, juntas consultivas de contratación, observatorios sectoriales o jurados de expropiación forzosa. En nuestra opinión, y a al hilo de las reflexiones expresadas en el apartado anterior, debería distinguirse entre servicios esenciales y no esenciales, para, en este último caso, determinar si procede o no mantener una estructura de gestión o prestación de servicios mimetizada con la del propio Estado.

Como desarrollo de esta vía de pensamiento, parece razonable profundizar en las medidas de coordinación y cooperación que pueden existir entre las diferentes Administraciones para prestar un mejor servicio de calidad y eficiencia a los ciudadanos. Esta vía de coordinación y cooperación –clave para procurar mejoras sustanciales en las necesidades generales– admite algunas variantes:

- a) **La vía integradora**, que en algunos períodos de nuestra reciente vida política se ha denominado el modelo de Administración única. Este sistema, en su vertiente más acabada, supondría la refundición de instancias administrativas en una estructura única que soportase las cargas de gestión de todas las jurisdicciones territoriales españolas. El modelo exige un compromiso político total por parte de todas las Administraciones y una obligación de sostenimiento general de los costes de funcionamiento de la organización administrativa única.
  
- b) **La vía cooperativa**, que vendría determinada por la constitución de entidades en las que las Administraciones partícipes aportaran bienes, dinero e industria a fin de gestionar intereses compartidos o concurrentes. Este modelo se ha extendido en España mediante la creación de consorcios, fundaciones mixtas o sociedades participadas por varias Administraciones. La interterritorialidad instrumental puede ser útil si las entidades constituidas permiten mejorar la prestación de determinados servicios esenciales de carácter obligatorio –como los consorcios municipales para la prestación del servicio de recogida de resi-

duos sólidos o para la prestación de determinados servicios sociales o asistenciales—. En caso contrario, la creatividad convulsa de algunas instancias administrativas ha propiciado que hayan surgido especies instrumentales cuya necesidad es harto discutible y su eficacia escasa o nula. Dentro de esta vía, cabría desarrollar la cooperación ocasional a través de convenios que permitiera el uso y servicio de entidades u órganos de una Administración cuando otra careciera de medios suficientes para atender las necesidades legalmente establecidas.

- c) **La vía coordinadora**, en la que el Estado debe ostentar la posición de primacía que la Constitución le confiere, de modo que ejerza una función directiva y monitora sobre un conjunto de competencias entre las que ostenta funciones de planificación.

Tomando en cuenta estas consideraciones previas, hay que indagar en las causas que han motivado esta expulsión secuencial de las funciones de la Administración nuclear ahora residenciadas en la Administración instrumental. En nuestra opinión, hasta cuatro razones basales inspiran este movimiento de centrifugación de la actividad administrativa:

- a) La huida de la contabilidad nacional mediante la constitución de entidades que, actuando en el sector empresarial, puedan obtener financiación en los mercados bajo fórmulas que no computen como déficit público. Las reglas impuestas por la Unión Europea acerca de

la naturaleza de determinadas operaciones financieras y de capitalización de entidades mercantiles instrumentales han mitigado este “efecto expulsión”, de modo que se obtienen actualmente escasas ventajas de esta moda instrumentalista.

- b)** La contratación administrativa ha huido, paulatinamente, del ámbito de regulación de la legislación pública que ha permitido, durante muchos años, la creación de sociedades o entidades públicas empresariales en las que declinó la aplicación de las normas generales de selección y formalización de los contratos. Sin embargo, las sucesivas sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en esta última década han provocado un proceso de reabsorción del régimen jurídico aplicable a los contratos públicos de las entidades empresariales públicas, circunstancia que ha desembocado en la última reforma de la legislación de contratos que regula a estos entes, en su condición de poderes adjudicadores y les obliga, en los contratos armonizados, a aplicar las mismas reglas que se aplican a los del resto de Administraciones Públicas.
  
- c)** La huida de los sistemas tradicionales de captación y reclutamiento de empleados públicos, traspasando la concepción originaria del funcionario público investido de prerrogativas únicas a un modelo más flexible de contratación, con unas condiciones de determinación de las retribuciones más ventajosas que en el modelo tradicional.

- d) La fuga del régimen presupuestario, de endeudamiento o de control interno, ya que se evitan las rigideces propias de los presupuestos limitativos, se reducen las restricciones al endeudamiento y se evade la fiscalización previa de las operaciones de gasto.

Si en todas las CCAA se ha producido este epifenómeno de huida del Derecho Público general habrá también que replantearse si los modelos tradicionales de gestión incorporan inflexibilidades que los hacen escasamente atractivos, por lo que la búsqueda de la eficiencia pública debería sopesar toda suerte de variantes orgánicas y funcionales, sin que la vuelta al pasado pueda considerarse tampoco como la panacea al desarrollo actual de las Administraciones Públicas.

A partir de estas reflexiones, y con carácter previo a analizar el estado de situación que depara actualmente la Administración autonómica, es necesario identificar las posibles categorías de entidades instrumentales que configuran la red de CCAA, tomando en consideración que junto a las entidades dependientes o adscritas por razón de dominio político y/o financiero, cada vez son más frecuentes los casos de entidades “sin dueño” en las que no existe una posición de dominio por parte de ninguna de ellas, lo que agrava más, si cabe, el déficit de control interno o la relajación de las condiciones de endeudamiento de estas estructuras. La anemia jurídica que caracteriza a estas nuevas formas de organización, desprovistas de una posición mayoritaria única, exigiría también una

reflexión general a fin de arrumbar cualquier otro intento de crear un espacio de gestión pública desregulado.

Sin pretender agotar la vasta planta de entidades públicas que constituyen las Administraciones Públicas, la categorización que consideramos más plácida y acertada es la que dimana de las leyes de estabilidad presupuestaria, que se volcaría más tarde en la Ley General Presupuestaria, y que distingue tres grandes grupos:

- **El sector público administrativo.**
- **El sector público empresarial.**
- **El sector público fundacional.**

En el primer grupo, el **sector público administrativo**, estarían comprendidos los órganos, organismos autónomos y otras entidades públicas que desarrollan funciones administrativas en sentido estricto y que se financian genéricamente con los recursos indiscriminados del sistema general de ingresos. Entre estas entidades y órganos se ha producido una primera clonación de instituciones, provocada por el fenómeno inducido de repetición autonómica de la planta estatal. Si bien se podría postular la desaparición de estos órganos y entidades, reclamando del Estado la reasunción de las funciones que hasta ahora han correspondido a las organizaciones autonómicas, lo cierto es que esta carga adicional por parte del Estado significaría en no pocos casos un incremento de la dotación presupuestaria. El ajuste, pues, no sería de valor cero sino que debería compensarse el ahorro derivado de la supre-

sión con el mayor valor del gasto en el que incurriría la Administración del Estado si se eliminasen estas entidades.

En este caso, debe reiterarse que el concepto de duplicidad no supone en absoluto solapamiento o atribución doble de competencias, sino constitución de entidades que realizan funciones no esenciales y que bien podrían ser sustituidas por la realización de las mismas en la instancia territorial superior. La otra acepción de la duplicidad tiene que ver con el concepto de cogestión pública, entendida como la intervención de diferentes órganos de gestión pertenecientes a diferentes Administraciones Públicas en la producción de un acto con trascendencia jurídico-económica. En este contexto, sin duda se han producido avances destinados a la simplificación y a la telematización de los procesos públicos, pero lamentablemente aún hoy queda mucho camino por resolver.

Un capítulo especial en esta categoría lo formarían las Universidades Públicas, que se rigen fundamentalmente por la Ley Orgánica 6/2001, de Universidades (artículo 1.2), así como por las leyes de universidades aprobadas por cada CCAA.

Por lo que se refiere al **sector público empresarial**, que integra tanto entidades públicas empresariales, entidades de Derecho Público sujetas a derecho privado y sociedades públicas, estaría caracterizado porque las entidades desarrollarían actividades de provisión de bienes o servicios en el mercado mayoritariamente a cambio de finan-

ciación de mercado a través de ingresos comerciales. De un análisis material de la situación existente en la actualidad, algunas de las entidades mercantiles se financian íntegramente con cargo a transferencias del sector público administrativo matriz y desempeñan funciones típicamente administrativas, por lo que no puede sino concluirse que existe un abuso extendido en la utilización de estas figuras instrumentales para huir de la Administración general. Además, mientras que el Estado ha aplicado en diferentes etapas de su reciente historia, políticas de privatización de su inflado sector público empresarial, las CCAA transcurrían por la primera etapa de este proceso, ya que han estado constituyendo verdaderos cárteles empresariales, sin que hasta ahora haya sobrevenido la necesidad de reducir el tamaño del sector.

Por último, y en lo que afecta al **sector público fundacional**, una de las mayores patologías del modelo de organización pública en España ha sido la de constituir fundaciones en mano pública. El derecho fundacional es uno de los derechos liberales primigenios, como lo son los derechos de propiedad, libertad sucesoria o asociación. Pues bien, el artículo 8 de la Ley 50/2002, de Fundaciones, habilita a las personas jurídico-públicas a constituir fundaciones, salvo que sus normas reguladoras establezcan lo contrario. Bajo este contexto, han aflorado toda suerte de fundaciones con aportación mayoritaria del Estado que invierten el principio constituyente clásico de las entidades públicas, para aproximarlo, con evidente desacierto, a las fórmulas propias de la esfera de los parti-

culares. Asimismo, cabe hallar ahora entre nuestras Administraciones incluso Asociaciones, como si el derecho de asociación incumbiera también a las entidades públicas. Así, el artículo 2.6 de la Ley Orgánica 1/2002, reguladora del derecho de asociación, prevé que 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.

Con estas consideraciones generales, cabe analizar el estado actual de configuración de la Administración autonómica desde la perspectiva de las descentralización, utilizando a tal fin el 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 2009. El conjunto de los entes inventariados en esta publicación cubren exclusivamente aquellas entidades dominadas o controladas mayoritariamente por una Administración autonómica, sin que se incluyan las entidades públicas “sin dueño” u otras entidades privadas con participación minoritaria del sector público. Así, el primer dato general viene constituido por las 2.012 entidades públicas que se insertan en las CCAA, de las que más de la mitad adoptan o bien forma de consorcio (29%) o bien de sociedad mercantil (26,8%). Si a estas entidades le sumáramos el porcentaje de fundaciones (20,7%), resultaría que estos tres sumandos alcanzarían las tres cuartas partes de las entidades instru-

mentales autonómicas. El detalle de la distribución por CCAA aparece representado en el cuadro 15.

CUADRO 15.

**Número de entes que componen el inventario**

	Administración General	OO.AA. Administrativos	OO.AA. Comerciales	Organismos Autónomos	Entid. Públicas Empresariales	Entes públicos	Agencias	Consortios	Fundaciones	Otras institut. sin ánimo de lucro	Sociedades Mercantiles	Universidades	Total
Andalucía	1	16	0	0	4	13	1	146	44	2	80	10	317
Aragón	1	0	0	6	0	12	0	13	17	0	42	1	92
Asturias	1	0	0	9	3	8	0	7	5	0	29	1	63
Baleares	1	6	0	0	0	18	0	101	22	0	17	1	166
Canarias	1	11	1	0	1	6	0	12	12	0	29	2	75
Cantabria	1	0	0	7	1	5	2	4	11	0	33	1	65
Castilla y León	1	1	0	3	0	5	0	12	38	5	16	4	85
Castilla-La Mancha	1	2	0	7	0	4	0	15	30	0	18	1	78
Cataluña	1	27	5	0	0	52	0	146	46	0	51	7	335
Extremadura	1	4	1	2	0	7	0	17	16	0	27	1	76
Galicia	1	10	2	0	0	20	1	23	59	0	27	3	146
Madrid	1	12	4	0	0	26	0	31	26	0	31	6	137
Murcia	1	6	1	2	3	6	0	31	21	1	22	2	96
Navarra	1	10	0	2	0	1	0	2	11	0	51	1	79
La Rioja	1	0	0	4	2	2	0	2	8	0	10	1	30
Com. Valenciana	1	7	4	0	0	23	0	16	42	0	38	5	136
Ciudad de Ceuta	1	5	1	0	0	0	0	1	0	0	11	0	19
Ciudad de Melilla	1	4	0	0	0	0	0	1	0	0	4	0	10
Varios	0	0	0	0	0	0	0	3	1	0	3	0	7
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>121</b>	<b>19</b>	<b>42</b>	<b>14</b>	<b>208</b>	<b>4</b>	<b>583</b>	<b>409</b>	<b>8</b>	<b>539</b>	<b>47</b>	<b>2.012</b>

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 2009 (Ministerio de Economía y Hacienda)

Poco o nada queda de la Administración institucional incipiente de la década de los ochenta y principios de los noventa en las CCAA, basada en un modelo de organismos autónomos y otras entidades públicas sujetas con carácter general al Derecho Administrativo. En los últimos años han proliferado nuevas estructuras de gestión inspiradas en el Derecho privado, tendentes a superar los lastres derivados de la Administración originaria. En cambio, las reformas recientes de las normas de Derecho Público están produciendo un retorno de estas entidades a los márgenes del Derecho administrativo tradicional, básicamente al amparo de las imposiciones comunitarias sobre la materia.

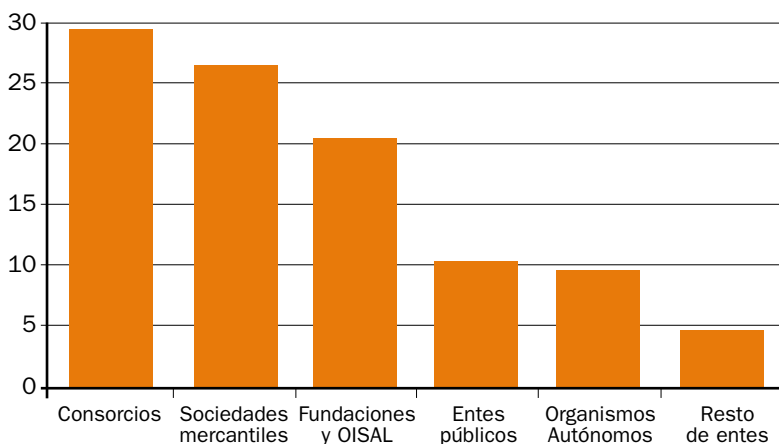
Merece una reseña especial el número de Universidades Públicas en España, que actualmente asciende a 47, con la subcentralización provocada por la radicación de escuelas y centros universitarios en todas las provincias españolas.

Otro análisis relevante que resulta de este estudio depara la distribución de las entidades en función de la naturaleza jurídica, pública o privada, de estas organizaciones, resultando que a 1 de julio de 2009 el 52,49% de las entidades incluidas en el inventario asumen una forma jurídico-pública, frente al 47,51% que ostentan naturaleza privada. El intervalo medio de entidades de forma jurídico-pública se sitúa en una escala entre 40% y 50%. En Cataluña y Baleares más del 70% de las entidades públicas tienen naturaleza jurídico-pública, frente a Castilla-León y Navarra, en las que el porcentaje se sitúa en torno al 30% y 20% respectivamente. La

tendencia a la prestación de servicios en régimen de Derecho privado ha sido una constante en los últimos años pero no existe evidencia científica de que estas formas de gestión comporten beneficios y utilidades en términos de eficiencia. Una evaluación comparada de servicios autonómicos debería incluir este factor de análisis para determinar el impacto final que esta variable puede tener.

CUADRO 16.

**Distribución de entidades por tipo de ente**

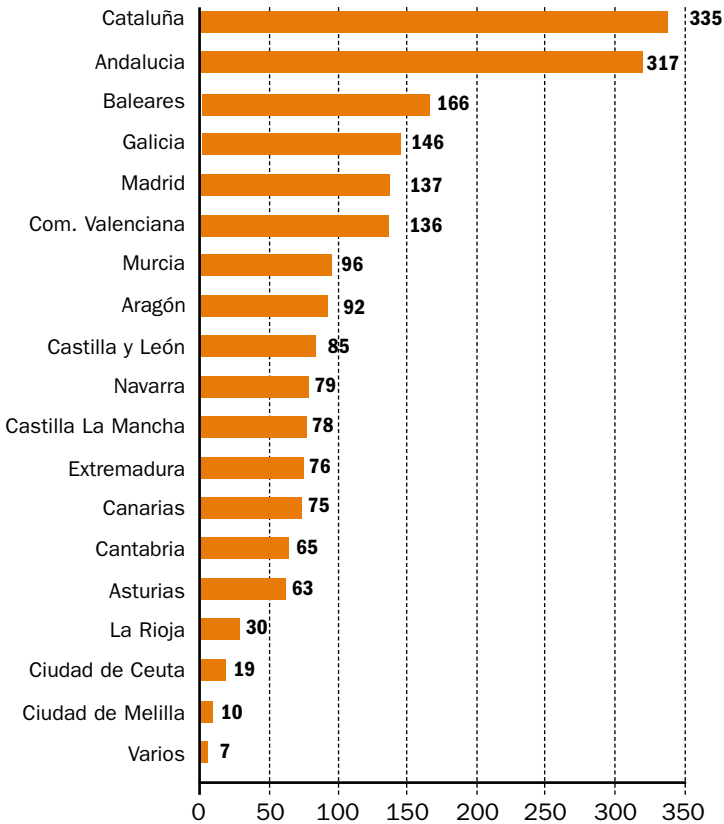


Fuente: Inventario de Entes dependientes de las CCAA publicado por la Dirección General de Coordinación Financiera con las CCAA y con las Corporaciones Locales correspondiente a 1 de julio de 2009 (Ministerio de Economía y Hacienda)

En perspectiva territorial, el reparto total de entidades por CCAA sería el que muestra el cuadro 17.

CUADRO 17.

**Número de entidades por Comunidad Autónoma**



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 2009 (Ministerio de Economía y Hacienda)

El cuadro 18 pone asimismo de manifiesto que existen cuatro intervalos de distribución territorial de entidades instrumentales.

CUADRO 18.

**Intervalos de distribución territorial de entidades instrumentales**

Intervalo	Comunidades y ciudades autónomas
200 a 400 entidades	Cataluña y Andalucía
100 a 200 entidades	Baleares, Galicia, Madrid y Comunidad Valenciana
50 a 100 entidades	La mayoría de CCAA
0 a 50 entidades	La Rioja, Ceuta y Melilla

Fuente: elaboración propia

El número de entes públicos no se corresponde con el porcentaje de población por CCAA (así, Andalucía tiene el 17,77% de la población española y Cataluña el 15,95%, mientras que Madrid tiene el 13,59%, y sin embargo Cataluña casi triplica el número de entidades de Madrid). Además, cada CCAA tiene determinadas tendencias auto-organizativas diferentes a las de las demás: el consorcio y la fundación en mano pública predominan en Andalucía, Baleares y Cataluña frente a la deriva empresarial de Aragón o Navarra.

El análisis dinámico presenta especial interés, ya que revela que desde abril de 2003 el número total de entidades se ha incrementado un 28,64%, con una mayor aceleración durante los años 2005 y 2006 con un 6,86% y un 4,37% respectivamente (cuadro 20).

Desde un punto de vista cuantitativo, destaca el aumento experimentado en el número de consorcios, fundaciones, sociedades mercantiles y entes públicos durante el periodo que comprende el análisis de la publicación ci-

CUADRO 19.

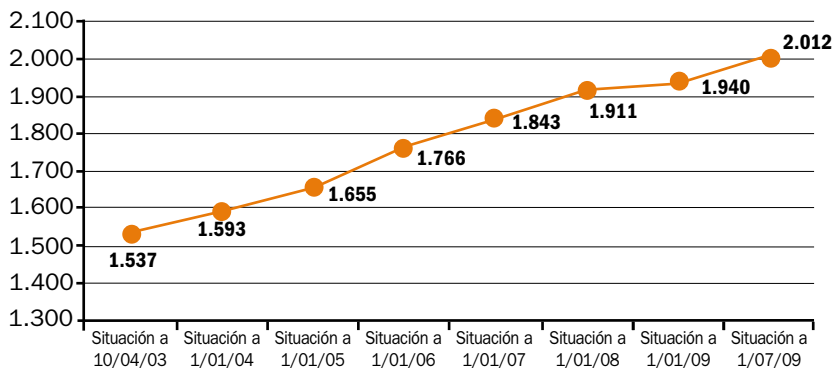
**Distribución de entidades por Comunidad Autónoma**

	Consortios	Sociedades Mercantiles	Fundaciones y OISAL	Entes públicos	Organismos Autónomos	Resto de entes	Total
<b>Andalucía</b>	25,0	14,8	11,0	6,3	8,8	19,3	15,8
<b>Aragón</b>	2,2	7,8	4,1	5,8	3,3	2,4	4,6
<b>Asturias</b>	1,2	5,4	1,2	3,8	4,9	6,0	3,1
<b>Baleares</b>	17,3	3,2	5,3	8,7	3,3	2,4	8,3
<b>Canarias</b>	2,1	5,4	2,9	2,9	6,6	4,8	3,7
<b>Cantabria</b>	0,7	6,1	2,6	2,4	3,8	6,0	3,2
<b>Castilla y León</b>	2,1	3,0	10,3	2,4	2,2	6,0	4,2
<b>C. La Mancha</b>	2,6	3,3	7,2	1,9	4,9	2,4	3,9
<b>Cataluña</b>	25,0	9,5	11,0	25,0	17,6	9,6	16,7
<b>Extremadura</b>	2,9	5,0	3,8	3,4	3,8	2,4	3,8
<b>Galicia</b>	3,9	5,0	14,1	9,6	6,6	6,0	7,3
<b>Madrid</b>	5,3	5,8	6,2	12,5	8,8	8,4	6,8
<b>Murcia</b>	5,3	4,1	5,3	2,9	4,9	7,2	4,8
<b>Navarra</b>	0,3	9,5	2,6	0,5	6,6	2,4	3,9
<b>La Rioja</b>	0,3	1,9	1,9	1,0	2,2	4,8	1,5
<b>C. Valenciana</b>	2,7	7,1	10,1	11,1	6,0	7,2	6,8
<b>Ciudad de Ceuta</b>	0,2	2,0			3,3	1,2	0,9
<b>Ciudad de Melilla</b>	0,2	0,7			2,2	1,2	0,5
<b>Varios</b>	0,5	0,6	0,2				0,3
<b>Total</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

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 2009 (Ministerio de Economía y Hacienda)

CUADRO 20.

**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 2009 (Ministerio de Economía y Hacienda)

tada. Prologando la tendencia señalada anteriormente, el aumento de entidades públicas sujetas al ordenamiento jurídico privado es ostensiblemente superior al evidenciado por entidades que someten su actuación al ordenamiento jurídico-público. Así, se puede observar que en el caso de los consorcios se registran 110 unidades más, lo que supone un aumento del 25,1% respecto a abril de 2003. En el caso de las fundaciones, a 1 de julio de 2009 se hallan inventariadas 138 entidades más respecto a abril de 2003, con un incremento del 50,9%, tasa de variación que en el caso de sociedades mercantiles es del 22,8%, con un incremento de 100 entidades.

CUADRO 21.

**Evolución del inventario de entes Comunidad Autónoma**

	Del 10/04/2003 al 10/04/2003		Del 2/01/2005 al 1/01/2005		Del 2/01/2006 al 1/01/2006		Del 2/01/2007 al 1/01/2007		Del 2/01/2008 al 1/01/2008		Del 2/01/2009 al 1/01/2009								
	Altas	Bajas	Situación a 1/01/2005	Situación a 1/01/2006	Altas	Bajas	Situación a 1/01/2007	Altas	Bajas	Situación a 1/01/2008	Altas	Bajas	Situación a 1/01/2009						
<b>Andalucía</b>	267	21	2	286	8	0	294	6	0	300	13	2	311	7	2	316	1	0	317
<b>Aragón</b>	61	11	2	70	9	0	79	12	10	81	8	1	88	4	0	92	1	1	92
<b>Asturias</b>	53	3	1	55	5	0	60	3	0	63	0	1	62	1	0	63	0	0	63
<b>Baleares</b>	107	20	8	119	37	2	154	15	5	164	3	1	166	2	2	166	1	1	166
<b>Canarias</b>	65	5	1	69	2	0	71	2	2	71	3	1	73	1	0	74	1	0	75
<b>Cantabria</b>	37	5	1	41	8	1	48	9	2	55	2	1	56	8	0	64	1	0	65
<b>Castilla y León</b>	69	7	0	76	4	2	78	6	3	81	2	1	82	2	1	83	2	0	85
<b>C. La Mancha</b>	40	13	1	52	6	0	58	6	0	64	9	0	73	5	0	78	0	0	78
<b>Cataluña</b>	287	22	11	298	15	5	308	20	5	323	11	5	329	7	1	335	1	1	335
<b>Extremadura</b>	46	4	1	49	6	0	55	5	0	60	6	1	65	9	0	74	2	0	76
<b>Galicia</b>	126	7	0	133	7	1	139	3	1	141	8	2	147	3	5	145	1	0	146
<b>Madrid</b>	120	14	6	128	6	11	123	9	1	131	11	3	139	0	2	137	1	1	137
<b>Murcia</b>	59	13	1	71	7	0	78	10	1	87	7	1	93	4	3	94	2	0	96
<b>Navarra</b>	70	0	2	68	4	3	69	1	1	69	9	2	76	2	0	78	1	0	79
<b>La Rioja</b>	26	2	0	28	2	0	30	2	2	30	0	0	30	0	0	30	0	0	30
<b>C. Valenciana</b>	98	18	3	113	14	0	127	8	6	129	7	1	135	1	0	136	0	0	136
<b>Ciudad de Ceuta</b>	19	0	0	19	0	0	19	0	0	19	1	1	19	0	0	19	0	0	19
<b>Ciudad de Melilla</b>	9	1	0	10	0	0	10	0	0	10	0	0	10	0	0	10	0	0	10
<b>Varios</b>	5	0	0	5	1	0	6	1	0	7	0	0	7	0	0	7	0	0	7
<b>Total</b>	1.564	166	40	1.690	141	25	1.806	118	39	1.885	100	24	1.961	56	16	2.001	15	4	2.012

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 2009 (Ministerio de Economía y Hacienda)

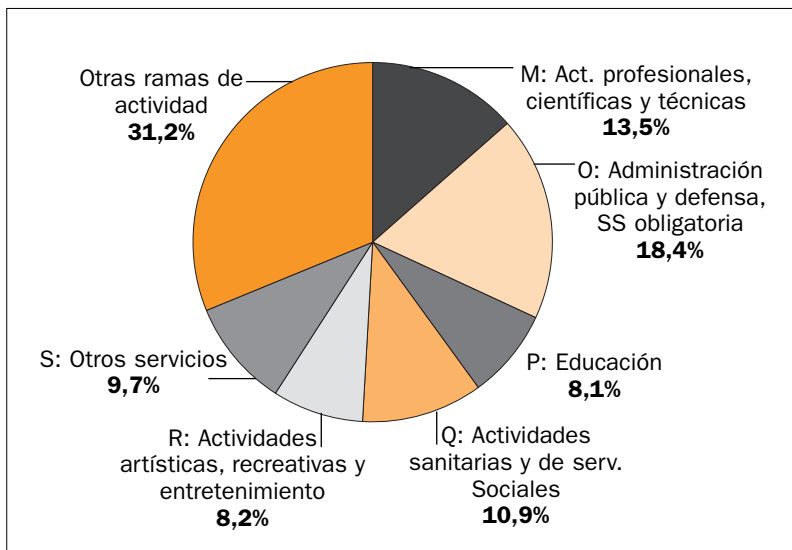
A modo de síntesis, en los últimos dieciocho meses de la serie, se han constituido cerca de 100 entes públicos, a razón de 1,2 por semana, eso sí, repartidas de manera heterogénea por cada Comunidad Autónoma.

La tendencia en los últimos seis años es de crecimiento constante, repartida de manera desigual por CCAA. En seis años, Castilla-La Mancha y Cantabria casi duplican el número de entidades públicas, siendo el nivel de crecimiento de entidades instrumentales en este periodo muy intenso también en Aragón, Extremadura, Baleares y Murcia. La Rioja y Madrid se hallan en el otro lado del arco (cuadro 21).

Si el análisis se realiza en función de actividades, se puede comprobar que existe una vinculación directa entre las distintas formas jurídicas y las actividades que le son propias. De acuerdo con la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE), las principales secciones de actividad de los entes incluidos en el inventario de entes dependientes de las CCAA son las que se exponen en el cuadro 22.

CUADRO 22.

**Principales secciones de actividad de los entes incluidos en el inventario**



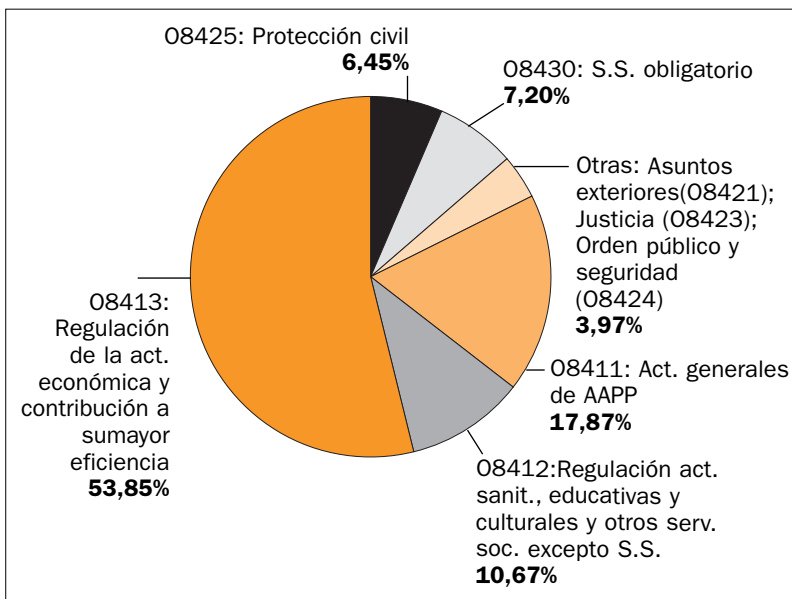
Fuente: Inventario de Entes dependientes de las CCAA publicado por la Dirección General de Coordinación Financiera con las CCAA y con las Corporaciones Locales correspondiente a 1 de julio de 2009 (Ministerio de Economía y Hacienda)

Por lo que se refiere a la rama de “Administración Pública y defensa; seguridad social obligatoria” (O), la actividad instrumental se concentra fundamentalmente en las actividades propias de “Regulación de la actividad económica y contribución a su mayor eficacia”, que absorben un 53,85 % de la sección. Este grupo incluye actividades tan diversas como la gestión de ayudas públicas, la producción normativa, la política de desarrollo regional o la legislación laboral. La distribución de estas actividades por tipo de ente es bastante dis-

persa, puesto que alrededor de un 34% corresponden a entes públicos y organismos autónomos, un 37% a consorcios y un 20% a sociedades mercantiles (cuadro 23).

CUADRO 23.

**Sección 0: Administración Pública y defensa: seguridad social obligatoria**



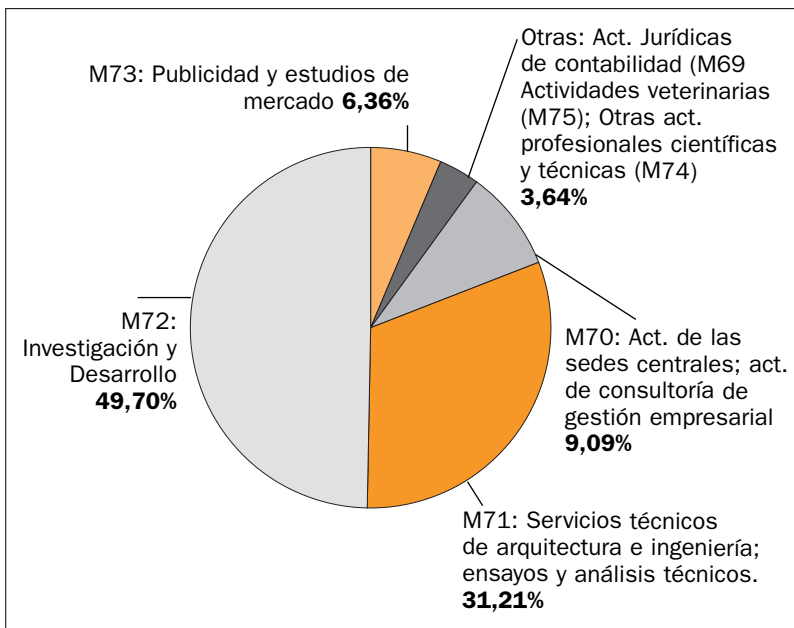
Fuente: Inventario de Entes dependientes de las CCAA publicado por la Dirección General de Coordinación Financiera con las CCAA y con las Corporaciones Locales correspondiente a 1 de julio de 2009 (Ministerio de Economía y Hacienda)

Por lo que se refiere a la sección que agrupa a las “Actividades profesionales, científicas o técnicas” (M), destaca la concentración de entidades instrumentales en el subgrupo de “Investigación y Desarrollo” (49,7%) y “Servicios técnicos de

arquitectura e ingeniería; ensayos y análisis técnicos” (31,2%), comprendiendo el primer subgrupo actividades propias de investigación básica, aplicada y desarrollo experimental, mientras que el segundo subgrupo comprende prestaciones de consultoría y servicios de arquitectura, ingeniería, inspección de edificios, topografía y cartografía (cuadro 24). En este ámbito, hay una clara apuesta por las personificaciones jurídico-privadas, por cuanto el 91% de las mismas corresponden a sociedades mercantiles, consorcios, fundaciones y entes públicos.

CUADRO 24.

**Sección M: Actividades profesionales, científicas o técnicas**

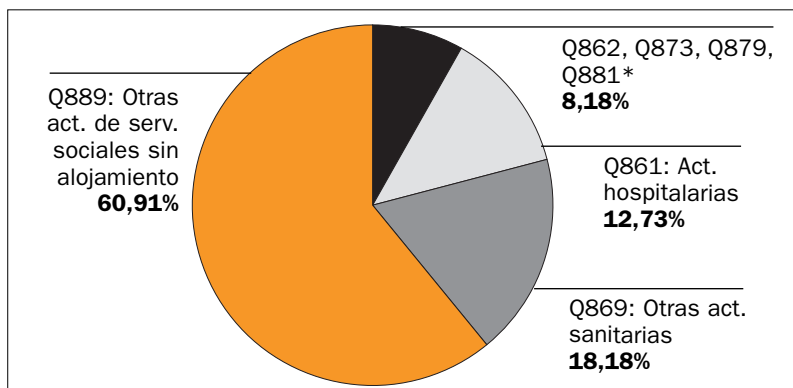


Fuente: Inventario de Entes dependientes de las CCAA publicado por la Dirección General de Coordinación Financiera con las CCAA y con las Corporaciones Locales correspondiente a 1 de julio de 2009 (Ministerio de Economía y Hacienda)

La sección “Actividades sanitarias y servicios sociales” (Q) cubre el 10,9% de la totalidad de las actividades objeto de estudio. Dentro de esta sección, destacan “Otras actividades de servicios sociales sin alojamiento” (60,91%) y “Otras actividades sanitarias” (18,18%). La primera subcategoría abarcaría actividades como los servicios de orientación y asesoramiento social, guarderías diurnas, servicios de adopción o ayudas a víctimas, mientras que la segunda incluiría actividades tales como las propias de la salud humana no realizadas en hospitales y actividades de laboratorios médicos o transporte en ambulancia. Desde el punto de vista de la tipología de entidades, en esta sección se produce un predominio de fundaciones y consorcios, que representan el 67% del total de las entidades inventariadas (cuadro 25).

CUADRO 25.

**Sección Q: Actividades sanitarias y de servicios sociales**



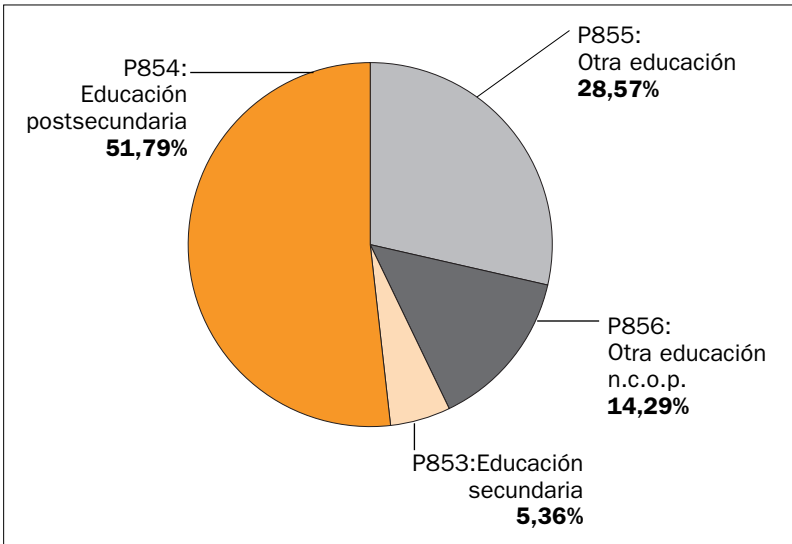
\* Otras: Act. médicas y odontológicas (Q862); Asistencia en establecimientos residenciales para personas mayores y con discapacidad física (Q873); Otras act. de asistencia en establecimientos residenciales (Q879); Act. de servicios sociales sin alojamiento para personas mayores y con discapacidad (Q881)

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 2009 (Ministerio de Economía y Hacienda)

En otra sección “Educación” (P) se incluyen las actividades propias de los diferentes grados de formación y educación universitaria, derivándose del estudio como conclusión más relevante que el 80% de estas actividades se concentran en consorcios, fundaciones y universidades (cuadro 26).

CUADRO 26.

**Sección P: Educación**



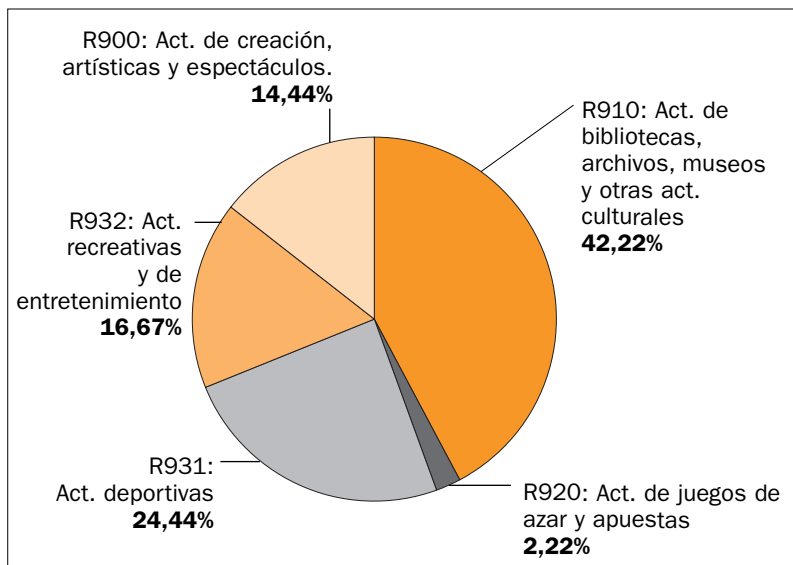
Fuente: Inventario de Entes dependientes de las CCAA publicado por la Dirección General de Coordinación Financiera con las CCAA y con las Corporaciones Locales correspondiente a 1 de julio de 2009 (Ministerio de Economía y Hacienda)

La sección (R) que agrupa “Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento”, contiene un porcentaje del 42,2% en “Actividades de bibliotecas, archivos, museos y otras actividades culturales”, mientras que el 24,4% corresponde a “Actividades deportivas”. El 84% de todas las

actividades incluidas en esta sección se desarrolla por consorcios, fundaciones y sociedades mercantiles, lo que manifiesta, una vez más, la deriva privatista que caracteriza la gestión instrumental de servicios (cuadro 27).

CUADRO 27.

**Sección R: Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento**

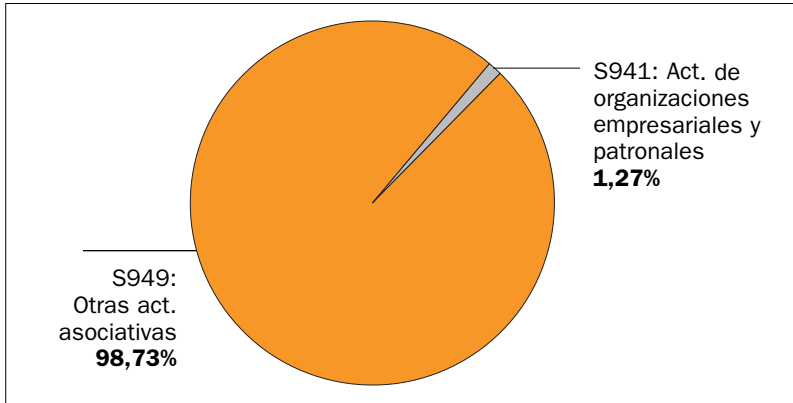


Fuente: Inventario de Entes dependientes de las CCAA publicado por la Dirección General de Coordinación Financiera con las CCAA y con las Corporaciones Locales correspondiente a 1 de julio de 2009 (Ministerio de Economía y Hacienda)

La última sección (S), “Otros servicios”, que asciende al 9,7% del total de actividades del inventario general, comprende esencialmente las actividades asociativas –las asociaciones de consumidores, clubes y asociaciones culturales– que son realizadas fundamentalmente por consorcios y fundaciones (cuadro 28).

CUADRO 28.

**Sección S: Otros servicios**



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 2009 (Ministerio de Economía y Hacienda)

De un análisis de las distintas actividades desarrolladas por cada tipo de ente, y obviando la Administración General por el carácter de sus actividades, el informe pone de manifiesto las siguientes tendencias:

- Los Organismos Autónomos Administrativos tienen una presencia especial en las actividades relativas a “Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria” (código O), que representan el 36,4% de sus actividades. Por otro lado, las “Actividades sanitarias y de servicios sociales” (código Q) suponen el 15,9% integrando, entre otras, las actividades hospitalarias y médicas y los servicios sociales con alojamiento (acogimiento para determinados sectores poblacionales) y sin alojamiento (servicios sociales a domicilio, guarderías, promoción de la convivencia, etc.).

- Por su parte, el 20% de las actividades incluidas para los Organismos Autónomos Comerciales se desarrollan en la sección “Actividades profesionales, científicas o técnicas” (código M).
- Finalmente, los Organismos Autónomos en los que no se distingue su carácter, efectúan fundamentalmente actividades de “Administración pública y defensa; seguridad social obligatoria” (código O), que representan un 36% del total, seguidas de las “Actividades sanitarias y de servicios sociales” (código Q), que suponen un 20%.
- Las Entidades Públicas Empresariales distribuyen sus actividades fundamentalmente entre “Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria” (código O) y “Actividades profesionales, científicas y técnicas” (código M) con porcentajes de 26,7% y 13,3% respectivamente. Destacan también en este tipo de entes las actividades de “Transporte y almacenamiento” (Código H) que suponen un 20% de su actividad total.
- Para los Entes Públicos las actividades relacionadas con “Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria” representan un 28,9%, destacando asimismo las relativas a “Actividades sanitarias y de servicios sociales” con un porcentaje del 15,4%.
- En el caso de los Consorcios sus actividades se desarrollan fundamentalmente en el ámbito de “Otros servicios” y en la categoría “Administración pública, de-

fensa y seguridad social obligatoria” al representar para cada una de ellas un 13,9% y 18,5% de las actividades incluidas para este tipo de ente. En concreto, y dentro de estas categorías, predominan las “Actividades generales de la Administración Pública” y la “Prestación de servicios a la comunidad en general” dentro del código O, y dentro del código S, realizan fundamentalmente “Otras actividades asociativas”. No obstante, las actividades que desarrollan se concentran sobre todo en “Otras secciones de actividad”, ya que éstas representan un 24,8%.

- Por otro lado, las actividades de “Otros servicios”, básicamente “Otras actividades asociativas”, están presentes en un 21,1% de las actividades incluidas en las Fundaciones, seguidas en importancia por “Actividades profesionales, científicas y técnicas” con un 19,5%.
- Las Sociedades mercantiles incluidas en el inventario desarrollan sus actividades en un campo más amplio y diverso, repartiéndose el 61,3% de sus actividades en la categoría de “Otras secciones de actividad”. Así, un 16,1% de sociedades mercantiles realizan actividades de “Construcción” (código F) y un 8,4% de “Información y Comunicaciones” (código J), correspondiendo al resto de sociedades actividades más dispersas por secciones. Respecto a las secciones principales, un 13% realizan “Actividades profesionales, científicas o técnicas” (código M) y un 15,1% “Actividades de Administración Pública y defensa y Seguridad Social obligatoria” (código O).

El cuadro 29 refleja en términos porcentuales la presencia institucional por cada CCAA en las secciones indicadas de la CNAE.

CUADRO 29.

**Agrupación por secciones de actividad y Comunidad Autónoma**

	M	O	P	Q	R	S	Otras secc. de actividad
Andalucía	5,7	25,3	8,2	19,6	4,4	17,9	18,9
Aragón	11,2	27,0	4,5	5,6	10,1	10,1	31,5
Asturias	16,9	18,5	1,5	6,2	13,8	1,5	41,5
Baleares	14,0	7,5	4,0	5,5	9,0	6,5	53,5
Canarias	12,8	19,2	11,5	7,7	7,7	7,7	33,3
Cantabria	18,2	16,9	3,9	6,5	10,4	5,2	39,0
Castilla y León	25,0	15,4	15,4	3,8	7,7	16,3	16,3
C. La Mancha	10,5	16,3	14,0	5,8	11,6	8,1	33,7
Cataluña	20,8	11,9	10,9	11,9	9,7	3,2	31,5
Extremadura	20,0	25,9	5,9	5,9	16,5	7,1	18,8
Galicia	11,2	25,9	5,3	4,7	4,1	23,5	25,3
Madrid	18,9	14,8	11,2	17,8	2,4	4,1	30,8
Murcia	9,7	9,7	7,1	6,2	13,3	7,1	46,9
Navarra	11,5	25,6	5,1	5,1	10,3	2,6	39,7
La Rioja	8,3	19,4	2,8	16,7	5,6	11,1	36,1
C. Valenciana	11,2	16,8	5,6	10,3	15,9	0,9	39,3
Ciudad de Ceuta	5,3	21,1	10,5	0,0	5,3	5,3	52,6
Ciudad de Melilla	0,0	20,0	10,0	10,0	10,0	0,0	50,0
Varios	27,3	9,1	0,0	0,0	9,1	9,1	45,5
<b>Total</b>	<b>13,5</b>	<b>18,4</b>	<b>8,1</b>	<b>10,9</b>	<b>8,2</b>	<b>9,7</b>	<b>31,2</b>

**M:** Actividades profesionales, científicas y técnicas; **O:** Administración pública y defensa; seguridad social obligatoria; **P:** Educación; **Q:** Actividades sanitarias y de servicios sociales; **R:** Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento; **S:** Otros servicios.

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 2009 (Ministerio de Economía y Hacienda)

## Balance y perspectivas de futuro de la organización autonómica

A la vista de los datos e información enunciada en el apartado anterior, resulta obligado concluir de manera aproximada sobre la situación actual de la organización de la planta autonómica y abrir nuevos espacios para la reflexión en orden a reconstruir el tejido institucional. Esta reconstrucción exige una terapia que combine equilibradamente el principio de autoorganización autonómica con el de eficiencia, ambos vectores de organización y funcionamiento previstos en la Constitución española. Una autoorganización autárquica, inspirada en el mimetismo, no proyecta demasiadas fortalezas en el modelo institucional español. Por ello, debemos partir de las siguientes reflexiones si se desea abordar una reforma profunda del sector público administrativo:

- a) Las fórmulas de colaboración entre Administraciones Públicas se han basado tradicionalmente en los últimos años en técnicas organizativas llamadas a compartir recursos en materias de competencias concurrentes pero no en fórmulas en las que una Administración, a sabiendas de la existencia de órganos especializados en otras Administraciones, disponga de esos recursos convencionalmente en la medida que sean necesarios. Estas técnicas no supondrían llevar a cabo una dejación de funciones sino obtener rendimiento de las capacidades de aquellos órganos y entidades que desarrollan competencias asimilables.

- b)** No es posible actualmente inferir que las formas de gestión privada son más eficientes que las técnicas de gestión ordenadas por el Derecho Público, si bien la tendencia del último lustro revela una moda a favor de sociedades, fundaciones y consorcios sujetos al ordenamiento jurídico-privado. Esta pulsión obedece en origen a la pretensión de huir de las inflexibilidades del sistema jurídico-público de carácter presupuestario, de control o contractual, si bien en los últimos años se está produciendo un regreso a la centralidad del Derecho Público como en el caso de la legislación de contratos. Esta variable ha de ser considerada en un primer nivel a la hora de analizar las ventajas de la Administración descentralizada y de sus configuraciones instrumentales privadas.
- c)** La mitosis instrumental de las CCAA sigue un ritmo diferente a la composición y avance del sector público estatal. Mientras que en el primer caso, las CCAA avanzan por la senda del primer ciclo de formación del sector público empresarial y fundacional, en el ámbito del Estado debería primar la fase terminal de liquidación o privatización de las entidades mercantiles. En España conviven diecisiete grupos empresariales públicos, donde también andan las ineficiencias económicas. Casos como los de las televisiones autonómicas, donde ninguna de las empresas públicas se financia mayoritariamente con ingresos de mercado, lo que obliga a recurrir reiteradamente al endeudamiento o a la aportación de capital de la Administración matriz, deberían invitar cuando menos a la reflexión. Bajo esta perspectiva, deberían distinguirse, una vez

más, qué servicios son prescindibles y cuáles son imprescindibles, orientando la actuación hacia estos últimos y evitando que ocasionen interferencias o distorsiones en el mercado.

- d)** Las entidades empresariales que no prestaran servicios públicos obligatorios y que presentaran una situación crónica de desequilibrio económico-patrimonial deberían extinguirse, mientras que aquellas entidades públicas que presten servicios públicos esenciales deberían orientar su gestión al cumplimiento de objetivos, por lo que el control interno debería redefinirse para determinar si tales fines se cumplen.
- e)** El sector público fundacional no tiene razón de ser por cuanto incorpora a la base administrativa una institución jurídica que reside en el núcleo de la persona física. Éste es un ejemplo más de cómo el sector público se instala en formas privadas para huir de las rigideces propias del Derecho Público, consumándose una nueva forma de trasgresión con la incorporación al inventario de entidades públicas de Asociaciones constituidas por Administraciones públicas.
- f)** Los consorcios interterritoriales sólo tendrían razón de ser si existiera un estudio previo de carácter económico que mostrase ventajas competitivas en la prestación de los servicios públicos, aprovechando sinergias y economías de escala. Los consorcios que cubrieran servicios públicos no esenciales, en la medida que cronifican una

estructura permanente de gastos, deberían eliminarse progresivamente.

### **Empleo público y CCAA. Explosión e implosión demográfica. Tendencias**

La evolución del personal activo de las diferentes CCAA a lo largo de todo el proceso de configuración de la planta autonómica y, fundamentalmente, en los últimos años, revela que se ha producido una posible sobrepoblación de empleo público, atendiendo a las necesidades actuales del sistema. A pesar de las múltiples comparaciones que se realizan habitualmente entre la cuota de asalariados públicos y otras magnitudes, como son las de empleo público total, PIB regional u otras referencias diferentes, el análisis exige un estudio más riguroso que aprehenda la magnitud de las competencias asumidas y las formas de gestión.

Sobre esta cuestión, cabe formular las siguientes observaciones generales:

- a) Como definición de principio, son empleados públicos quienes desempeñan funciones retribuidas en el sector público al servicio de los intereses generales.

Los empleados públicos se clasifican, según la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público, en:

- **Funcionarios de carrera:** quienes, en virtud de nombra-

miento legal, están vinculados a una Administración Pública por una relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente. En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos.

• **Funcionarios interinos:** los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:

- La existencia de plazas vacantes cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera.
- La sustitución transitoria de los titulares.
- La ejecución de programas de carácter temporal.
- El exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de seis meses, dentro de un periodo de doce meses.

• **Personal laboral:** el que en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral, presta servicios retribuidos por las Administraciones Públicas. En función de la duración del contrato éste podrá ser fijo, por tiempo indefinido o temporal.

- **Personal eventual:** el que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin.
- b) La proliferación de personificaciones jurídico-privadas ha producido un incremento muy significativo del personal laboral, o, lo que es lo mismo, se ha producido una laboralización de las relaciones de servicios en las CCAA frente a la impronta estatutaria que ha caracterizado tradicionalmente el régimen de los funcionarios. La Encuesta de Población Activa totaliza el conjunto de empleados públicos, pero no es posible distinguir el origen o procedencia de esos empleados, de modo que no existe una fuente estadística que permita comparar entre Administraciones autonómicas el rango y naturaleza de esos empleados públicos. En cualquier caso, la extensión de entidades instrumentales sujetas al ordenamiento jurídico-privado permite un reclutamiento de empleados menos rígido que el establecido para los órganos cuyo personal está sujeto a régimen estatutario.
- c) La evolución del personal de las CCAA está sujeta a diversas variables internas: segunda descentralización en Entidades Locales, asunción de competencias, intensificación de funciones, asunción de competencias gestionadas por el Estado (dependencia). Por ello, todo análisis referido a grandes magnitudes únicamente revela

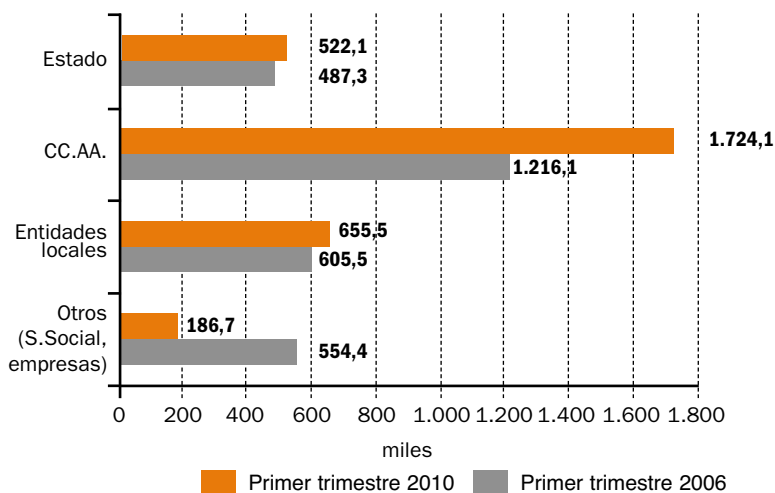
tendencias, pero en ningún caso debe considerarse como un valor absoluto del cual se puedan derivar conclusiones generales.

- d) Una característica del sistema de provisión de personal al servicio del sector público es la estanqueidad de las dotaciones de cada CCAA, deviniendo inútil el principio de movilidad que preserva el Estatuto Básico del Empleado Público. La reserva de puestos de trabajo a cuerpos de escala autonómica imposibilita la permeabilidad entre territorios, aspecto éste que conlleva una progresiva inflación de las dotaciones de cada Comunidad. La resistencia a la incorporación de efectivos de la Administración del Estado o de otras CCAA provoca que las necesidades se hayan de cubrir con personal de nuevo ingreso.

El análisis dinámico de los últimos cuatro años revela que en las CCAA se ha producido un incremento de la tasa de empleados públicos de un 29,46%, frente al incremento del 6,70% del Estado. Habida cuenta que desde 2006 hasta 2010 apenas se ha producido ningún incremento significativo del catálogo de competencias transferidas a las CCAA, parece que encuentra escasa lógica este incremento de recursos, que se ha producido de manera heterogénea entre las diferentes Administraciones territoriales (cuadro 30).

CUADRO 30.

**Asalariados del sector público**

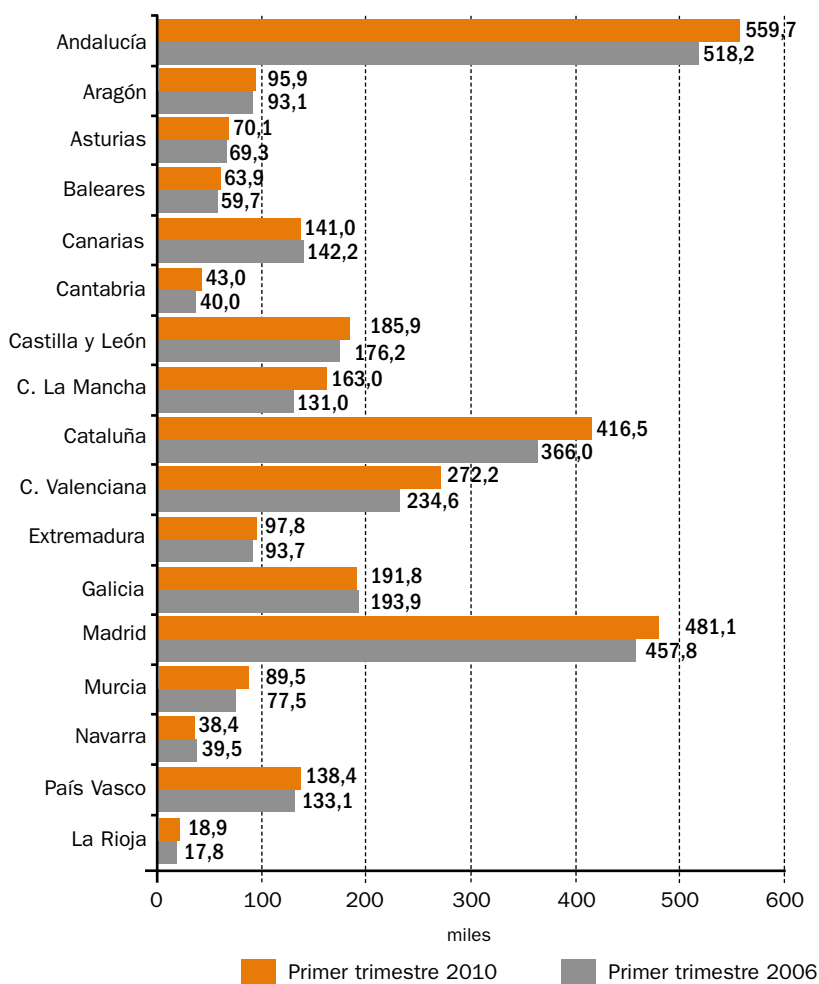


Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa del primer trimestre de 2010 (Instituto Nacional de Estadística)

En magnitudes desagregadas, en este período, únicamente Canarias, Galicia y Navarra han reducido su plantilla de empleados públicos, si bien debería analizarse si en determinados supuestos esa reducción de empleados públicos ha supuesto una incremento en las dotaciones de recursos humanos en Diputaciones, Cabildos o Consejos Insulares. El resto de CCAA ha presentado una tasa al alza, llegando a representar en algunos casos como Castilla-La Mancha un porcentaje de 19,63% (cuadro 31).

CUADRO 31.

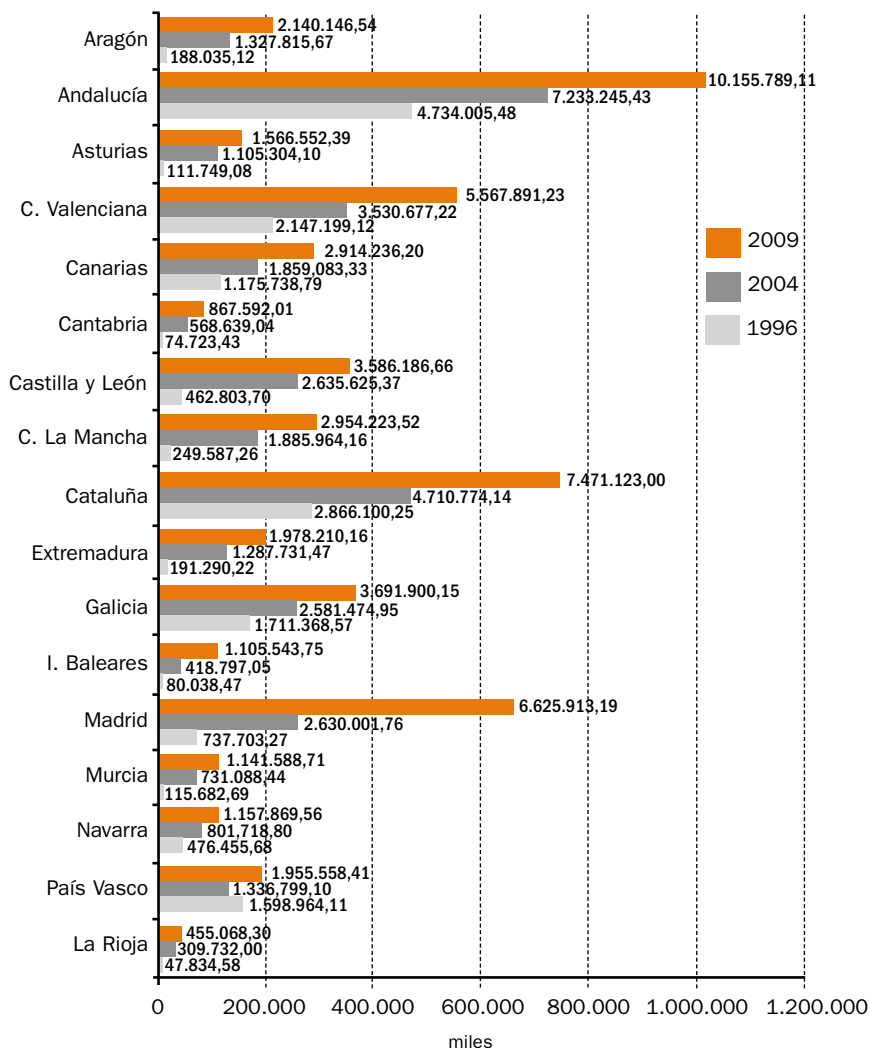
**Asalariados del sector público por CCAA**



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa del primer trimestre de 2010 (Instituto Nacional de Estadística)

CUADRO 32.

**Gastos de personal del sector administrativo**



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

En términos cuantitativos, los gastos de personal integrado en órganos y entidades del sector público han experimentado una evolución que se sitúa en una media de intervalo entre el 30% y el 40% en los últimos cuatro años (cuadro 32).

Este dato se compadece mal con la evolución del IPC en ese periodo y con el porcentaje básico de incremento de la masa salarial que contiene anualmente la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el conjunto de las Administraciones Públicas (cuadro 33).

CUADRO 33.

**Evolución del IPC e incremento salarial (%).**

2004-2009

Año	Tasa IPC	Porcentaje incremento salarial LPGE
2004	3,2%	2,00%
2005	3,7%	2,00%
2006	2,7%	2,00%
2007	4,2%	2,00%
2008	1,5%	2,00%
2009	0,8%	2,00%
<b>Total</b>	<b>16,1%</b>	<b>12,00%</b>

Fuente: elaboración propia

Dicho de otro modo, mientras el legislador estatal situaba el incremento de la masa salarial del conjunto de las Administraciones Públicas en un 12% en el período señalado, las CCAA incrementaban su dotación presupuestaria en Capítulo 1 para gastos de personal en un porcentaje próximo al triple de la cantidad dispuesta. Este incremento del presu-

puesto de gastos en esta partida responde esencialmente a reorganizaciones administrativas y a reclasificaciones que justifican la dispensa de la regla general. No obstante, el diferencial entre ambas magnitudes no parece compadecerse tampoco con la necesidad de que estas reorganizaciones sean excepcionales.

Adicionalmente, los recursos presupuestarios indicados cubren exclusivamente los gastos de personal de los empleados públicos al servicio de la Administración General de las CCAA y de las entidades que se integran en los presupuestos limitativos de las Comunidades, sin que incluyan el gasto derivado del personal de sociedades públicas, fundaciones y consorcios empresariales, de cuya información no se dispone. El incremento de estas entidades en los últimos años muestra una tendencia al aumento también de la plantilla de personal laboral del sector autonómico, magnitud que no ha podido ser considerada en este estudio, por falta de información agregada de estas partidas en los presupuestos de cada Comunidad Autónoma.

Por último, las retribuciones entre los asalariados públicos de las CCAA presentan importantes diferencias, de modo que existen Administraciones más costosas en términos de retribución por empleado público que otras. Esta constatación es una manifestación más del principio de autoorganización y de la facultad de configurar unilateralmente la planta administrativa y su orden de retribuciones. Un empleado público cuesta más en unas CCAA que en otras, si se hace un reparto lineal por habitante de esa Comunidad.

Ahora bien, una vez más, ese análisis está desprovisto de rigor si no se analiza adecuadamente la calidad y la eficiencia de los servicios públicos prestados. Ese análisis debe integrar todas las variables de este trabajo y ha de complementarse con una medición del cumplimiento de objetivos de las políticas públicas objeto de gestión por las CCAA. Sólo así el conjunto de estas magnitudes adquiere verdadero valor y consistencia científica.