

Smart Regions for a Smarter Growth Strategy:

New challenges of the regional policy and potentials of cities to overcome a worldwide economic crisis

Palacio de Exposiciones y Congresos "Ciudad de Oviedo"



Jueves 21
Viernes 22
Noviembre
2013

La sostenibilidad del gasto autonómico en las Comunidades

Autónomas españolas: propuestas de reforma y retos

pendientes

Autores y e-mail de la persona de contacto: Iván Boal San Miguel (iboalsm@gmail.com) y Olga Ogando Canabal.

Departamento: Departamento de Economía Aplicada. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.

Universidad: Universidad de Valladolid.

Área Temática: Sector público, financiación autonómica y haciendas locales.

Resumen: El control del gasto público y los desequilibrios presupuestarios se han convertido en objetivos prioritarios marcados para lograr la estabilidad económica de la eurozona. El proceso descentralizador del Estado español ha conseguido grandes logros en cuanto a progreso y cohesión territorial, sin embargo la coyuntura actual de recesión económica ha puesto de manifiesto la necesidad de llevar a cabo reformas que palien determinadas insuficiencias de funcionamiento de nuestro sistema autonómico. Desde el inicio de la crisis, los datos de déficit registrados en España han superado lo estipulado en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, incumpléndose de este modo las reglas de disciplina fiscal.

Ante este diagnóstico, el objetivo de este trabajo es llevar a cabo una aproximación a las causas explicativas del comportamiento del gasto autonómico, permitiendo de este modo realizar una propuesta de reformas estructurales que permitan subsanar las carencias del modelo autonómico español, todo ello en un contexto de crecimiento excesivo del gasto público.

Para ello, en el trabajo se realiza un análisis de la evolución del gasto público autonómico, prestando atención a las políticas de gasto prioritarias de las Comunidades Autónomas y a la incidencia que la crisis ha provocado en el comportamiento del gasto, factores que conllevan a la difícil sostenibilidad del gasto autonómico sin que se aborde una agenda reformista en esta materia.

Las fuentes estadísticas utilizadas corresponden a bases de datos oficiales, procediendo la información estadística empleada para el estudio del gasto de las Comunidades Autónomas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, concretamente de los presupuestos consolidados de las Comunidades Autónomas.

Palabras Clave: Gasto autonómico, Comunidades Autónomas, reformas estructurales.

Clasificación JEL: H72, H73.

1. Introducción

A partir de la nueva organización territorial del Estado con la aprobación de la Constitución Española de 1978, se ha producido un intenso proceso de descentralización de las políticas de gasto hacia las Comunidades Autónomas, en un marco de crecimiento del gasto público global. La crisis económica ha deteriorado de forma alarmante la salud de nuestras cuentas públicas, tanto que en 2009 el déficit público alcanzó el 11.2% del PIB y en 2012 alcanzamos la primera posición en el ranking europeo de déficit, con un 10.6% del PIB. Parte de este desequilibrio presupuestario se verá normalizado con la recuperación de la economía, pero aún así existen problemas de carácter estructural específicos de nuestro Sector Público que ejercen presiones al alza sobre el gasto público. Ante esto, nuestra economía se enfrenta en los próximos años a un gran reto de consolidación fiscal, acelerándose la implementación de medidas de ajuste fiscal.

El presente trabajo pretende determinar algunas de las causas explicativas que inciden en el comportamiento del gasto autonómico y que provocan en nuestro país debilidades importantes que laxan nuestro modelo territorial. Ante este diagnóstico, el objetivo es

realizar una propuesta de retos pendientes necesarios para paliar los problemas identificados.

El trabajo consta de cuatro epígrafes. Tras la introducción, se inicia un epígrafe que establece un marco teórico de las políticas económicas de estabilidad presupuestaria procedentes de la Unión Europea, exponiendo los principios regulatorios y la actualización de las reformas llevadas a cabo ante la actual coyuntura. Así mismo, se lleva a cabo un análisis presupuestario de las regiones españolas tanto desde la clasificación económica del gasto como desde la clasificación funcional, reflejando los desequilibrios de cada comunidad. A continuación, en el tercer epígrafe se hace una aproximación a los factores condicionantes del comportamiento alcista del gasto público autonómico, con datos actualizados de reformas ya implementadas en este período de crisis. Finalmente, en un penúltimo apartado aparece la propuesta de retos pendientes en el modelo español, seguido de la correspondiente bibliografía.

Para el análisis de datos se han utilizado fuentes estadísticas oficiales, procediendo la información presupuestaria de los datos consolidados del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, concretamente de los datos de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local.

2. El gasto público en el marco de las políticas económicas de la Unión Europea: reformas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y situación de las regiones españolas.

La actual crisis económica iniciada a finales de 2007, ha causado un deterioro profundo de las cuentas de nuestro Sector Público, cuyas consecuencias son elevados ratios de endeudamiento y déficits que superan lo estipulado en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea (en adelante PEC). El acuerdo político del PEC fue alcanzado en el Consejo Europeo de Amsterdam (junio del 97) con el objetivo de prevenir la aparición del déficit público excesivo y garantizar de este modo la convergencia económica. Establece un marco de disciplina presupuestaria que garantice unas finanzas públicas saneadas en la eurozona, para evitar los posibles perjuicios que puedan provocarse entre los Estados miembros ante una posible relajación de la política fiscal de un país. Para ello, existe un protocolo de actuación para la vigilancia de la estabilidad presupuestaria, competencia de la Comisión Europea que supervisa la

evolución de los presupuestos de los Estados. El cumplimiento de este pacto se limita en no sobrepasar el valor de referencia del 3 por 100 de déficit público en relación al PIB y no sobrepasar el valor del 60 por 100 de deuda pública en relación al PIB.

Hay que mencionar que el PEC experimentó una importante modificación en 2005, año en que se introducía la idea del ciclo económico como elemento decisivo en la definición de la estabilidad. Esta modificación, recogida en el Reglamento CE 1055/2005 del Consejo de 27 de Junio de 2005, incorporó dos criterios que permitían flexibilizar las exigencias comunitarias en materia de estabilidad: la idea de ajuste al ciclo económico y las necesidades de inversión pública de cada una de las economías sometidas a la disciplina del PEC. La crisis económica que estamos padeciendo ha tenido consecuencias negativas sobre las finanzas públicas de los Estados de la Unión Europea, lo cual ha llevado a las autoridades gubernamentales a reforzar la exigencia de estabilidad presupuestaria, llevándose a cabo limitaciones en el horizonte temporal para retornar a los límites permisivos de déficit público. Así mismo, diversos países están optando por la posibilidad de imponer la llamada regla de oro, esto es, la constitucionalización en cada Estado miembro de techos de gasto máximos que impidan o limiten el déficit de las Administraciones Públicas. En este punto se encuentra nuestro país: ante las dificultades financieras, España ha abordado en Agosto de 2011 una reforma constitucional que se adelanta a las exigencias europeas sobre constitucionalización de la limitación del déficit. Esta reforma se recoge en el artículo 135 de la Constitución, donde en su primer punto afirma el principio de estabilidad presupuestaria como regla esencial a la que todas las Administraciones Públicas han de adecuar su actuación. Dicho esto, en su segundo punto introduce la posibilidad de que el Estado y las Comunidades Autónomas incurran en déficit estructural, con la prohibición de que el mismo supere los márgenes establecidos por la Unión Europea. Las entidades locales serán las que habrán de soportar con mayor rigor para sus presupuestos de 2020 las consecuencias derivadas de la reforma constitucional, puesto que deberán presentar equilibrio presupuestario. Finalmente, la reforma permite al Estado y a las Comunidades Autónomas la emisión de deuda pública mediante autorización legislativa y respetando los valores de referencia establecidos en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Sin embargo, el artículo remite a una Ley Orgánica que habrá de abordar la distribución del déficit y el volumen de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, publicada en el B.O.E de 30 de Abril de 2012 (Ley Orgánica 2/2012, de 27 de Abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera). Esta ley desarrolla el

contenido del artículo 135 de la Constitución, y fija en un 0.4% el déficit estructural global máximo del conjunto de las Administraciones Públicas a partir de 2020, que se distribuirá del siguiente modo: el déficit estructural en que podrá incurrir el Estado no superará el 0.26 % del PIB; el déficit estructural para las Comunidades Autónomas se limita en el 0.14% de su PIB; y las entidades locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

Aún así, la grave situación económica y financiera de la Unión Europea impulsó la aprobación de un paquete de medidas de refuerzo y reformas de la gobernanza económica, denominado “Six-pack”, pretendiendo la incorporación a la gobernanza europea las lecciones aprendidas durante la crisis. Esta reforma supone un avance importante en el gobierno económico europeo, que además influirá de forma inexorable en las políticas nacionales. Estos seis actos legislativos acordados en Septiembre de 2011, “refuerzan el componente preventivo de la supervisión fiscal, hacen operativo el requisito de deuda pública en la parte correctiva, revisan el proceso sancionador y establecen unas condiciones mínimas que deben cumplir los procesos presupuestarios – tales como una mayor transparencia en las cuentas públicas-” (Ministerio de Economía y Hacienda, 2012: 3). Los cambios relativos para reforzar el PEC tienen como objetivos principales acelerar el procedimiento de déficit excesivo, reducir los desequilibrios macroeconómicos¹ e introducir en la vertiente correctora una mayor interacción entre deuda y déficit.

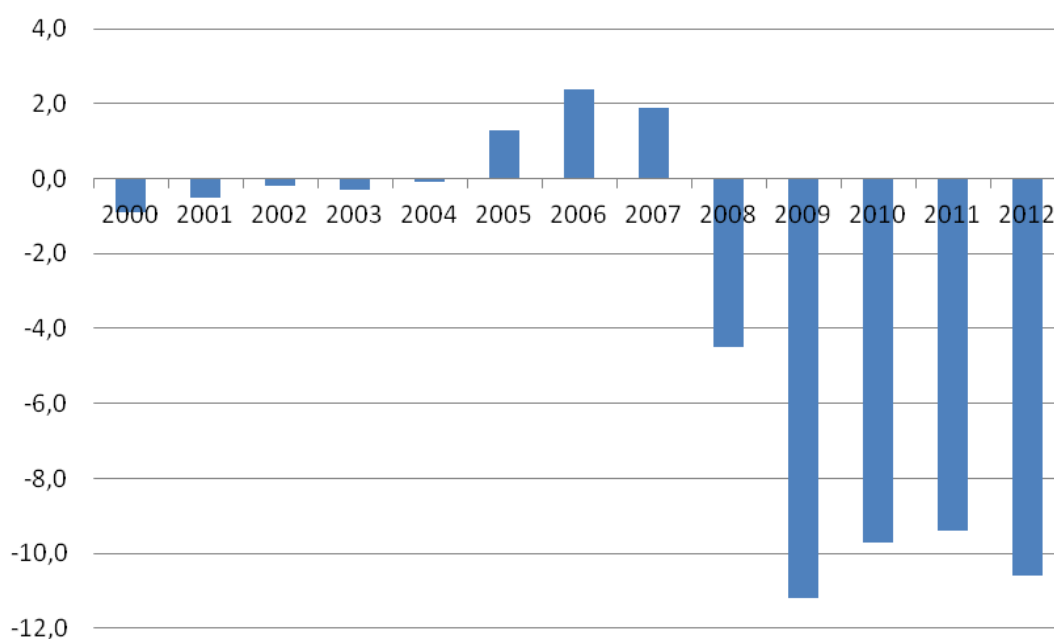
El Gráfico 1 muestra los niveles de déficit/superávit público de España entre los años 2000 y 2012. Como puede observarse, la tendencia desde el inicio de la crisis es un aumento importante en los porcentajes de déficit, superándose desde 2008 las limitaciones presupuestarias establecidas en el PEC. A pesar de las políticas de austeridad implantadas para redirigir estas cifras por la senda correcta, los valores registrados manifiestan una pobre disminución, que en 2012 vuelven de nuevo a acentuarse.

España ha pasado de ser un Estado centralizado a situarse entre los más descentralizados del mundo (Ferraro, 2010, p.11) en un breve período de tiempo.

¹La supervisión de los desequilibrios macroeconómicos se realiza en base a un cuadro de indicadores económicos (scoreboard), que han de ser relevantes, prácticos, simples y medibles para llevar a cabo un análisis integral de las finanzas públicas.

La aprobación de nuestra Carta Magna supuso el inicio de un proceso radical de reforma del Sector Público, donde se establecen los pilares fundamentales sobre la organización territorial del Estado español. De ahí el origen del Estado Autonómico, donde las regiones españolas adquieren diversas competencias exclusivas y otras competencias delegadas por parte de la Administración Central.

Gráfico 1: Déficit/Superávit en España 2000-2010 (En porcentaje del PIB).



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Esta premisa, hace que el contexto del gasto público español se distribuya por diferentes niveles de gobierno, estableciéndose un modelo descentralizador del gasto donde las Comunidades Autónomas ejecutan gran parte del volumen de recursos públicos.

En el Cuadro 1 se puede observar el nivel de déficit público y deuda pública de cada comunidad autónoma. El déficit establecido como objetivo de estabilidad para el año 2012 era del 1.5%. Seis de las regiones rebasaron el objetivo –Andalucía, Baleares, Castilla la Mancha, Cataluña, Murcia y la Comunidad Valenciana-, liderando el ranking la Comunidad Valenciana y Murcia, superando la cifra del 3% del PIB. Extremadura ha sido la región que más esfuerzo ha dedicado a reducir esta cifra, registrando un 0.70%. Del mismo modo, el objetivo de deuda fijado para ese mismo año fue del 15.1%, incumpléndolo las comunidades de Baleares, Cantabria, Castilla la Mancha, Cataluña, Murcia, Navarra y Comunidad Valenciana.

Como se puede ver en el Cuadro 2, la mayor parte de los gastos no financieros de las comunidades autónomas españolas se corresponden con gastos corrientes (Gastos de Personal, compras de Bienes y Servicios, Intereses y Transferencias Corrientes). Estos gastos se han visto reducidos un 1.95% durante el ejercicio 2012 con respecto al año 2009. Esta reducción está explicada en su mayor parte, por las partidas de Gastos de Personal y de Transferencias corrientes. Esta reducción emana de la aplicación de diversas medidas adoptadas: reducción salarial del 5% del personal que trabaja en la Administración y a la bajada en el precio de los medicamentos (Gasto en Transferencias corrientes). Por otra parte, se debe resaltar el crecimiento del Gasto en Intereses del 137%, debido al incremento de la deuda y a la subida del coste de la misma. Por otra parte conviene destacar que las comunidades están realizando el mayor ajuste en la inversión (Operaciones de Capital) que cae un 39.8% respecto a 2009. Es un gasto fácil para las regiones de reducir, pero muy perjudicial para la economía. Los Gastos No Financieros se están reduciendo un 8.9% en el período 2009-2012.

Cuadro 1: Datos de déficit y deuda en las CCAA españolas. Año 2012
(En porcentaje del PIB).

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Déficit	Deuda
Andalucía	-2,04	14,6
Aragón	-1,44	13,7
Asturias	-1,06	12,1
Baleares	-1,80	21,6
Canarias	-1,29	11,3
Cantabria	-1,13	15,7
Castilla-La Mancha	-1,56	28,2
Castilla y León	-1,42	13,8
Cataluña	-1,96	25,4
Extremadura	-0,70	14,6
Galicia	-1,29	14,6
Comunidad de Madrid	-1,07	10,7
Región de Murcia	-3,12	16,9
Comunidad Foral de Navarra	-1,35	15,5
La Rioja	-1,06	13,1
Comunitat Valenciana	-3,52	29,4
País Vasco	-1,39	11

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Ante la gran variedad de bienes y servicios que ofertan las administraciones, resulta conveniente realizar el análisis desde la óptica de la composición funcional del gasto público (Cuadro 3), para poner de relieve las principales políticas de gasto de las Comunidades Autónomas. En el cuadro puede observarse cómo Sanidad y Educación concentran la mayor parte de recursos autonómicos, a consecuencia de la finalización de los traspasos de esas competencias de la Administración Central a la Administración

Autonómica. Tras estos, la función de Asuntos Económicos (Agricultura, Industria, Comercio, Transporte, etc) es la que ocupa la tercera posición en cuanto a nivel de recursos, seguida de Protección Social. Todas las categorías funcionales han visto reducida la cantidad de recursos disponibles, excepto la deuda pública, que ha sufrido un incremento de 2009 a 2012 del 184%. Las dos funciones prioritarias, Sanidad y Educación, se han visto mermadas en el mismo período en un 4% y 5% respectivamente.

Cuadro 2: Evolución de la distribución de las obligaciones reconocidas por capítulos en las CCAA españolas. 2005-2012. (En millones de euros)

Capítulo	2005	2006	2007	2008
OBLIGACIONES RECONOCIDAS	132,46	146,35	160,39	173,29
OPERACIONES NO FINANCIERAS	127,61	141,58	154,69	168,21
Operaciones corrientes	103,59	114,53	125,1	136,17
Gastos de personal	37,77	44,08	47,84	52,25
Gastos corrientes en bienes y servicios	14,95	22,47	25,06	27,79
Gastos financieros	2,18	2,27	2,38	2,48
Transferencias corrientes	48,69	45,71	49,82	53,65
Operaciones de capital	24,02	27,05	29,59	32,04
Inversiones reales	12,22	13,86	15,38	16,27
Transferencias de capital	11,8	13,19	14,21	15,77
OPERACIONES FINANCIERAS	4,85	4,77	5,7	5,08
Activos financieros	1,59	1,76	1,83	1,68
Pasivos financieros	3,26	3,01	3,87	3,4

Capítulo	2009	2010	2011	2012
OBLIGACIONES RECONOCIDAS	181,47	183,51	174,41	174,2
OPERACIONES NO FINANCIERAS	174,81	174,99	162,57	159,33
Operaciones corrientes	142,97	145,87	139,62	140,18
Gastos de personal	55,32	56,49	53,48	53,54
Gastos corrientes en bienes y servicios	28,91	29,45	28,3	28,31
Gastos financieros	2,73	3,71	4,55	6,47
Transferencias corrientes	56,01	56,22	53,29	51,86
Operaciones de capital	31,84	29,12	22,95	19,15
Inversiones reales	15,97	13,28	9,89	8,21
Transferencias de capital	15,87	15,84	13,06	10,94
OPERACIONES FINANCIERAS	6,66	8,52	11,84	14,87
Activos financieros	2,83	2,82	3,38	5,87
Pasivos financieros	3,83	5,7	8,46	9

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local.

Cuadro 3: Evolución de la distribución funcional del gasto público en las CCAA españolas. 2005-2012. (En millones de euros)

Función	2005	2006	2007	2008
Servicios públicos básicos	5,23	4,35	4,92	5,86
Protección Social	11,18	15,01	16,65	18,21
Sanidad	42,91	48,07	52,74	56,05
Educación	29,44	32,32	34,49	38,1
Asuntos Económicos	10,58	25,73	28,04	30,59
Deuda pública	5,36	5,17	6,13	5,79

Función	2009	2010	2011	2012
Servicios públicos básicos	6,09	6,21	5,9	5,64
Protección Social	19,33	20,6	19,57	18,21
Sanidad	58,36	59,14	56,81	55,99
Educación	39,86	40,6	38,4	37,72
Asuntos Económicos	32,24	29,79	25,27	23,87
Deuda pública	6,47	9,3	12,88	15,27

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local.

3. El comportamiento del gasto público en las CCAA españolas: una aproximación al análisis de sus causas explicativas

3.1 Estructura Administrativa compleja

Ante la imparable tendencia alcista del gasto público, más acentuado desde el inicio de la crisis, resulta imprescindible llevar a cabo una aproximación a las causas que expliquen este comportamiento. Para ello, se hace obligatorio mencionar el modelo determinante que configura la gestión del gasto en nuestro país, entre otras cuestiones. La organización territorial de España comprende diversos niveles institucionales: las instituciones centrales del Estado; la organización autonómica de las regiones; los niveles provinciales; la existencia de numerosos municipios; las comarcas y áreas metropolitanas y numerosas entidades locales menores. Junto con la complejidad territorial del Estado español, existe así mismo un numeroso y diverso conjunto de entes vinculados al Sector Público. Estos, son clasificados por la ley presupuestaria en tres grandes grupos: a) el sector público administrativo; b) el sector público empresarial; y c) el sector público fundacional.

- **Sector público administrativo**

Este grupo comprende los Organismos Autónomos, Administración general del Estado y otras entidades públicas que desarrollan funciones administrativas, en sentido estricto,

y que se financian, de forma general, con los recursos derivados del sistema general de ingresos. Entre estos órganos, se ha producido una “clonación” de instituciones dada por el fenómeno inducido de repetición autonómica de la planta estatal. Aparece así el término de duplicidad desde dos perspectivas:

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

- **Sector público empresarial**

Está integrado por las entidades públicas empresariales, las sociedades mercantiles estatales y las entidades de Derecho Público sujetas a derecho privado. Se caracterizan por desarrollar actividades de provisión de bienes o servicios en el mercado, financiándose, mayoritariamente, a través de ingresos comerciales. Su existencia se justifica por otorgar a estos entes el desarrollo de actividades de interés general y no cubiertas por la empresa privada, así como su utilización de instrumento de ejecución de políticas públicas de inversión. Sin embargo, actualmente hay entidades que son financiadas por transferencias del sector público, convirtiéndose en muchos casos la figura de entidad empresarial pública como entidad tramitadora de funciones puramente administrativas. Muchos de estos entes han sido creados por motivos de “huida” del Derecho Administrativo (controles presupuestarios, de gasto, de contratación...) así como la considerable proliferación de filiales con finalidad inversora para evitar el cómputo como déficit público de la demanda generada por dichas entidades. Actualmente, se están llevando a cabo privatizaciones en este tipo de entidades, pero hasta ahora esta necesidad de reducir el tamaño del sector público no había sido considerada, convirtiéndose la excesiva creación de este tipo de entidades en un lastre estructural.

- **Sector público fundacional**

Finalmente, en este último se integran todas las fundaciones del sector público estatal. El artículo 8 de la ley de fundaciones 50/2002, relativo a la capacidad para

fundar, establece en sus puntos 1 y 3, que *“podrán constituir fundaciones las personas físicas y las personas jurídicas, sean éstas públicas o privadas”/“las personas jurídico-públicas tendrán capacidad para constituir fundaciones, salvo que sus normas reguladoras establezcan lo contrario”*, respectivamente. En base a esta ley, se han constituido fundaciones con cargo a fondos estatales, muchas de ellas originadas y vinculadas a la esfera de los intereses particulares (Gómez, J. 2010; pp.91-92).

En el cuadro 4 se pueden ver los últimos datos disponibles, a fecha 1 de Enero de 2013, del número de entes que componen el inventario de las administraciones autonómicas.

En la categoría de “Varios”, se incluyen aquellas entidades que deben quedar integradas en el inventario de varias comunidades. Así, podemos aproximarnos tanto a las formas de organización institucional de los diversos entes, como a las distintas formas de gestión utilizadas por el Sector Público autonómico español.

Otra cuestión de interés es la relativa a la naturaleza de los entes, pública o privada: a 1 de Enero de 2013, el 47% de las entidades asumen una forma jurídico-pública, frente al 53% de naturaleza privada. La mayor parte de entes se corresponden con la forma jurídica de consorcios y sociedades mercantiles, representando un 26.9% y un 27.2% respectivamente. En Cataluña y Baleares la mayor parte de los entes recogidos en el inventario son de naturaleza pública (superando el 60%), frente a Cantabria, Aragón y Navarra, donde tan solo los entes de naturaleza pública representan porcentajes inferiores al 30% del total de entes. Cataluña y Andalucía son las comunidades con mayor número de entes, 435 y 350 respectivamente, frente a La Rioja, Ceuta y Melilla, con 27, 21 y 10 entes respectivamente.

El Gráfico 2 representa un análisis dinámico de la información sobre altas y bajas en el inventario desde 2005. Se puede observar que hasta 2010, en plena crisis económica, el registro de entes en el inventario siguió una tendencia creciente.

En el período 2005-2010, el número total de entidades se ha incrementado en un 25.7%, considerando especialmente el aumento en el número de consorcios, fundaciones y sociedades mercantiles durante el período que comprende el análisis.

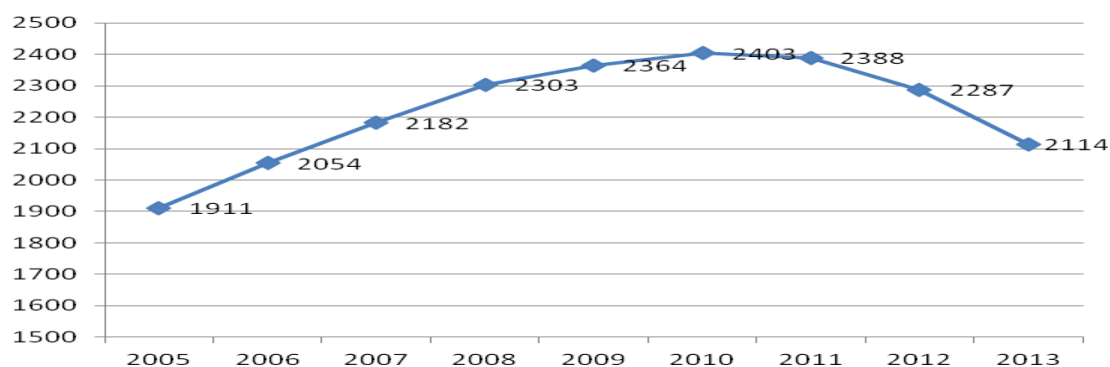
Cuadro 4: Número de entes que componen el inventario. 1 de Enero 2013.

	A.General	OO.AA.Admtvos.	OO.AA.Comerciales	Org.Autónomos	Entid.Púb. Empresariales	Entes Públicos	Agencias	Consorcios	Fundaciones	Otr.inst.sin ánimo de lucro	Soc.Mercantiles	Universidades	Total
Andalucía	1	12	0	0	18	2	3	150	67	3	84	10	350
Aragón	1	0	0	5	0	12	0	16	29	3	50	1	117
Asturias	1	0	0	9	3	8	0	8	13	0	37	1	80
Baleares	1	5	0	0	2	14	0	70	21	0	13	1	127
Canarias	1	11	1	0	1	3	0	12	17	1	29	2	78
Cantabria	1	0	0	8	1	2	1	6	9	0	26	1	55
Castilla y León	1	0	0	4	0	6	0	8	35	4	14	4	76
Castilla-La Mancha	1	0	0	4	0	4	0	7	19	0	14	1	50
Cataluña	1	24	3	2	0	56	0	166	92	1	83	7	435
Extremadura	1	4	1	2	0	7	0	17	15	1	19	1	68
Galicia	1	8	2	0	1	19	6	19	33	0	30	3	122
Madrid	1	7	4	0	0	18	0	32	53	1	49	6	171
Murcia	1	4	0	4	5	5	0	23	19	0	19	2	82
Navarra	1	7	0	2	0	0	0	8	20	0	38	1	77
La Rioja	1	0	0	2	1	2	0	2	10	0	8	1	27
C.Valenciana	1	4	4	0	0	17	0	20	51	0	37	5	139
Ceuta	1	6	0	0	0	0	0	1	2	0	11	0	21
Melilla	1	3	0	1	0	0	0	1	0	0	4	0	10
Varios	0	0	0	0	0	0	0	3	11	4	11	0	29
Total	18	95	15	43	32	175	10	569	516	18	576	47	2114

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

Fuente: Inventario de Entes dependientes de las CCAA publicado por la Dirección General de Coordinación Financiera con las CCAA y con las Corporaciones Locales correspondiente a 1 de Enero de 2013 (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas).

Gráfico 2: Evolución del número de componentes del inventario de entes públicos.



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

Fuente: Inventario de Entes dependientes de las CCAA publicado por la Dirección General de Coordinación Financiera con las CCAA y con las Corporaciones Locales correspondiente a 1 de Enero de 2013 (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas).

En definitiva, la tendencia en los últimos años ha sido de crecimiento constante del complejo administrativo español, que además se caracteriza por distribuirse de manera desigual entre las diversas CCAA. En este contexto, y para cumplir con las exigencias que marca el PEC, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ha instado a las CCAA a disminuir el número de entes públicos², siendo las actuaciones llevadas a cabo bastante modestas. Esta estructura administrativa engloba un elevado número de personas encargadas de su gestión y funcionamiento. Este capital humano supone de igual modo un incremento significativo del gasto público autonómico (Cuadro 2, partida de Gastos de Personal). Diversos estudios llevan a cabo exhaustivos análisis de los costes de personal y de la importancia de la eficiencia del Sector Público (CEOE, 2011; Rueda, 2011), constatando el elevado coste de personal de la Administración pública y el aumento de costes de personal vinculado a la creación de entes públicos.

3.2 Agotamiento del Marco Fiscal

La economía mundial está sufriendo desde 2008 una de las mayores crisis económicas desde la segunda guerra mundial. Ante este ciclo, las autoridades económicas han reaccionado aplicando, entre otras medidas, pautas de impulso fiscal dirigidas a incrementar el consumo público, con el fin de paliar la falta de demanda por parte del sector privado y así reactivar la economía en su conjunto. Sin embargo, la aparición de la crisis junto con las medidas fiscales adoptadas, que no han surtido los efectos previstos, ha provocado la existencia de importantes desequilibrios en las cuentas de las Administraciones Públicas, alcanzando unos niveles muy elevados de déficit y deuda públicos insostenibles para las economías. Actualmente, el objetivo prioritario de las economías europeas es retornar a la estabilidad presupuestaria a corto/medio plazo, para paliar la situación de las finanzas públicas, por lo que el margen para impulsar medidas de estímulo fiscal, con base en las teorías Keynesianas, se ha agotado. España se encuentra inmersa en este contexto. La crisis en España tiene un importante componente fiscal, puesto que la capacidad de las Administraciones Públicas para obtener ingresos se encuentra paralizada.

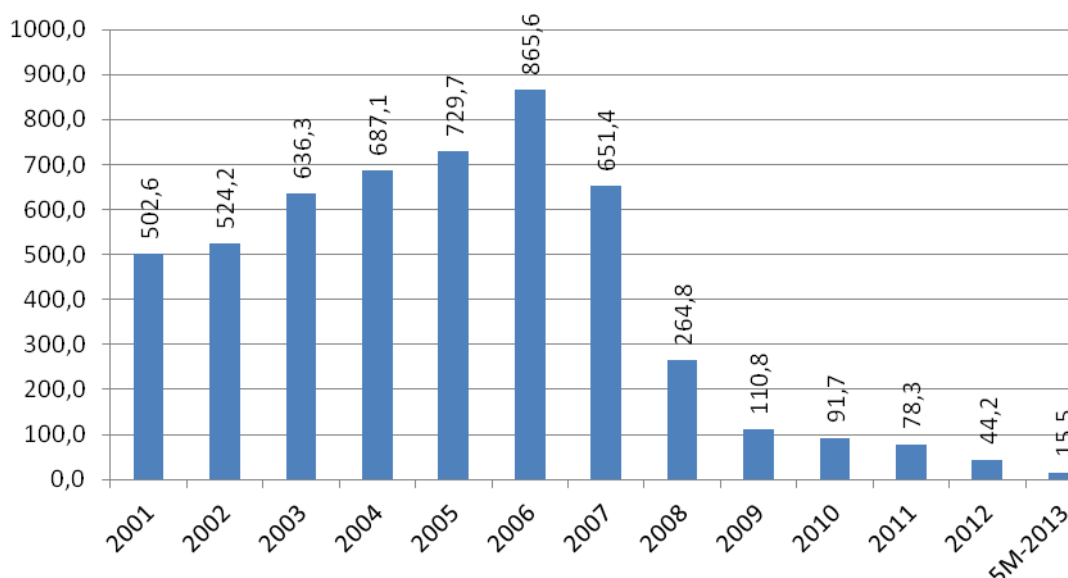
²La senda de decrecimiento de entes públicas se inicia en el ejercicio 2010, año en que se adopta el Acuerdo 1/2010, de 22 de marzo, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, por el que se aprueba el Acuerdo marco con las CCAA y Ciudades con Estatuto de Autonomía sobre sostenibilidad de las finanzas públicas 2010-2013, que establece un plan de racionalización de las estructuras de sus respectivos sectores públicos. Tras este, el Acuerdo 5/2012, de 17 de enero, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, se adoptan compromisos en materia de reordenación y racionalización del sector público instrumental autonómico.

Ante los efectos de la coyuntura económica, el debate sobre el papel estimulador de la política fiscal como instrumento de estabilización de la economía se ha retomado, cuestionándose la validez de la implementación de políticas de gasto expansivas ante variaciones en el ciclo económico (Castro, 2010; p.96). La insuficiencia de ingresos de las administraciones españolas, junto con el mantenimiento del gasto público procedente del sostenimiento del Estado del Bienestar, son los condicionantes más fuertes de la crisis presupuestaria de la economía española actual.

Se puede hablar de este modo de una crisis fiscal en España, que complementaria a la estructura administrativa analizada en el punto anterior hacen necesarias la implementación de reformas de gran calado.

Siguiendo en esta línea argumental, se hace importante la mención de la evolución del mercado inmobiliario español. Nuestro mercado inmobiliario, tenía un parque de 25.8 millones de viviendas a finales del año 2012, según datos del Ministerio de Fomento. Este mercado inmobiliario, suponía un importante motor de desarrollo de la economía española, dados los altos volúmenes de transacciones que se llevaban a cabo y la cantidad de empleo que se generaba, provocándose así un aumento de la demanda agregada y la creación, de nuevo, de numerosos puestos de trabajo, generándose más empleo de forma indirecta. La producción de viviendas entre 2001 y 2006 creció en un 72% (Gráfico 3).

Gráfico 3: Evolución de la construcción de viviendas (en miles)



Fuente: Ministerio de Fomento

Puede observarse cómo, junto con la aparición de la crisis la burbuja inmobiliaria llegó a su fin, 2007, donde el número de creación de viviendas desciende radicalmente. Los últimos datos registrados, de Mayo de este año, reflejan una reducción importante en producción de vivienda nueva, con tan solo 15.451 inmuebles residenciales.

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

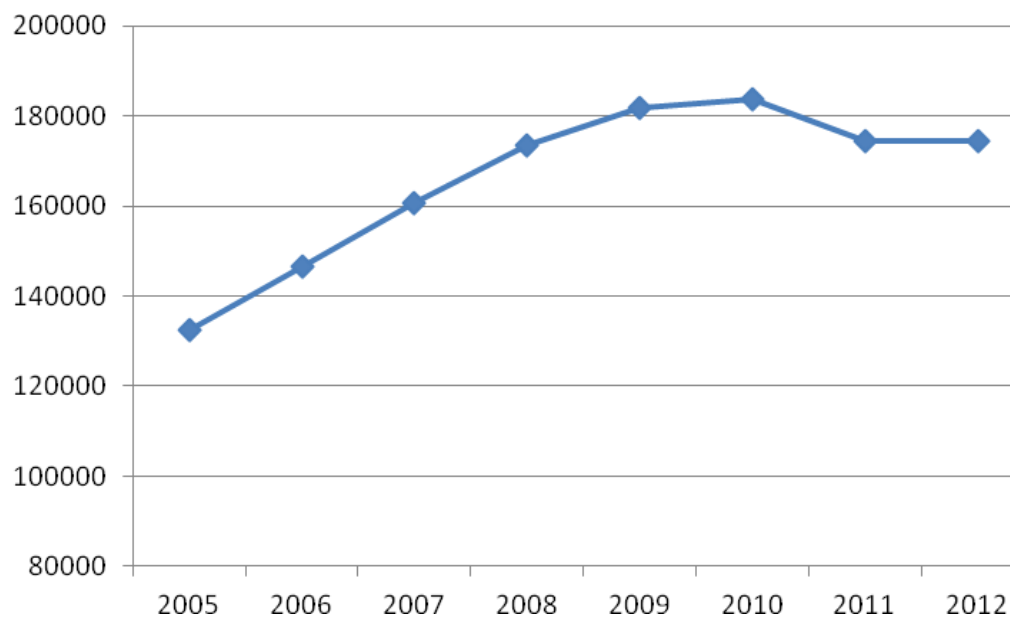
Como ya es conocido, el incremento progresivo anómalo de los precios y de la renta, muy por encima del IPC, estaba provocando la aparición de una burbuja inmobiliaria, “hinchándose” esta con el paso del tiempo. El resultado de ese desarrollo espectacular del mercado de la vivienda y los valores especulativos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

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

- Los gastos se han visto incrementados, sobre todo en partidas relacionadas con la protección social.
- Los ingresos tributarios autonómicos ligados al sector inmobiliario han sufrido una reducción muy importante. (Impuestos de Transmisiones Patrimoniales, Instalaciones y obras, licencias). (Cuadro 5).
- La destrucción masiva de empleo ha empeorado a su vez la situación fiscal, puesto que conlleva una menor recaudación fiscal por IRPF y por cuotas de seguridad social.

El gráfico 4 refleja la evolución de los ingresos fiscales totales de las CCAA, para el período 2005-2012. De igual modo, el Cuadro 5 recoge la evolución de la recaudación tributaria para cada región, para el mismo período temporal.

Gráfico 4: Evolución de la recaudación total de ingresos de las CCAA 2005-2012.
(En millones)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local.

Andalucía registra para todo el período los mayores volúmenes de recaudación, seguida de Cataluña y Madrid y situándose en el extremo opuesto La Rioja. En 2010 se observa una caída en la recaudación de impuestos en casi todas las CCAA, siendo esta reducción más acusada en Cataluña, reduciéndose los ingresos públicos autonómicos en más de un 9%. Andalucía y Castilla y León son las dos regiones donde menor impacto ha tenido la crisis fiscal, reduciéndose la recaudación en un 0.07% y 0.08% respectivamente.

El análisis realizado permite concluir que desde 2009 los ingresos autonómicos se han visto mermados a causa de la coyuntura económica que los ha llevado a registrar por primera vez desde los años 80 una tasa de crecimiento medio del -5.5% en los últimos tres años (Cardoso, 2011; p.3).

En relación con el marco fiscal existente en nuestro modelo descentralizador, aparece en nuestro estado territorial el concepto social de ilusión fiscal³ (Puviani, 1903). Las CCAA satisfacen las necesidades de sus ciudadanos prestando los servicios públicos que les compete.

³La ilusión fiscal se refiere al fenómeno por el que los ciudadanos sobrevaloran los beneficios que generan distintos programas de gasto público, pero subestiman los costes de la tributación.

Cuadro 5: Evolución de la recaudación de tributos por CCAA. 2005-2012. (En miles)

CCAA	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Andalucía	24.451.581	27.378.401	29.187.720	31.961.796	33.764.000	33.737.698	31.682.192	32.020.076
Aragón	4.214.948	4.802.512	5.162.713	5.567.824	5.837.725	5.720.410	5.293.679	5.328.641
Asturias	3.384.686	3.669.909	3.976.282	3.900.349	4.492.279	4.600.098	4.360.463	4.360.433
Baleares	2.587.789	2.718.561	2.899.413	3.328.268	3.564.991	3.395.956	3.395.956	3.690.439
Canarias	5.421.355	6.347.303	6.912.576	7.828.136	7.925.301	8.209.494	7.014.886	7.436.023
Cantabria	1.868.079	2.082.456	2.202.096	2.409.445	2.495.029	2.459.347	2.398.144	2.440.474
Castilla-La Mancha	6.769.022	7.469.096	8.158.553	8.896.237	9.395.548	9.612.750	8.612.467	8.290.860
Castilla y León	8.532.203	9.034.624	9.652.453	10.384.241	10.584.542	10.575.537	10.045.146	9.720.048
Cataluña	21.811.746	24.326.982	27.098.767	28.625.765	30.071.908	32.874.319	32.886.285	29.996.817
C. Valenciana	10.769.763	11.849.911	13.285.661	14.232.471	14.747.896	14.876.181	14.227.520	14.051.105
C. Navarra	3.154.222	3.380.172	3.901.335	4.287.328	4.301.755	4.409.227	4.188.280	3.837.717
Extremadura	4.131.017	4.538.761	4.992.964	5.528.959	5.769.444	5.620.630	5.190.649	4.914.349
Galicia	9.090.102	9.911.301	10.784.424	11.554.947	11.792.002	11.685.928	9.708.014	9.857.887
Madrid	14.916.585	16.576.137	18.169.439	18.984.614	19.983.500	19.211.408	18.768.328	22.042.769
Murcia	3.293.046	3.653.956	4.181.474	4.732.592	5.135.451	5.065.552	4.918.052	4.834.352
La Rioja	980.971	1.112.975	1.232.147	1.302.901	1.330.486	1.353.062	1.263.126	1.265.791
País Vasco	7.131.359	7.630.884	8.746.059	9.945.197	10.498.229	10.334.055	10.567.063	10.474.632

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local.

Para ello, los gestores de estas incurren en niveles de gasto que pueden ir aumentando sin que soporten el coste político que les supondría si fueran los responsables, a su vez, del incremento de las tasas impositivas necesarias para financiarlo, ya que se financian en parte con las transferencias de nivelación de la Hacienda central. En la hacienda clásica federal, la hacienda central aparece para nivelar cuando es necesario hacerlo. En el caso español esta nivelación de recursos aparece de forma constante y con carácter “dominante” en la financiación autonómica, al igual que ocurre en un sistema centralista. Esta característica contradice los principios de corresponsabilidad fiscal y autonomía financiera en los que se sustenta todo sistema federal. Este concepto de ilusión fiscal, obstaculiza los incentivos políticos que deberían darse para obtener una disciplina presupuestaria coherente. Hay incentivos irresistibles para que los gobiernos descentralizados asalten los bienes comunes, extendiendo los programas públicos más allá de los niveles de eficiencia, lo cual conlleva a recurrir al endeudamiento (OATES, 2005: p.354). En la ciencia política se concibe como un problema en la percepción del ciudadano (elector político): el contribuyente sí percibe por parte de la administración regional la mejora/aumento de prestación de servicios públicos; sin embargo, el ciudadano no experimenta un coste tributario regional superior.

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

4. Algunas reformas necesarias y retos pendientes

La economía española se encuentra en un momento extremadamente delicado. La actual crisis internacional, ha golpeado de forma intensa a nuestra economía, debido a nuestro modelo de crecimiento anterior y a la burbuja inmobiliaria acaecida. Esta crisis internacional ha provocado grandes niveles de desempleo, un fuerte desequilibrio fiscal, un sector financiero vulnerable y una desconfianza manifestada en los mercados internacionales, provocando altos costes de financiación.

Claro está que las reformas prioritarias deben ir destinadas a restablecer la estabilidad económica, a asegurar un Estado del Bienestar sostenible y a encauzar nuestra economía por la senda del crecimiento.

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

Para llevar a cabo el detalle de las reformas que deberían adoptarse desde la Política Económica, se establecen las dos áreas de actuación analizadas en el trabajo: actuaciones en el ámbito administrativo y reformas necesarias de Política Fiscal. No obstante, algunas de las propuestas planteadas son meramente indicativas y habrán de ser abordadas con mayor rigor y profundidad en investigaciones futuras.

Actuaciones en el ámbito administrativo

En el apartado 3.1 “Estructura administrativa compleja”, se detalla el volumen de entes públicos existentes en España, así como su tipología. A 1 de Enero de 2013, el número de entes que figuran en el inventario dependientes de las CCAA asciende a 2114. En el artículo 103 de la Constitución Española, se establece que *“La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación,...”*. En este sentido, cabe entender que las Administraciones Públicas deben garantizar el funcionamiento de los servicios públicos con la mayor economía, eficacia y eficiencia en el uso de los recursos. Es objeto una reforma en este sentido que evite duplicidades, burocracias e ineficiencias, para así garantizar un servicio público de calidad, siendo objeto de esta reforma llevar a cabo una reducción del complejo de entes inventariadas, aprovechando las ventajas que nos proporcionan las economías de escala.

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

En Marzo del ejercicio pasado, el Gobierno aprobó un Plan de Reestructuración y Racionalización del Sector Público Empresarial y Fundacional Estatal, afectando al 32% de las sociedades mercantiles del Sector Público. Con esta medida, se pretende

evitar la huida del Derecho Administrativo y del control presupuestario del gasto, como medida de austeridad. La trascendencia de esta reforma y el logro de su objetivo debería perseguirse con entusiasmo, adquiriendo para ello compromisos sobre la misma los diferentes niveles de gobierno, siendo fundamental la coordinación entre las Haciendas territoriales. Ligado al número de instituciones públicas, surge la necesidad de reformar, así mismo, la gestión de los recursos humanos. Existen en el sistema de empleados públicos problemas de rigidez laboral de movilidad de los empleados, habiendo asistido a una evolución pro-cíclica en la contratación de personal de la administración. Se debe establecer una política de gestión de los recursos humanos que evite las duplicidades en la prestación de servicios públicos. Para ello, el personal público debe adaptarse a las nuevas tendencias o necesidades de los servicios públicos, reasignándose los recursos de forma eficiente.

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

Reformas necesarias de Política Fiscal

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

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

En el ámbito de la política fiscal aparece el concepto de *corresponsabilidad fiscal*. Como señala Torres (1992, pp. 261): “el ideal en la aplicación de la corresponsabilidad fiscal consistiría, en consecuencia, en que las CCAA cubrieran todas sus necesidades de gasto con recursos de gestión propia, desapareciendo las transferencias financieras del Estado como recurso regular del sistema”. Del mismo modo que las CCAA tienen una gran capacidad de decisión y tienen asumidas numerosas competencias, sería necesario dotar de una mayor capacidad tributaria a estas. Al no suceder esta premisa y ser dependientes (transferencias) de la Administración Central los Ayuntamientos y Autonomías, se incentiva a que estos últimos realicen gestiones presupuestarias irresponsables, lejos de caracterizarse estas actuaciones por la disciplina fiscal. Sería conveniente llevar a cabo estudios que determinen un óptimo en los recursos gestionados por las administraciones españolas para evitar los problemas originados por el concepto de ilusión fiscal.

Para la contención del gasto es necesario acatar reglas presupuestarias que garanticen la *disciplina fiscal* y la estabilidad financiera. El entorno institucional y el marco normativo, al respecto, son trascendentales a la hora de que los diferentes niveles de gobierno desarrollen comportamientos presupuestarios responsables. Para ello, ya se han llevado a cabo diversas modificaciones en la Ley de Estabilidad Presupuestaria, imponiendo la regla disciplinaria de déficit cero y estableciendo un límite constitucional al endeudamiento público en porcentaje del PIB.

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

Otra medida de suma importancia que garantice la sostenibilidad del sistema es la mejora de su *eficiencia*. Las propuestas para ello son muy amplias en densos estudios dedicados exclusivamente para mejorar la eficiencia del Sector Público. Mejorar la eficiencia del gasto público es imprescindible dada la escasez de recursos, el fuerte endeudamiento actual y las perspectivas de hacer frente a una mayor demanda de

servicios y prestaciones públicas. Se destacan tres áreas de actuación para mejorar la eficiencia: una mayor sensibilización del proceso presupuestario; aplicación de nuevas prácticas de gestión y la introducción de mecanismos eficaces en la provisión de servicios públicos. Así mismo, se hace necesario, para mejorar la eficiencia, implantar una gestión pública orientada a resultados (los denominados “estatutos de los ciudadanos” implantados en algunos países como Noruega y Canadá que recogen las necesidades de los consumidores públicos y su satisfacción al respecto). Existen distintas alternativas en cuanto a la provisión de los servicios públicos. El Benchmarking⁴, la subcontratación y la oferta competitiva disminuyen los costes, mejorándose así la eficiencia del gasto. En este sentido, se hace necesario buscar unos Indicadores medidores de la eficacia del gasto público en cuanto a su contribución al crecimiento económico y a la productividad.

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

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

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

⁴ El *benchmarking* es un anglicismo que, en las ciencias de la administración de empresas, puede definirse como un proceso sistemático y continuo para evaluar comparativamente los productos, servicios y procesos de trabajo en organizaciones. Consiste en tomar "comparadores" o benchmarks a aquellos productos, servicios y procesos de trabajo que pertenezcan a organizaciones que evidencien las mejores prácticas sobre el área de interés.

5. Conclusiones

Uno de los objetivos prioritarios de la Eurozona es la estabilidad presupuestaria de los Estados miembros para lograr una consolidación fiscal y retornar a la senda del crecimiento económico. Para ello, las políticas de estabilidad financiera de los sectores públicos europeos han sido reformadas para lograr a la mayor brevedad posible dicho objetivo (Six pack y reformas del PEC). España lidera los rankings europeos de déficit público, y la deuda pública alcanzada supone un inminente riesgo para la sostenibilidad de las Administraciones Públicas. En este trabajo se trata de analizar cómo se comporta el gasto público autonómico y cuáles son algunos de los factores explicativos de su comportamiento, para de este modo determinar cuáles son los retos que se plantean en el modelo territorial.

En este contexto, la crisis económica ha puesto de relieve nuevas debilidades en los instrumentos de gestión de la política económica en nuestro país. Una visión meramente descriptiva de los datos descritos en el trabajo pone de manifiesto la necesidad de combinar de forma equilibrada el principio de autoorganización autonómica con el de eficiencia. Aparecen de este modo diversas cuestiones por las que han de encaminarse las reformas y los retos pendientes de nuestro Sector Público:

- a) El sector público autonómico está llamado a una reforma organizativa, encaminada a la racionalización de todo el sector instrumental, empresarial y fundacional, reorganizándose de tal forma que se aprovechen las ventajas que proporcionan las economías de escala.
- b) En el ámbito fiscal es necesario que se aborden actuaciones que garanticen una correcta disciplina fiscal. En este caso, es preciso mejorar la transparencia, identificar nuevas fuentes de ingresos y plantearse, tal como recomienda la UE, la creación de un Consejo Fiscal Independiente.
- c) Se ha de considerar una determinación en la estructura del gasto autonómico, dándose la posibilidad de establecer una doble categoría en el tipo de gastos: esenciales o imprescindibles y no esenciales o prescindibles. En los primeros se hallarían los servicios educativos y sanitarios, sobre los cuales habría que efectuar evaluaciones para determinar la calidad y eficiencia de los mismos; los segundos han de ser los primeros en cercenarse en etapas de ajuste, así como considerarse su oportunidad en etapas de bonanza económica.

d) La evaluación de políticas públicas ha de imponerse como un instrumento necesario e imprescindible, no exclusivo de etapas de ajustes fiscales. Este instrumento de análisis y evaluación ha de ser continuado, objetivo y practicable, de modo que tenga repercusión en los presupuestos autonómicos anuales.

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

Bibliografía

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

Boal, I. (2012): “La sostenibilidad del gasto autonómico en España: una aproximación a las causas explicativas y propuestas de reforma”, *Universidad de Valladolid*, MIMEO.

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

Castro, F; Gordo, E; Pérez, J.J. (2010): “La política fiscal discrecional en tiempos de crisis”, *Presupuesto y Gasto Público*, nº 59, p. 83-102.

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

Círculo de empresarios (2011): *Administraciones Territoriales: propuestas para la mejora de la eficiencia y de la unidad de mercado*, Madrid.

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

Galán, A; Iglesias, J. (2005): “Panorámica del sector público en la Unión Europea”, *Presupuesto y gasto público*, Nº 40, p. 79-96.

Gómez, J; Garcés, M; Elorriaga, G: (2010): *Por un Estado autonómico racional y viable*. FAES

Joumard, I; Giorno, C. (2005): “Getting the most out of public sector decentralization in Spain”, *OECD Economics Department Working Papers*, nº 436.

Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones (BOE nº310, de 27 de diciembre de 2002).

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

Ministerio de Economía y Hacienda (2012): “El Six Pack de la reforma del gobierno económico en la Unión Europea”, *Información Comercial Española*, Nº 3022, p. 3-13.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2013): *Inventario de Entes dependientes de las CCAA. Dirección General de Coordinación Financiera*.

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

Oates, W.E. (2005): “Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism”, *International Tax and Public Finance*, vol.12, p. 349-373.

Ontiveros, E. (2011): “Revelaciones de la crisis de la Eurozona”. *Información Comercial Española*, nº 863, p. 7-12.

Pérez, F. (2000): “Corresponsabilidad fiscal: responsabilidades y límites”. *Papeles de economía española*, nº 83, p.87-99.

Puviani, A. (1903): *Teoria delle illusioni finanziarie*, R. Sandron, Milano.

Rueda, N. (2011): “La eficiencia y su importancia en el sector público”, *eXtoikos*, nº1, p. 38-47.

Ruiz, C.L.; Iglesias, J. (2007): “El gasto público en España en un contexto descentralizado”. *Presupuesto y Gasto Público*, nº 47, p. 185-206.

Torres, F. (1992): “La corresponsabilidad fiscal y la financiación autonómica”. *Cuadernos de Actualidad*, nº 9, p.261-268.

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