

Colección Debate Abierto

The image features three copper faucets mounted on a stone wall, each dripping a stream of various Euro coins. The coins are falling and piling up on the ground, creating a visual metaphor for financial leakage or cost. The background is a textured, light-colored stone wall.

# El coste del Estado autonómico II

Administración autonómica y local











# **El coste del Estado autonómico II: Administración autonómica y local**

**Edición revisada, actualizada  
a mayo de 2011 y ampliada de  
“El coste del Estado autonómico I”**

Grupos de Administración  
Pública y de Economía  
de UPyD



# **El coste del Estado autonómico II: Administración autonómica y local**

**Edición revisada, actualizada  
a mayo de 2011 y ampliada de  
“El coste del Estado autonómico I”**

Grupos de Administración  
Pública y de Economía  
de UPyD



© Fundación Progreso y Democracia, 2012  
Publica: Fundación Progreso y Democracia  
Calle Cedaceros 11, 2º H  
28014 Madrid (España)  
ISBN: 978-84-937433-7-6  
Edición literaria al cuidado de Miguel Ángel Quintana Paz  
Ilustración y diseño de portada: Pablo Uría  
Diseño y maquetación: Sic – Idea y creación editorial

Primera edición: marzo 2012  
Impreso en España

# Índice

Prólogo a la edición de 2011 .....	11
<b>1ª PARTE: EL COSTE DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA .....</b>	<b>23</b>
<b>1.1. Prefacio a la segunda edición: Un año después, el tiempo (y los demás) nos han dado la razón.....</b>	<b>25</b>
1.1.1. Sobre el carácter predictivo de nuestro libro .....	25
1.1.2. Excesos detectados: confirmados y aumentados .....	28
1.1.2.1. Exceso de deuda y déficit públicos.....	28
1.1.2.2. Excesos derivados de duplicidades, redundancias y otras incidencias .....	33
1.1.3. Carencias que hacen el sistema actual inviable.....	51
1.1.3.1. Un Estado fuerte y capaz de hacer frente a los retos que plantea un contexto global, cambiante y complejo .....	51
1.1.3.2. Dirigentes y directivos competentes .....	52
1.1.3.3. Una cultura de autocritica, transparencia y rendición de cuentas.....	53
1.1.3.4. Una cultura que fomente la productividad, la eficacia y la eficiencia.....	54
1.1.3.5. Déficit de medición y comparación .....	54
1.1.4. Algunas conclusiones sobre lo ocurrido en el último año .....	55
<b>1.2. El coste del Estado autonómico (2010): Duplicidades, redundancias y excesos de un Estado con tres Administraciones. Hacia una medición de la eficacia y la eficiencia.....</b>	<b>59</b>
1.2.0. Prólogo a la edición de 2010 .....	59
1.2.1. Contexto y características del estado autonómico .....	68
1.2.1.1. Algunos presupuestos metodológicos y de enfoque .....	68
1.2.1.2. ¿Dónde estamos? Geografía, demografía y economía.....	70
1.2.1.3. ¿Cómo hemos llegado a esta situación? Algunas características perversas del modelo .....	75
1.2.2. El coste del Estado Autonómico .....	77
1.2.2.1. Gastos inevitables .....	77
1.2.2.2. Gastos evitables .....	78
1.2.3. Gastos evitables: excesos, duplicidades y redundancias.....	81
1.2.3.1. Medios anticuados y políticas innecesarias.....	81
1.2.3.2. Proliferación de organismos público-privados .....	83
1.2.3.3. Duplicidades administrativas .....	87

1.2.4. Costes de personal y de funcionamiento.....	95
1.2.4.1. Dos excesos previos: personal de confianza y diferencia salarial.....	95
1.2.4.2. Evolución de la distribución de efectivos y presupuesto.....	97
1.2.4.3. ¿Puede medirse la eficacia y eficiencia de las Administraciones Públicas? Hacia una taxonomía de las organizaciones públicas.....	101
1.2.5. En conclusión: doce carencias y debilidades del modelo vigente	106
1.2.6. Doce propuestas para salir del caos organizativo y el exceso de gasto.....	114
1.2.7. Anexo: medición de la eficiencia y eficacia de las administraciones públicas.....	118
1.2.7.1. Cómo medir la eficacia.....	118
1.2.7.2. Indicadores de eficiencia.....	119
1.2.7.3. Indicadores de eficacia.....	129
1.2.7.4. Fuentes utilizadas.....	137
1.2.7.5. Tabla resumen de los principales datos.....	138
<b>1.3. Apéndice: Cálculo del sobrecoste de las ineficiencias de las comunidades autónomas.....</b>	<b>139</b>
1.3.1. Sobrecoste directo.....	139
1.3.2. Sobrecoste en presencia de la externalización de servicios.....	141
<b>2ª PARTE: EL COSTE DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.....</b>	<b>145</b>
<b>2.1. Medición de la eficiencia de las 40 principales ciudades.....</b>	<b>147</b>
2.1.1. Concepto y medida de la eficiencia.....	147
2.1.2. Cómo medir la eficiencia.....	149
2.1.3. Eficiencia y calidad.....	156
<b>2.2. Tamaño eficiente de un municipio.....</b>	<b>159</b>
2.2.1. Concepto de tamaño eficiente.....	159
2.2.2. Tamaño eficiente y estimaciones de ahorro potencial.....	162

# Prólogo a la edición de 2011

El libro que presentamos ahora contiene una reedición sustancialmente corregida y ampliada del informe *El coste del Estado Autonómico I* publicado por la Fundación Progreso y Democracia en abril de 2010<sup>1</sup>. Dicho informe constituyó el primer documento de un partido político donde se alertaba de los excesos del modelo autonómico español y de cómo su diseño alentaba y permitía el incremento de gastos innecesarios. Desde entonces poco a poco otros partidos, fundaciones, investigadores y expertos se ha ido sumando a nuestras tesis, que hoy recogen asimismo tanto la Comisión Europea como el FMI, aunque no siempre de forma completa. Nos sentimos orgullosos de haber introducido en la agenda político-mediática asuntos que antes simplemente se negaban y de haber roto un silencio cómplice que tapaba y escondía las vergüenzas de un sistema perverso consentido por casi todos.

Con este nuevo libro, los autores (los Grupos de Administración Pública y de Economía de UPyD) pretendemos dar un paso más, aportando nuevos datos (actualizados a mayo de 2011) y profundizando en el nivel de la Administración local, otro de los pilares necesitados de una profunda reforma en nuestro país si queremos de verdad romper la dinámica de déficit, deuda, ineficiencia e irresponsabilidad que caracteriza a la actuación habitual de muchos dirigentes políticos. Una vez más queremos contribuir a llenar la laguna (intencionada) que existe en España de estudios comparados sobre eficiencia administrativa.

Debemos recordar que nuestro análisis no iba ni va dirigido contra el fenómeno de la descentralización política o administrativa –que en otros países (Alemania, Estados Unidos, Austria) ha logrado tener un notable éxito–, sino contra su aplicación particular «a la española», caracterizada por algunos elementos perversos, la mayoría de los cuales se mantienen a pesar del tiempo transcurrido. Podemos destacar algunos de ellos:

---

1. Grupo de Administración Pública de UPyD: *El coste del Estado autonómico*. Fundación Progreso y Democracia: Madrid, 2010.

- La renuncia a establecer un modelo concreto en la Constitución española, ambigüedad que ha sido aprovechada por unos y por otros para desconocer o ignorar los pocos límites que sí establece.
- Una tendencia incremental en prácticamente todas las comunidades autónomas, que desde el principio no se conformaron con mantener el gasto de las políticas transferidas por el Estado y el número de organismos, sino que optaron en su lugar por aumentar –de forma en ocasiones redundante y casi siempre innecesaria– financiación, personal y número de entidades, tanto dentro como fuera de su territorio, llegando en ocasiones a bordear el ridículo.
- Esa actuación derrochadora fue liderada por los Gobiernos nacionalistas, con una estrategia nada disimulada de suplantar al Estado en todo tipo de competencias, con independencia de su sentido económico, social o de si poseían o no base legal. Pero a su vez fue imitada por el resto de comunidades autónomas, con el axioma bastante simplista y acrítico de que lo que es bueno para los demás debe de serlo para nosotros; y además con la posibilidad de conseguir con ello réditos electorales. Del «café para todos», se pasó a «tonto el último», lema que se concretó más recientemente en la denominada «cláusula Camps» del nuevo Estatuto de autonomía valenciano.
- Todo ello se sustentó en un concepto muy particular de autonomía impulsado por los Gobiernos nacionalistas (pero de nuevo imitado por los demás), en el sentido de que no había verdadera autonomía política si no existía al mismo tiempo autonomía económica. Ésta se cifraba en dos objetivos: recaudar autónomamente (País Vasco y Navarra habrían conseguido en este sentido el *top* de autonomía) y gastar del mismo modo («caiga quien caiga»). Como consecuencia se trasladó hábilmente al imaginario colectivo de la sociedad que por tanto autonomía «debía» equivaler a ausencia de límites. Lo cierto es que en el mundo real todos estamos sujetos a límites: algunos puramente físicos, pero otros fijados por nuestras leyes; y es precisamente gracias a estos límites que podemos ejercer nuestra libertad. Lo más curioso es que los nacionalistas reclaman para sí un concepto de autonomía de la que no gozan ni siquiera los Estados-nación, como ellos llaman, y que tampoco existe en ningún Estado federal.
- Nada de esto hubiera llamado la atención sin embargo si los distintos Gobiernos autonómicos hubieran hecho un uso sensato y austero de su auto-

nomía, pensando en el bienestar de los ciudadanos y en el bien común de España. Pero si algo han demostrado estos treinta años de ausencia de límites es que se ha castigado la mesura y se han premiado los excesos y las argucias orgánico-financieras, como la de crear entidades instrumentales para ocultar déficit. Esto es especialmente cierto en el caso de los Gobiernos nacionalistas quienes, en ejercicio de su particular concepto de autonomía de gasto, por ejemplo, en lugar de apostar por crear y mantener un sistema de salud y de protección social de calidad y eficiente, que les diera prestigio (real) en España y en Europa, han preferido optar por el folklore: comprando lanzas tribales, subvencionado la enseñanza del catalán en países latinoamericanos o abriendo costosas embajadas cuya utilidad práctica es cercana al cero, cuando no al ridículo, ya que la protección consular sólo puede ser ejercida legalmente por el Estado español (¿alguien se cree que se fomenta la inversión extranjera clamando que Cataluña no es España?). Esta tendencia parece que se confirma con el nuevo protocolo de uso de la lengua catalana por los médicos del sistema de salud catalán incluso ante personas que tengan dificultades para entenderlo: una vez más el nacionalismo demuestra que antepone sus intereses «soberanistas» al bienestar y salud de sus ciudadanos.

- Por otra parte, estos gastos innecesarios y excesivos se trasladaron igualmente a las inversiones, sometiéndolas a criterios políticos o electoralistas incompatibles con estudios económicos mínimamente rigurosos en cuanto a viabilidad y relación coste/beneficios: aeropuertos sin pasajeros, universidades sin alumnos, carreteras triplicadas, trenes de alta velocidad sin viajeros, etc. A ello se une que en ningún proyecto se contabilizan los gastos pre-visibles de mantenimiento dentro de la (preceptiva) memoria económica.

Este diseño del modelo, a golpe de chantaje político u ocurrencia electoralista, se ha convertido en un cáncer estructural en España que funciona como verdadero impuesto al crecimiento económico y a la gestión eficiente de los recursos públicos. Esto pasa por ejemplo con la dificultad para establecer centrales de compras o con la creación y mantenimiento de diecisiete ordenamientos diferentes que llegan a establecer requisitos y exigencias «localistas» para la apertura de negocios o su funcionamiento (por ejemplo en materia de seguros), lo que supone no solo un obstáculo al mercado interior –con la introducción de un verdadero proteccionismo autonómico y una red clientelar (que fomenta la corrupción)–, sino que directamente desincentiva la inversión extranjera en nuestro país, lo que resulta especialmente grave en tiempos de crisis económica.

Desgraciadamente este análisis sigue estando vigente tras las elecciones generales de 2011, a la fecha de redacción de este prólogo, cuando el nuevo Gobierno ha confirmado que el déficit superará el 8%. Pero lo más relevante es que, según informe de 11 de enero de 2012 del Observatorio Fiscal y Financiero de las Comunidades Autónomas<sup>2</sup>, todas las comunidades autónomas incumplen el objetivo de estabilidad del -1,3%; su desvío respecto a esa cifra alcanza los 14.476 millones de euros, de los cuales el 62,2% (más de 9.000 millones) corresponde a cuatro comunidades: Comunidad Valenciana (21,3%), Cataluña (15,5%), Andalucía (14%) y Castilla-La Mancha (11,4%). En este contexto, y sabiendo que las comunidades autónomas son responsables aproximadamente del 60% del consumo público, sorprende poderosamente que estas se nieguen a que sus presupuestos sean visados por el Ministerio de Hacienda, cuando España como Estado miembro de la UE ha aceptado que esta controle su propio presupuesto. De nuevo la pregunta es si el modelo autonómico tal como está diseñado en España está dirigido a mejorar la calidad de la vida de los ciudadanos o a mantener una serie de privilegios de las castas dominantes de cada territorio.

En este libro también se incluyen (en su apartado 1.3.) los cálculos que se realizaron (y que no se pudieron incluir en la anterior edición del libro, la de 2010) siguiendo criterios de *benchmarking* para conocer de forma relativa el sobrecoste de las comunidades autónomas en la prestación de los servicios públicos atendiendo a su gasto en los capítulos I, II y IV de sus presupuestos. Para ello, se normalizó el gasto por comunidad en esos capítulos, dividiéndolo por la población, y se hizo la comparación sobre la media de las tres mejores (esto es, las que menor gasto por habitante tenían). Según este cálculo se pudo concluir que durante el último trienio (2008-2010) el sobrecoste (y consiguiente ahorro) ascendería a 52,8 mil millones de euros.

### El coste de los entes locales

Una vez presentado el anterior informe sobre el coste del Estado autonómico (edición de 2010), los Grupos de Administración Pública y de Economía de UPyD trabajaron en un estudio sobre el coste de las entidades locales, que fue presentado en octubre de 2010. Este se hizo desde una doble perspectiva: 1) calculando el sobrecoste de las cuarenta principales ciudades de España por población, aplicando para ello la misma técnica que se utilizó para el cálculo del sobrecoste de las diecisiete comunidades autónomas y las dos ciuda-

---

2. <http://www.fedea.net/CCAA>

des autónomas; y 2) calculando el coste de la exuberancia municipal española (nuestro país cuenta con 8.112 municipios) y los ahorros que conllevarían un proceso de fusión municipal al aplicarse economías de escala en la provisión de servicios municipales.

Al igual que en el caso de las comunidades autónomas, fuimos los primeros en presentar un análisis de eficiencia comparativo de las principales ciudades españolas y de calcular el coste que implica la profusión de pequeños municipios que hay en España. Ese análisis se presenta en la segunda parte de este libro.

Con datos de 2008 (que no varían sustancialmente en años posteriores como publicaremos en su momento), el estudio mostró que las principales ciudades españolas incurrieran en importantes sobrecostes, destacando en ello la ciudad de Madrid. Para el cálculo de ese sobrecoste hemos utilizado la misma técnica que para el de las comunidades autónomas, normalizando los gastos del capítulo I y capítulo II de los presupuestos dividiéndolos por su población y comparando cada ciudad con la media de las tres con menor gasto en ese capítulo, que son las más eficientes. Se trata de aplicar las ya citadas técnicas de *benchmarking*, muy comunes en la Unión Europea y en los países federales pero casi ausentes en el estudio de los entes territoriales españoles; seguramente, como señalamos en el primer libro, por la opacidad interesada de los responsables políticos de estas entidades, que no desean comparaciones que permitan a sus ciudadanos valorar con exactitud sus políticas.

Según los datos obtenidos, las tres ciudades más eficientes son para el capítulo I Gijón, Oviedo y Vigo; y, para el capítulo II, Córdoba, Gijón y Tarrasa. La suma del sobrecoste en esos dos capítulos da un ahorro potencial de 6.211 millones de euros, aproximadamente el 0,6% del PIB español. Un ahorro que representa algo más de la octava parte del que nos obliga el cumplimiento de déficit fijado por la Unión Europea para el año 2012. Un sobrecoste en el que destaca la ciudad de Madrid, ya que ella sola aporta el 38% del mismo, más de seis veces el de la ciudad de Barcelona.

Con el objeto de perfeccionar el estudio, aunque de forma todavía provisional, hemos incorporado también un análisis de los gastos del Capítulo IV, ya que todas las ciudades, en mayor o menor medida, han llevado a cabo políticas de externalización de servicios mediante la transferencia de recursos a entes públicos o privados que lógicamente implican gastos de los capítulos I o II que se podrían ahorrar.



En este estudio hemos considerado que todos estos municipios presentan un nivel de servicios similar. Pero con el fin de contrastarlo con la calidad que los ciudadanos aprecian en sus servicios lo hemos cruzado con un estudio hecho por Mercociudad. Y de ese cruce se puede concluir que la calidad no está reñida con la eficiencia, ya que no hay una correlación estadísticamente significativa entre ambas. E incluso, en casos como Gijón y Sevilla, hay una correlación inversa entre gasto y calidad: a menor gasto en los capítulos I y II, mayor calidad y a la inversa.

Como mencionamos al hablar de las comunidades autónomas, el estudio es preliminar y debe ser completado por quien realmente tiene medios para hacerlo. Y en él deberá incorporarse tanto la deuda como aquellas inversiones realizadas que han resultado de una escasa utilidad pública.

Lo que el estudio sí evidencia es que, al igual que las comunidades autónomas, los municipios han duplicado sus competencias sobre la base de la competencia general establecida en el artículo 25 de la Ley de Bases de Régimen Local del año 1985, ampliando su campo de acción con las del Estado y las comunidades autónomas desde la educación hasta el empleo y dejando a veces en un segundo plano la que debían ser sus obligaciones esenciales. Al mismo tiempo, han aplicado ingentes cantidades de dinero en infraestructuras innecesarias o en edificios suntuosos, en muchas ocasiones de escaso gusto estético. Se creyó, en suma, que esos gastos colocarían a sus ciudades en el *top ten* de no se sabe bien qué *ranking*; y se olvidó que lo que hace que una ciudad sea realmente próspera son sus ciudadanos y que estos requieren de servicios básicos y no de altos impuestos para pagar los «caprichos de sus alcaldes». Madrid es el ejemplo perfecto: se ha gastado cientos de millones en nuevas sedes municipales, que parecen más propias de un país, o en complejos deportivos, como la Caja Mágica, que nadie quiere usar. Este es el camino perfecto que nos ha llevado a la situación de crisis que padecemos.

En una segunda parte sobre los entes locales hemos calculado el coste de la exuberancia municipal española. Nuestro país cuenta con 8.112 municipios de los cuales el 84% tiene menos de 5.000 habitantes y sólo pocos más del 1% superan los 50.000 habitantes. Esta estructura, como señala Ramón Parada en su libro de 2007 *La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal*<sup>3</sup>, se definió en las Cortes de Cádiz a partir del régimen campesino-

---

3. José Ramón Parada Vázquez: *La segunda descentralización: del Estado autonómico al*

parroquial vigente. Y no se ha adaptado a los nuevos tiempos, en los que se han producido numerosísimos cambios productivos y poblacionales. Ha permanecido como tal a pesar de su disfuncionalidad y a pesar de lo hecho en otros países a partir de los años 60 del siglo pasado, donde se acometieron importantes procesos de fusión municipal ligados a una racionalización de su propio funcionamiento, como ha explicado el profesor Francisco Sosa Wagner en diversos de sus estudios. Incluso se ha seguido el proceso contrario y se han realizado segregaciones municipales, al hilo de la enfermedad identitaria que ha dominado nuestro país en las últimas décadas (como señalábamos al hablar de las comunidades autónomas) y que confiamos en que haya empezado su retroceso.

Al problema del tamaño municipal se une la existencia de las diputaciones provinciales, que jugaron un importante papel desde que se crearon en el siglo XIX por el decreto de Javier de Burgos pero cuya razón de ser, tras el proceso descentralizador en comunidades autónomas, es muy reducida, ya que viene realmente justificado por la función que realizan para garantizar los servicios a los ciudadanos de los municipios de menos de 20.000 habitantes: mas esa función podría dejar de ser necesaria mediante el citado aumento del tamaño de los municipios españoles y la asunción por las comunidades autónomas de parte de sus competencias, como ya sucede en el caso de las comunidades uniprovinciales. También hay que contar que se han ido creando toda otra serie de entes, como las mancomunidades, que en general no han funcionado y que sin embargo han servido para diluir la responsabilidad política de alcaldes y concejales.

Para determinar el sobrecoste que se deriva del tamaño de los municipios en España, y también para ver si se puede establecer una mínima escala eficiente para la provisión de servicios, hemos analizado la relación entre población e ingresos a escala municipal en toda España, añadiendo a los ingresos los gastos de las diputaciones. Para asignar los gastos de las diputaciones hemos aplicado una regla proporcional a la población asignando el 70% de su gasto a los municipios con menos de 20.000 habitantes, ya que es allí donde orientan esencialmente su función. De esta forma el sobrecoste lo hemos definido como la relación entre los recursos que gasta un municipio porcentualmente sobre el total del gasto municipal español frente al porcentaje que representa su población sobre el total español. Este indicador permite mostrar

---

*municipal*. Cívitas: Madrid, 2007.

qué municipios tienen un mayor consumo de recursos en relación a sus habitantes y, por tanto, son menos eficientes.

De acuerdo con los datos que hemos calculado y que se pueden consultar en este libro en su apartado 2.2., el tamaño más eficiente es el de los municipios de 20.000 habitantes; si bien existen economías de escala en general en todos los municipios de mayor tamaño, con las excepciones de Sevilla, Bilbao, Vitoria, Pamplona y San Sebastián (lo que en el caso de Sevilla coincide con el hecho de que sea una de las ciudades cuya calidad de servicios es peor valorada por sus ciudadanos). En el caso de los municipios de menos de 20.000 habitantes se aprecian diseconomías de escala.

Aplicando estos criterios y determinando posibles tamaños mínimos hemos calculado el ahorro potencial que podría llegar a haber. Así, si fusionáramos los municipios en tamaños de 2.000, 5.000, 10.000 ó 20.000 habitantes se podrían ahorrar desde 1.956 millones de euros para un tamaño de 2.000 habitantes hasta 16.142 millones para un tamaño de 20.000.

En la vida actual, donde prima la movilidad y donde la gente busca la calidad de los servicios, un proceso de fusión municipal tendría grandes beneficios. Por una parte se podrían prestar servicios de mejor calidad, financiarlos adecuadamente y suprimir duplicidades. Serían de mejor calidad ya que podrían contar con una estructura administrativa más eficiente y reducida que dependería menos del localismo; y porque se podrían aprovechar los recursos comunes reduciendo gasto corriente en edificios, material, etc. Por otra parte se podrían eliminar duplicidades entre ellos, con las Diputaciones Provinciales y con las comunidades autónomas. En definitiva, se podrían aprovechar las sinergias derivadas de su fusión para prestar los servicios esenciales que dan los municipios y que son uno de los signos más evidentes de civilización: agua corriente, recogida de residuos, alumbrado, calles y carreteras. A veces se nos olvida que esas funciones son las que de verdad con carácter preferente deben realizar los municipios, como nos recuerda Edward Glaeser en su recientemente traducida obra *El triunfo de las ciudades*<sup>4</sup>.

Por otra parte, la cercanía favorece la corrupción, ya que se tienen que tomar decisiones importantes, sobre todo en materia de urbanismo, por instituciones poco «poderosas» frente a los poderes económicos que pueden sacar

---

4. Edward Glaeser: *El triunfo de las ciudades*. Taurus: Madrid, 2011.

grandes beneficios de ellas. La fusión de los municipios existentes en otros de mayor tamaño permitiría elegir a concejales y alcaldes más preparados y además reduciría significativamente su número, que pasaría, de los 48.733 concejales que existen en la actualidad en los 6.821 municipios de menos de 5.000 habitantes hoy vigentes, a 13.000 concejales, si se fusionaran en 1.000 municipios de 5.000 habitantes, o a 7.500 concejales, si se fusionaran en 500 de 10.000 habitantes.

Los datos que ofrecemos en este estudio resaltan que es muy conveniente hacer una modificación de la estructura administrativa local de España. Para ello consideramos que es imprescindible que haya un impulso desde el Estado que fije mediante una modificación de la Constitución –que también debería reconsiderar la estructura y competencias de las comunidades autónomas, según hemos señalado– cuales han de ser las competencias de cada ámbito territorial. Y que respecto de las entidades locales proceda a marcar los criterios mínimos de población para tener un Ayuntamiento, de forma que paulatinamente, y en un proceso que deberá hacerse conjuntamente con las comunidades autónomas, se termine por modificar la planta municipal mediante la reducción del número de Ayuntamientos y la supresión de las diputaciones provinciales. Obviamente esto no implicaría la desaparición de los nombres de los pueblos, ni de su fiesta local, que seguirían como hasta ahora. Lo único que compartirían todos los actuales municipios, después de fusionados, sería una misma estructura administrativa.

De realizar estas reformas en España habría tres niveles administrativos claros: Administración del Estado, comunidades autónomas y municipios. Algo que debería ser igual para todo el país, incluido Euskadi, donde sus municipios y diputaciones practican estrategias enormemente derrochadoras.

#### Acciones de UPyD en las instituciones

En todo caso, en este tiempo transcurrido desde el primer informe sobre el coste autonómico, UPyD no se ha limitado a su labor de análisis y denuncia, sino que tanto en el Parlamento nacional como en el Parlamento vasco, la Asamblea de la Comunidad Autónoma de Madrid y numerosos Ayuntamientos donde tenemos presencia ha formulado diversas iniciativas.

En el Congreso de los Diputados se presentó una proposición no de Ley en mayo de 2010 en la que se pedía el control del gasto de las comunidades autónomas por el Estado, que fue rechazada por todos los grupos parlamentarios

argumentando que era constitucionalmente inviable. Lo que, por cierto, no entendió así el Tribunal Constitucional en su sentencia de 134/2011, donde creyó constitucional el control del gasto autonómico con la legislación entonces vigente. Y tan importante era esta cuestión que se acabó en agosto haciendo una reforma constitucional exprés para constitucionalizar el límite de gasto de las Administraciones Públicas. También en el Congreso, en julio del 2011, se presentó una propuesta de resolución en la que se instaba al Gobierno a que iniciara un proceso de fusión de municipios y supresión de diputaciones que asimismo fue desestimada por todos los grupos. Luego se ha visto como la Unión Europea forzaba a países como Italia a realizar esa fusión, tarea que ha emprendido ya el nuevo Gobierno italiano.

En la Asamblea de Madrid el Grupo Popular propuso la creación de una Comisión de Duplicidades –siguiendo la estela del debate público abierto por UPyD- entre la Comunidad Autónoma de Madrid y sus Ayuntamientos. Esa comisión tiene aún pendiente emitir un dictamen para su elevación al pleno de la cámara, pero por las comparecencias que han tenido lugar parece evidente la existencia de dichas duplicidades y la conveniencia de reformar la estructura y funcionamiento de la Administración municipal. Tales duplicidades van desde las competencias en educación hasta las de vivienda. Los problemas de estructura y funcionamiento se han puesto aún más de relieve con la crisis. Existen Ayuntamientos como el de Parla, que no puede pagar una estructura de personal absurda en que los conductores y las peluqueras cobran entre los sueldos más altos del Ayuntamiento; y que construyó un tranvía inviable cuya financiación y coste de funcionamiento atenaza el cumplimiento por el Ayuntamiento de los servicios esenciales. O Ayuntamientos como el de Alcalá de Henares, que tiene cerca de 200 millones de euros de deuda, con un alcalde que gana más que el presidente del Gobierno y 100 empleados públicos que ganan más que él, aparte de dedicar entes municipales a gastar millones de euros en campañas de autobombo y financiación a la que se hace prensa «amiga». Sin que debamos olvidar tampoco el Ayuntamiento de Alcorcón, con 500 millones de euros de deuda para un presupuesto de 160 millones, de los cuales 300 los debe la empresa municipal de la vivienda, que sirvió a los fines megalómanos de un alcalde que quería con sus plusvalías construir un centro de arte de costes millonarios.

En otoño de 2011, UPyD presentó también en el pleno de la Asamblea de Madrid iniciativas destinadas a abrir desde la Comunidad homónima el necesario control presupuestario previo de las comunidades autónomas y los

municipios; iniciativas que fueron rechazadas por todos los partidos bajo acusaciones de demagogia y de querer reducir la autonomía de autonomías y municipios. Todos los grupos negaron que fuera necesaria una reforma constitucional. A pesar de estas negativas, se ha conseguido abrir el debate público y no nos cabe duda de que el camino se acabará recorriendo, como ocurrió con la renuncia a los coches oficiales y posteriormente con la supresión en la Asamblea del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Agencia de la Emigración. Además hemos comprobado que donde somos decisivos se han acabado haciendo cosas interesantes en esta dirección: en Coslada se han reducido los asesores municipales y se está negociando un presupuesto que acabe con despilfarros varios; en Getafe se han suprimido también asesores y anulado subvenciones nominativas de millones de euros como la que iba al Getafe Club de Fútbol.

Por tanto, esta labor de UPyD ha sido imprescindible para abrir y potenciar un debate público esencial: la necesidad de resolver la crisis institucional de nuestro país, que en gran parte es responsable de la gravedad de la crisis y del retraso en acometer medidas para su solución. Una solución que a juicio de UPyD requerirá de una modificación constitucional. No hay que más que ver la infausta conexión que se creó entre las cajas de ahorros, comunidades autónomas, entidades locales y empresarios acostumbrados a vivir de los beneficios que da la cercanía al poder. Este triángulo, en el que salían todos beneficiados menos los ciudadanos, se ha producido en gran parte por el acrecentamiento de las elites locales y su falta de control por parte del Estado.

#### Breve valoración de algunas medidas del nuevo Gobierno

Esta crisis institucional debe ser uno de los principales objetivos a resolver por el nuevo Gobierno y las nuevas Cortes Generales. A pesar de ello, las medidas tomadas hasta ahora por el Gobierno no animan a pensar que esté dispuesto a emprender las adecuadas, incluida la reforma constitucional. Hubiera sido muy deseable que en el Consejo de Ministros de 30 de diciembre de 2011, en el que se acordó la subida de impuestos, se hubiera acordado la intervención de la Comunidad Valenciana, para asumir directamente la gestión presupuestaria de esa quebrada comunidad, y se hubiera exigido al resto de comunidades autónomas que sometieran sus presupuestos a un control previo a su aprobación. Sin embargo, en el Consejo de Política Fiscal y Financiera de 17 de enero se tomaron medidas a favor de las comunidades autónomas sin exigirles nada a cambio; lo que es un error que confiemos en que se corrija con la Ley de Estabilidad Presupuestaria que habrá de apro-

barse como desarrollo del nuevo artículo 135 de la Constitución, donde se ha establecida la llamada regla de oro del déficit público y cuyo anteproyecto ha sido presentado por el Gobierno.

Sin duda, UPyD está resultando fundamental en el mapa político español para romper la *omertá* que había venido caracterizando al modelo de organización del poder administrativo en España, siendo probablemente el grupo político que más está haciendo para llevar criterios de racionalidad política y económica al sistema. Cambios estos imprescindibles para España que si no hacemos por nosotros mismos nos acabarán siendo impuestos desde fuera, como ha sucedido en otros países y como ocurrió con la reforma constitucional: que en el fondo implicó una intervención, puede que suave, pero intervención al fin y al cabo de nuestro país.

Quedan obviamente algunos temas pendientes, como el de seguir insistiendo en reforzar los criterios cualitativos, y no meramente cuantitativos, en el empleo de recursos públicos y poner así en cuestión el axioma, algo simplista, de que a más recursos se obtienen automáticamente mejor servicios públicos. De hecho, en futuros estudios pretendemos comparar el gasto autonómico en sanidad y educación para analizar con datos si verdaderamente el mayor gasto por enfermo o por alumnos se concreta necesariamente en más satisfacción del paciente o mejores resultados educativos en la encuesta PISA, así como actualizar el presente libro en función de las medidas que tome el nuevo Gobierno.

Por último, nos gustaría aprovechar también este prólogo para agradecer el trabajo certero de todos aquellos que han hecho posible la redacción de este libro, con una mención especial en este sentido a Jorge Díaz Neira por su labor en la recopilación y el tratamiento de los datos para este estudio.

Jaime de Piniés Bianchi  
Miembro del Grupo de Economía de UPyD

Ramón Marcos Allo  
Miembro del Consejo de Dirección de UPyD  
Diputado de la Asamblea de la Comunidad Autónoma de Madrid

**1ª PARTE: El coste  
de la Administración  
autonómica**





# 1.1. Prefacio a la segunda edición: Un año después, el tiempo (y los demás) nos han dado la razón

## 1.1.1. SOBRE EL CARÁCTER PREDICTIVO DE NUESTRO LIBRO

El libro sobre el coste autonómico publicado por la Fundación Progreso y Democracia en abril de 2010<sup>5</sup> fue el primer documento serio publicado en España por un partido político sobre los excesos del Estado autonómico, al que luego se han ido sin embargo apuntando otros (eso sí, sin nombrarnos). Así, la Fundación FAES, vinculada al Partido Popular, elaboró posteriormente un informe titulado *Por un Estado autonómico racional y viable* (publicado en diciembre de 2010)<sup>6</sup>, donde curiosamente se utilizaban datos muy similares a los nuestros, por supuesto sin citarnos, en un extraño homenaje a la política de transparencia en España. Algo parecido puede decirse del informe publicado por el Círculo de Empresarios sobre eficiencia de las Administraciones territoriales el 26 de abril de 2011<sup>7</sup>.

Por su parte, un exministro de Administraciones Públicas durante los primeros Gobiernos de Rodríguez Zapatero publicaba un artículo donde diferenciaba entre autonomía y descontrol.<sup>8</sup> También otros diputados del PSOE han publicado artículos en el mismo sentido, como Elviro Aranda, portavoz adjunto de la Comisión Constitucional<sup>9</sup>, quien entre otras cosas decía: «Para seguir construyendo este Estado funcionalmente federal que no ponga en cuestión

---

5. Grupo de Administración Pública de UPyD: *El coste del Estado autonómico*. Fundación Progreso y Democracia: Madrid, 2010. El texto íntegro de tal libro se halla incluido en el presente volumen como su apartado 1.2.

6. Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales: *Por un Estado autonómico racional y viable*, [http://www.fundacionfaes.org/record\\_file/filename/2964/ESTADO\\_AUTONOMICO.pdf](http://www.fundacionfaes.org/record_file/filename/2964/ESTADO_AUTONOMICO.pdf)

7. Círculo de Empresarios: *Administraciones Territoriales: propuestas para la mejora de la eficiencia y de la unidad de mercado*, <http://www.circulodeempresarios.org/wp-content/uploads/2011/04/Doc-AATT-26-abril-2011.pdf>

8. Jordi Sevilla: «Comunidades, ¿autónomas o descontroladas?». El Mundo (suplemento *Mercados*), 20 febrero 2011.

9. Elviro Aranda: «Racionalidad en el Estado autonómico». El Mundo, 10 marzo 2011.

la unidad de España se necesita que la racionalidad impere en la política territorial, que las tentaciones para derivar el debate territorial al plano de los sentimientos y las emociones se erradiquen de las posiciones estratégicas de los partidos».

Finalmente, el propio Gobierno, presionado por la realidad de los datos y las interpelaciones parlamentarias de UPyD, no ha tenido más remedio que subirse al carro: eso sí, a destiempo y de forma un tanto superficial y testimonial. Así, en el Anexo II de la Orden TAP/700/2011, de 17 de marzo, «por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2011, por el que se aprueban los programas y políticas públicas que serán objeto de evaluación por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios en 2011 (BOE de 1 de abril)», figura el siguiente texto:

*Informe relativo a posibles duplicidades, solapamientos e ineficiencias en el Estado Autonómico*

En España, tras constatarse el éxito del modelo territorial previsto en la Constitución de 1978, se debate cómo mejorar la eficiencia del mismo para afrontar los nuevos retos. Otros países descentralizados, como Estados Unidos, Suiza, Australia, Alemania o Canadá, han hecho este mismo ejercicio de reflexión sobre sus sistemas de organización territorial del poder en los últimos 15 años.

A pesar de que descentralización y eficacia van de la mano, siempre hay un margen para la mejora.

Bajo estas premisas, la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios elaborará un informe relativo a la mejora en el funcionamiento del Estado Autonómico, centrado en identificar las posibles duplicidades, solapamientos e ineficiencias del sistema e incluyendo las propuestas de mejora, en su caso, siempre desde la lealtad institucional, el respeto al marco constitucionalmente diseñado y a los Estatutos de Autonomía, y bajo el principio de que la descentralización debe estar ligada especialmente a la eficiencia y la calidad de la acción pública.

Extraña la similitud de este título y texto con la proposición no de ley presentada el 26 de enero de 2009 por UPyD y rechazada por el PSOE y el PP<sup>10</sup>; proposición en cuya exposición de motivos se aseveraba, entre otras cosas:

España ha experimentado, sin duda, desde los años setenta una admirable evolución política, económica y social a la que ha contribuido con dedicación y eficacia nuestra Administración Pública. Ello ha sido posible gracias a la buena preparación y nivel de profesionalidad que, con carácter general, tienen nuestros funcionarios públicos, también a los planes de modernización implantados en los años ochenta (con las inspecciones operativas de servicios que eliminaron muchos trámites inútiles) y a una conciencia de austeridad en el gasto público operativo (que injustamente se ha consolidado también en materia salarial), lo que nos permitió cumplir en el año 2000 los criterios de convergencia y pasar a formar parte de la Eurozona.

[...] Pues bien, sorprende que nadie esté valorando si la estructura creada por cada comunidad autónoma responde a dichos principios de economía, eficacia y eficiencia, y si se producen duplicidades innecesarias con el Estado (por ejemplo, en materia de política exterior), con la Administración local o entre ellas. Ni siquiera que se sepa si se han llevado a cabo políticas de *bench marking*, tan frecuentes en otros ámbitos, que permitan comparar los modelos organizativos de las comunidades autónomas para determinar aquellos aspectos que puedan ser imitables y cuáles han demostrado ya su clara ineficacia.

Todo ello precedía a la proposición no de ley propiamente dicha presentada por UPyD, y que rezaba así:

El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a:

a) Que presente un Proyecto de Ley que fije un modelo de Gobierno y de organización ministerial estable para los próximos diez años, sin perjuicio de la potestad de cada Presidente de Gobierno de crear ministerios sin cartera.

---

10. El Grupo Parlamentario Mixto, a instancia de doña Rosa Díez González, diputada de Unión Progreso y Democracia, presentó el día 26 de enero de 2009 una proposición no de ley (162/000300) de austeridad y racionalización de las Administraciones Públicas y de eliminación de duplicidades y de gastos superfluos para su debate en pleno (BOE nº 142, 06/02/2009).

b) Que presente, a finales del año 2009, un Proyecto de Ley de Gobiernos austeros y eficaces en el uso del dinero público que, en aplicación del artículo 149.18 de la Constitución Española, fije las normas para el Gobierno y la Administración de España y de las Entidades locales y armonice las de los Gobiernos y Administraciones de las comunidades autónomas bajo esos principios.

En definitiva, pues, nuestro informe-estudio no sólo tuvo la virtud del ser el primero en atreverse a poner el dedo en la llaga, sino que también es plausible sospechar que ha marcado cierta tendencia entre otros informes similares, además de tener un curioso carácter visionario o predictivo: por cuanto todos los errores, excesos y carencias detectados en aquel momento no han hecho sino confirmarse o agravarse desde entonces. Valga el siguiente resumen (que ocupará el resto de este apartado 1.1., el prefacio a esta segunda edición) como botón de muestra de ello.

## **1.1.2. EXCESOS DETECTADOS: CONFIRMADOS Y AUMENTADOS**

### **1.1.2.1. Exceso de deuda y déficit públicos**

#### ***a) Un repaso a la (preocupante) situación***

En el año 2010 el Gobierno logró cumplir el objetivo que se había planteado, consiguiendo que el déficit del Estado español se situara en el 9,24%, menor que el 11,1% del año anterior, aunque ello no oculte que se sigue gastando bastante más de lo que se ingresa (en concreto 50.700 millones de euros anuales). No obstante, las comunidades autónomas incumplieron su objetivo previsto del 2,4%, pues alcanzaron un déficit del 2,83% del PIB. En realidad, de las 17 comunidades autónomas sólo ocho cumplieron el objetivo, con cuatro (Castilla-La Mancha, Murcia, Baleares y Cataluña) con desvíos muy notables; fue Castilla-La Mancha la que ostentó el récord negativo con un 6,47% de su PIB. Sólo cuatro comunidades autónomas consiguieron ser ahorradoras en términos de déficit (Canarias, País Vasco, Extremadura y Madrid). De hecho, mientras las Administración General del Estado redujo su déficit en el 2010 hasta casi la mitad del año anterior (situándose en un 4,97% del PIB) las comunidades autónomas aumentaron su déficit hasta el 3,39% del PIB frente al 2% del año 2009. Incluso si tomamos como referencia los presupuestos aprobados para este año 2011, Cataluña, Andalucía, Madrid, Comunidad Valenciana y País Vasco (por este orden) encabezan los mayores porcentajes de déficit.

Con relación a la deuda las mayores gastadoras (también por este orden) fueron la Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Cataluña y Galicia. Sin embargo, en términos totales, el mayor volumen de deuda en 2010 fue, un año más, para Cataluña (27,6% del total de la deuda autonómica) seguida de Comunidad Valenciana y Madrid, sumando entre las tres el 54,5% del total. En todo caso, llama la atención que ninguna comunidad autónoma consiguiera reducir su endeudamiento respecto al año anterior y algunas, incluso lo incrementaran significativamente: País Vasco, Extremadura y Murcia. La previsión para este año 2011 no es mucho mejor si tenemos en cuenta las previsiones presupuestarias pues al menos ocho comunidades autónomas incumplirían el objetivo del 1,3% del PIB<sup>11</sup>. Es decir la reducción del déficit público no ha venido acompañada de la reducción de deuda, la cual está previsto que siga creciendo los próximos años (69,7% para el año 2011 y 73% para el año 2012), incrementando así el peso para las ya sobrecargadas espaldas de las generaciones venideras. Es más, según datos del Banco de España y de Eurostat, la deuda de las Administraciones Públicas españolas estaría ya (a finales del 2010) en realidad cerca de los 800.000 millones de euros (un 75% del PIB) cuando al acabar el año 2007 alcanzaba 502.000 millones de euros; es decir 300.000 millones de incremento en tres años: ¡otro récord Guinness de ineficacia e ineficiencia gubernamental! Todo esto sin contar el posible déficit oculto que ha aflorado en Cataluña con el cambio de gobierno y que se podría reproducirse en otras comunidades autónomas tras los resultados electorales del 22 de mayo de 2011.

Por lo que se refiere a las corporaciones locales, el incremento de la deuda en 2010 fue del 2,1%, lo que la sitúa en el 3,3% del PIB. En términos totales llama la atención la deuda de algunas capitales de provincia (especialmente Madrid, Barcelona, Málaga, Valencia y Sevilla) y que en 2010 continuara incrementándose, con el récord de la ciudad de Barcelona, con un incremento del 59,2%, y con la excepción de Madrid que bajó por primera vez en los últimos años un 4,5%; ahora bien, a costa de la creación de nuevos impuestos (tasa de basura) por un servicio que ya se venía cobrando a cuenta del incremento del IBI. En todo caso, el Ayuntamiento de Madrid sigue ostentando el primer puesto en cuanto a deuda se refiere (7.300 millones según el Banco de España), lo que hace que supere la de todas las comunidades autónomas, excepto Cataluña, Comunidad Valenciana y Andalucía.

---

11. Véase El País, 26 noviembre 2011.

Esta relación nos demuestra que tanto PSOE (con o sin nacionalistas) como PP han gestionado mal los recursos públicos de sus autonomías, de los cuales todavía a estas alturas estamos esperando algún ejercicio de autocritica. No obstante, *el caso de Cataluña es un hecho verdaderamente singular* pues aparece en todas las quinielas como candidata a ser nombrada la comunidad autónoma con peor gestión económica y financiera. La Agencia de calificación Moody's la califica como A3, la peor nota de solvencia de toda España; es decir, que de ser una nación independiente debería ser probablemente rescatada.<sup>12</sup> Junto al gasto excesivo de la propia Generalitat, habría que añadir la deuda de algunas entidades públicas catalanas destacadas por un Informe de la Cámara de Comercio de Barcelona, como el Instituto Catalán de Finanzas (una suerte de Banco público catalán que controla diversas ayudas públicas); la Agencia Catalana del Agua, con una deuda de 1400 millones; o del Instituto Catalán del Suelo, con 900 millones de deuda.<sup>13</sup>

Ello llama especialmente la atención: tratándose de una de las comunidades con mayor autonomía y que ha hecho bandera de la reclamación constante de más cuota de financiación, en la práctica no existe conciencia en la ciudadanía de que con estos dirigentes (tanto del tripartito como demás grupos nacionalistas, pues todos ellos han gobernado) lo que tienen no es tanto un problema de falta de recursos como un serio problema de exceso de gasto y mal uso de fondos públicos. Dejando de lado los numerosos casos de corrupción (juzgados, pendientes y prescritos), baste como ejemplo el caso de unas embajadas funcionalmente inútiles o unos parlamentarios autonómicos que se encuentran entre los mejor pagados de España (véase el apartado 1.1.2.2.3.b de este libro). Sobre esto sin embargo no se habla y se opta mejor por instalarse en la cortina de humo del cupo catalán o manipulando a los ciudadanos con presuntos agravios inexistentes o los enigmáticos efectos salvíficos de una ansiada, absurda y sacralizada independencia, excusas que a fin de cuentas permite emitir y colocar «bonos patrióticos» de deuda por valor de 5.400 millones de euros. Es un claro ejemplo donde se ve cómo puede la clase política pensar

---

12. No obstante, no es la única en ser degradada por la Agencia Moody's (véase su comunicado de 11 de marzo de 2011), pues Castilla-La Mancha y la Comunidad Valenciana bajan a A2 y Murcia a A1. Asimismo, Moody's sitúa en «perspectiva negativa» aunque sin tocar su calificación actual a Andalucía, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Madrid y País Vasco. Llama igualmente la atención las razones de la rebaja de calificación: «Se han desviado ampliamente de los objetivos de déficit de 2010 y también las correspondientes dificultades que encontrarán para controlar sus trayectorias de déficit y deuda en 2011 y 2012», así como «su debilidad en la gestión del presupuesto en los últimos años, como ilustran previsiones presupuestarias en las que no se puede confiar».

13. Véase ABC, 14 febrero 2011.

siempre en cómo mantenerse mejor en el poder antes de en qué modo puede beneficiar más y mejor la calidad de vida de sus ciudadanos.

### **b) Un Estado débil incapaz de controlar el déficit autonómico**

Ante esta situación, no sólo la Comisión Europea, sino el Banco de España, el Informe de Barclays Capital o las Agencias Fitch y Moody's, señalan que los objetivos de reducción de déficit previstos para este año 2011 (6,4% del PIB y no digamos para el año 2012 que está previsto que se reduzca hasta el 5,5 en pleno año electoral) están en peligro por las necesidades continuas de financiación de las comunidades autónomas.

De hecho, la Comisión Europea ha pedido a España que fije techos de gasto a las comunidades autónomas, aunque el Gobierno lo ha considerado contrario a la Constitución. En la actualidad se da la paradoja de que la UE puede fijar techo de gasto a España e incluso imponerle sanciones si se pasa, pero el Gobierno español no podría hacer lo mismo con las comunidades autónomas<sup>14</sup>. Curiosamente el presidente del Partido Popular, Mariano Rajoy, ha anunciado como primera decisión si llega al gobierno el fijar techo de gasto y endeudamiento para todas las comunidades autónomas<sup>15</sup>, algo que ya pedíamos nosotros hace más de un año y que contradice la postura actual del Gobierno de que tal medida esté prohibida por la Constitución.

En la actualidad, todas las comunidades autónomas dispondrían de un mayor nivel de soberanía en materia de gasto que el conjunto del Estado. ¡Récord *Guinness* a la contradicción! Es decir, como en tantas otras ocasiones, tendremos que esperar a que Bruselas tome las decisiones necesarias para obligar a las comunidades autónomas a reducir el gasto porque el Estado español renuncia, no tanto por falta de previsiones constitucionales adecuadas sino por sus complejos a la hora de interpretarlas, a hacerlo. De hecho, una directiva europea en este sentido (que al parecer ya está sobre la mesa) supondría una humillación más para el Gobierno español y sus dirigentes. Y todo ello aunque nuestra Constitución permite y prevé otra cosa, tomando por ejemplo su artículo 131.1 que nunca se ha puesto en práctica (como han demostrado los profesores Luis María Linde de Castro, Serrano Sanz y Juan Velarde Fuertes).<sup>16</sup>

---

14. Véanse las declaraciones del vicepresidente Alfredo Pérez Rubalcaba en la sesión de control al Gobierno en el Congreso del 23 de marzo de 2011.

15. Véase ABC, 30 mayo 2011.

16. El artículo 131.1 de la Constitución española afirma: «El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar



Todo esto tiene además lugar en el Estado miembro de la Unión Europea con mayor porcentaje de descentralización del gasto en manos de entes territoriales (exactamente un 54,8 por ciento en 2009), siendo la proporción de gasto que asumen las comunidades autónomas 10 puntos superior al de los *Länder* alemanes y 20 a los austríacos. Esta situación es especialmente preocupante cuando las comunidades autónomas incumplidoras del techo de déficit resultan ser del mismo signo político del Gobierno o socios de referencia para poder aprobar leyes de la importancia de la Ley estatal anual de presupuestos. Por otra parte, llama la atención la desigualdad en términos de ingresos con el injusto, desigual e insolidario sistema de cupo vasco y navarro (algo aceptado al parecer por todos los partidos del arco parlamentario con la excepción de UPyD) tiene su influencia, entre otras cuestiones, en cuanto al paro, pues la única provincia española que baja del 10% de paro es Guipúzcoa (8,98%) y todas las demás están debajo del 13,50% (Álava 11,48%, Vizcaya 13,30% y Navarra 13,58%), lo que no parece que sea debido exclusivamente a la implantación de mejores políticas que otros territorios y contrasta fuertemente con la media española del 21,29%<sup>17</sup>.

En cualquier caso, esta situación contrasta con la pervivencia de numerosos sobrecostes del sistema derivados de duplicidades, redundancias y otras ineficiencias. De hecho, en nuestro libro de abril de 2010 (incluido en este volumen como apartado 1.2.) logramos establecer un *ranking* de eficiencia y eficacia entre nuestras CCCA, llegando a calcular la cuantía que el mal funcionamiento de nuestro Estado autonómico suponía para nuestros bolsillos (26.000 millones de euros). Ahora, con los datos actualizados a 2010 el coste aumentaría a 28.000 millones de euros (en concreto: 28.540.113.545,69 euros). Se trata del sobrecoste *directo* pues si se tiene en cuenta el coste de externalización habría que revisar ambas cifras a la baja como se analiza en el apartado 1.3 de este libro.

Veamos seguidamente, cómo a día de hoy sigue siendo posible reducir ese sobrecoste sin afectar (necesariamente) a servicios sociales y otras políticas públicas esenciales.

---

el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de renta y de la riqueza y su más justa distribución».

17. Datos del INE de abril de 2011.

### 1.1.2.2. Excesos derivados de duplicidades, redundancias y otras incidencias

1.1.2.2.1. Exceso de fragmentación territorial contraria a criterios de eficiencia y de economía de escala

#### **a) El ejemplo paradigmático de la sanidad pública**

En nuestro libro del año pasado ya alertábamos contra el coste añadido que suponía perder economía de escala por realizar compras de bienes y productos de uso masivo (jeringuillas, algodón, vacunas, etc.) de forma territorializada. Pues bien, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud en su pleno de 12 de marzo de 2010 optó por un procedimiento de compras agregadas para el conjunto del SNS, al que las comunidades autónomas se pueden sumar de «manera voluntaria». Y recientemente se ha ejecutado una actuación de compra centralizada de vacunas a la que se han apuntado «voluntariamente» ocho comunidades autónomas. Como si ser eficiente y ahorrar costes a los ciudadanos en esta política tan sensible y necesitada de recursos pudiera ser cuestión de capricho o gusto de los dirigentes autonómicos.

Por su parte, en el Informe 01I2010 (aprobado el 20 de octubre de 2010) del Consejo Económico y Social (CES) sobre «desarrollo autonómico, competitividad y cohesión social en el sistema sanitario» se propuso la necesidad de «mejorar los sistemas de compras para influir en el sistema de fijación de precios de los insumos sanitarios, particularmente tecnología y medicamentos, pero también equipamientos y material sanitario» (pág. 142). A ello se añade la extrañeza (expuesta de forma un tanto sarcástica) del Consejo por la «ausencia de datos» al papel clave que debe cumplir la Alta Inspección del Estado (págs. 31-33), al parecer inexistente, otra nueva dejación de funciones por parte de un Estado débil y acoplejado. En definitiva el CES reconoce que la descentralización sanitaria se ha hecho sin los necesarios elementos de coordinación y control por parte del Estado que luego ha debido rectificar con parcheados legislativos y poca convicción. Como resultado hoy en día no sólo la eficiencia y eficacia del sistema no está garantizada, sino que tampoco los están su igualdad y equidad en todo el territorio español.

En definitiva, cuando el déficit del sistema sanitario llega a los 11.000 millones de euros, el gasto hospitalario ha aumentado un 82% desde el año 2002 y el gasto farmacéutico por habitante supera en 103 euros al de la media de la OCDE<sup>18</sup>, sorprende que todavía en España no se apliquen de forma vinculante

---

18. Según los datos de la Asociación para la Defensa de la Sanidad Pública.

y efectiva medidas que traten de favorecer economías de escala. No es que el sistema sanitario gaste poco: es que gasta mal y de forma desigual según comunidades autónomas.

### **b) La fusión «sentimental» de las cajas de ahorro**

Para un país que pretende ser tenido como serio en la escena internacional, a la búsqueda (desesperada) de inversiones, y que pretende conservar el empleo existente, sorprendentemente la política de fusión (en frío o en caliente) de cajas de ahorro no se ha hecho siempre siguiendo criterios de eficacia y eficiencia, sino de política territorial-sentimental con tal de encumbrar *una* caja (no muy grande ni tampoco muy libre) por comunidad autónoma especialmente en los casos gallego, catalán y vasco, comunidades autónomas por cierto donde PP y PSOE gobiernan o han gobernado con o sin nacionalistas. Como consecuencia, se dan duplicidades de sucursales redundantes en cajas ya muy presentes en el mismo territorio (lo que compromete la solvencia y el empleo del futuro), que se hubiera evitado de haber privilegiado opciones que aprovecharan sinergias de distinta presencia territorial.

Convendría preguntar a los ciudadanos de esas comunidades si prefieren tener una banca saneada donde tener sus ahorros y con el menor coste en empleo posible o de una caja ineficiente y redundante, eso sí con marca de la tierra, cual vino con denominación de origen.

#### 1.1.2.2.2. Excesos organizativos: continúa la proliferación de entes y organismos

El ejecutivo español adoptó un Acuerdo de Consejo de Ministros de 30 de abril de 2010 de racionalización del sector público empresarial, en el que fijaba el 31 de julio del mismo año como fecha tope para aplicar varias de sus medidas (por ejemplo, reducir el número de consejeros en entidades públicas empresariales). No obstante, a estas alturas gran parte de esos objetivos siguen en gran parte incumplidos, algunos por cierto en relación con organismos dependientes del Ministerio de Economía y Hacienda, que es quien está llamado a dar ejemplo en esta materia. Así, como botón de muestra, hubo que esperar hasta el 31 de marzo de 2011 para que se publicara en BOE el Real Decreto 390/2011 que aplicaba dicho Acuerdo a la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre y al Instituto de Crédito Oficial.

En dicho Acuerdo el Gobierno optó asimismo por fusionar algunas entidades y eliminar otras (y lo mismo ha instado a hacer a las comunidades autóno-

mas). Y sin embargo una lectura atenta al BOE permite detectar que se siguen creando nuevos órganos: así, la Orden CIN/1507/2010, de 27 de mayo, por la que se regula la Comisión Asesora de Política Científica (BOE, 11 de junio de 2010); o el Real Decreto 822/2010, de 25 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 10/2009, de 20 de octubre, de creación de órganos consultivos del Estado en el ámbito agroalimentario (BOE, 15 de julio de 2010). Y recientemente, el Anteproyecto de la Ley de Igualdad plantea crear un Alta Autoridad con competencias redundantes con las que se supone que ya ejerce el Defensor del Pueblo (a su vez ya duplicado por varias comunidades autónomas).

No es que estas funciones no demanden alguien que las desempeñe, pero la pregunta que cabe plantearse es por qué en lugar de extender las funciones de órganos ya existentes se opta tan alegremente por crear nuevas entidades. Parece que cuando no se sabe muy bien qué hacer para resolver un problema (tanto si ya existía o si se ha creado natural o artificialmente por el propio Gobierno) se recurre a crear un nuevo organismo o ente como medida «fácil y milagrosa», cuando lo cierto es que tal inflación de órganos y comisiones multiplica las reuniones (además del coste), muy similares (y a veces inútiles) con casi los mismos miembros, complicando así la gestión. Por ejemplo, en materia de órganos que cumplen funciones asesoras su proliferación, casi ininterrumpida, no va unida paradójicamente a una mejora ostensible de la calidad de las decisiones públicas. Bastaría con establecer, como mucho y en su caso, un órgano asesor por Departamento ministerial con diversas secciones si hiciera falta, pues lo más común es que los mismos miembros formen parte de diversos consejos y comisiones. En definitiva: a más órganos, más reuniones, más costes, más dietas, menos eficacia y, por tanto, mal uso del tiempo y de los recursos disponibles.

Por otra parte, estas entidades, tanto en el ámbito estatal como autonómico, se han convertido en instrumentos para desviar gastos o corruptelas donde el régimen jurídico más rígido del sector público «administrativo» no lo permite (contratación de informes varios como pago de favores, contratación de personal a dedo como «falsos asesores» del ministro o consejero de turno), o simplemente acometiendo políticas de incrementos salariales a algunos directivos o de indemnizaciones exorbitantes, alejadas de cualquier criterio de profesionalidad o mérito. Así por ejemplo en un informe de la Intervención General del Estado se atestigua que COFIDES (empresa estatal para financiar proyectos en el exterior) pagó como indemnización por despido a una

persona 238.000 euros por 15 años de servicio cuando en realidad no había trabajado ni uno.<sup>19</sup>

Esta tendencia, en realidad, esconde una incapacidad para dirigir políticas públicas o vender realmente eficacia y eficiencia en la gestión optando en su lugar por creaciones-milagro. Llama la atención, por ejemplo, que el PSM en su programa electoral para la Comunidad de Madrid proponga la creación de 44 nuevos entes, entre los que aparecen organismos tan curiosos como la «Oficina de Atención al Sobreendeudamiento».<sup>20</sup>

1.1.2.2.3. Excesos organizativos a nivel autonómico

**a) Algunas consideraciones generales: continúa «el milagro» de los panes y los peces**

El número de entidades públicas sigue creciendo en plena crisis dentro de algunas comunidades autónomas mientras se dispara su deuda. En Cataluña, por ejemplo, se pasó de 190 entidades en 2009 a 224 en 2010 asumiendo éstas el 56% del gasto total y el 42% del personal al servicio del sector público catalán en 2010 (según datos de la Cámara de Comercio de Barcelona). En otras estadísticas, que toman como base el presupuesto para el año 2011, el número total llega a 244 con un presupuesto de unos 14.504 millones de euros (sólo equiparable al de Andalucía). Recientemente esta tendencia de incremento se ha confirmado con la creación del Consejo Nacional (catalán) de Arqueología y Paleontología (Decreto 328/2011 de 26 de abril de la Generalitat de Cataluña, DOGC, de 28 de abril). Llama la atención igualmente la Ley 6/2009, de 17 de diciembre, por la que se crea la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha (BOE, 22 de octubre de 2010), así como la «Comisión de Toponimia de las Islas Baleares» (creada por Decreto 3/2011 de 15 de abril, publicado en BOCAIB de 22 de abril), entre otras.

Parece por tanto que la tendencia a crear nuevos entes va a seguir creciendo cuando está en juego cualquier aspecto que puede afectar a encumbrar, aumentar o consolidar la supuesta entidad diferencial de una comunidad autónoma. Esto confirma que nuestro Estado autonómico no se diseña en función del objetivo de garantizar mejores servicios a los ciudadanos al menor coste, sino que ha derivado en un instrumento para confirmar y exacerbar sentimientos (reales, supuestos o implantados) de ser diferentes al resto. Por otra parte, re-

---

19. Véase [www.cotizalia.com](http://www.cotizalia.com), 10 enero 2011.

20. El Mundo, 27 de abril de 2011.

sulta igualmente claro que las comunidades autónomas más endeudadas son también las que han creado un mayor número de entes y empresas.<sup>21</sup> Aunque tal vez esta situación podría estar cambiando si se atienden a ciertas medidas sugeridas por algunos Gobiernos (por ejemplo el catalán y el valenciano), eso sí, para después de las elecciones municipales y autonómicas de 2011, por lo que contraponen de tal modo eficacia y eficiencia con democracia.

Una vez más Cataluña ocupa el dudoso honor de liderar, con mucha distancia sobre el siguiente, el *ranking* autonómico de descontrol organizativo, mientras todos los esfuerzos de los principales partidos (todos los que ocupan y han ocupado la Generalitat) se centran en alentar el sentimiento independentista y hacer culpables de sus males a «Madrid» y «lo español». Si durante muchos años el enfoque nacionalista era despreciar a «lo andaluz» como símbolo de un estereotipo negativo de emigrante que sin embargo tanto ha ayudado al desarrollo económico catalán, en muchos casos Cataluña presenta cifras similares sino peores (salvo en el paro) a la comunidad autónoma de Andalucía en todos los parámetros económicos y de desmanes organizativos.

En todo caso, no sólo existe un exceso en cuanto al número y a su gasto, sino que los directivos de estos entes son en muchas ocasiones personas de íntima cercanía a dirigentes del Gobierno de turno, ignorando los principios básicos del mérito y capacidad aplicables a toda organización pública. Así, por ejemplo, la adjudicación de obras y proyectos en materia de infraestructuras, carreteras y transportes (importantísima función de ejercicio de potestades administrativas) está atribuida en Cataluña a la empresa pública GISA, mientras la adjudicación de obras en materia de obras de reparación y de administración de las viviendas de promoción pública de la Generalitat está atribuida a otra empresa pública, ADIGSA (80.000 viviendas en el momento del traspaso desde el Estado), con la curiosa circunstancia de que el «único» supuesto de corrupción detectado en el famoso caso del 3% se refería a esta empresa. Esta situación aconseja que las personas propuestas para directivos de empresas y fundaciones públicas debieran pasar por una valoración previa ante la correspondiente Comisión del Parlamento.

### ***b) Exceso de parlamentarios y discrepancias salariales***

No se trata de criticar aquí tanto que existan diecisiete comunidades autónomas para una población de 46 millones de habitantes o de que todas cuenten

---

21. María Gómez Agustín: *La metástasis del INI*. Foment del Treball Nacional: Barcelona, 2010.

con su parlamento y su Gobierno, pues esas decisiones forman parte de leyes orgánicas en vigor. La cuestión en la que queremos centrarnos es si el principio de autonomía es compatible con criterios de austeridad y proporcionalidad razonables. Por nuestra parte, no creemos que existan obstáculos constitucionales insalvables para fijar límites sensatos al número tanto de parlamentarios y consejeros, pues la situación actual es excesiva y costosa.

Así, por ejemplo, nadie se ha planteado en España si son muchos o pocos 1.180 diputados autonómicos. O aunque su distribución en principio tenga que ver con la población, si esta correlación es la adecuada máxime teniendo en cuenta, primero, que el número no es fijo (sigue aumentando conforme aumenta la población) y que el Congreso de los Diputados cuenta con 350 miembros para 46 millones de personas. Los parlamentos autonómicos que más diputados tienen son Cataluña (135), Madrid (129) y Andalucía (109) y los que menos Baleares (33), La Rioja (33) y Cantabria (39). Por tanto entre tres comunidades autónomas (las que más tienen) ya superan el número de diputados del Congreso. Esta situación no parece razonable por lo que UPyD (único partido en hacerlo) ha propuesto limitar a 100 el máximo de diputados autonómicos. En efecto, el grupo parlamentario de UPyD de la Asamblea de Madrid ha llevado a la Cámara regional la reducción del número de diputados, pasando de los 129 actuales a 100, tal como figura en el programa de UPyD para la Comunidad de Madrid.

Otra cuestión llamativa es que tampoco están homologados los sueldos de esos diputados, ni existen baremos de máximos y mínimos. Más en concreto, el Parlament de Cataluña cuenta con 135 diputados para una población de 7,3 millones de personas, y con un presupuesto, para el año 2009, de 68,3 millones de euros, mientras que el Congreso de los Diputados lo componen 350 miembros para una población de 46 millones de habitantes, con un presupuesto de 98 millones de euros para el mismo año. De ello se deducen algunos datos curiosos: el Parlament de Cataluña con un 38,5% de los diputados del Congreso de los Diputados representa al 15,8% de la población española. Ello puede suponer un acercamiento en materia de representatividad pues mientras el diputado del Congreso representa de media a 131.428 personas, el del Parlament representaría a 54.074; aunque estas cifras en realidad son alteradas en la práctica a la luz de las correcciones que impone la ley electoral y variarían algo si el Congreso subiera a 400 diputados como ha propuesto UPyD.

Por otra parte, ello se traduce asimismo en un sobrecoste para el ciudadano, pues mientras el gasto medio por diputado en el Congreso se eleva a 280.000 euros, el del un diputado del Parlament alcanza los 505.926 euros, lo que constituye uno de los costes más elevados de España (y ello cuando el Congreso de los Diputados no es necesariamente un ejemplo de austeridad). La pregunta de nuevo es: ¿de qué manera se benefician los ciudadanos de tener uno de los parlamentos más caros de España? Cuando se ha fijado el número de diputados y su presupuesto, ¿se ha hecho pensando en los intereses de los ciudadanos o de los propios partidos que componen el arco parlamentario? En este sentido, parece claro que urge una rebaja del coste del Parlament catalán (y del resto de parlamentos autonómicos), lo que puede estructurarse primero rebajando todas las partidas de gasto (más allá de los 3,7 millones de euros que se ha rebajado para el 2010 con un total de 65,6 millones de euros de presupuesto) y valorando si realmente son necesarios los 135 diputados actuales o podría funcionar igual o incluso mejor con un número inferior. Por ejemplo, si se redujera a 100 miembros, la relación con la población sería de un diputado por 73.000 habitantes, lo que seguiría siendo la mitad de lo que se aplica al Congreso de los Diputados. Una vez más cabe preguntarse si el alto autogobierno de Cataluña sirve para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos o de sus políticos nacionalistas.

Por último, aunque ello requiriera la modificación de la Constitución, debería plantearse una reforma del Senado dirigido a mejorar su eficacia y reducir su coste, aprovechando el trabajo y salario de los diputados autonómicos. Se trataría de dejarlo reducido a una cámara auténticamente territorial de 100 senadores formado por representantes de los distintos parlamentos autonómicos en proporción a su población.

### ***c) Consejeros y discrepancia salarial***

En lo que respecta a número de consejeros de Gobiernos autonómicos ocurre algo parecido. Aquí no existe ningún criterio ni siquiera orientador (por ejemplo, población y competencias asumidas). Las comunidades autónomas que más consejeros tenían a fecha de mayo de 2011 (aunque este número puede variar en cada cambio de gobierno y por ejemplo a resultas de las elecciones de mayo 2011) era Andalucía (13), Castilla-León (12), Navarra (12) y Cataluña (11); y las que menos: Castilla La-Mancha (5), Canarias (8), Murcia (9) y Madrid (9). ¿Realmente iría en contra del principio de autonomía fijar unos niveles máximos y mínimos en función de competencias y población y homogeneizar salarios?



En el capítulo de salarios encontramos igualmente algunas discordancias significativas; por ejemplo presidentes de comunidades autónomas que ganan mucho más que el presidente de Gobierno, a pesar de tener lógicamente menos responsabilidad. Incluso se aprecian discordancias en el interior de cada comunidad autónoma que tienen su relevancia de cara al adecuado servicio de los ciudadanos. Por ejemplo, en Navarra (una de las comunidades autónomas del cupo), de acuerdo con la Ley Foral 22/2010, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para el año 2011, el presidente del Gobierno de Navarra ganará 69.354,46 euros, mientras cada consejero ingresará 64.543,22 euros. Estas cifras contrastan con los sueldos del director gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea y de la Hacienda Tributaria de Navarra (85.445,50 euros, más que el presidente de la Comunidad Foral) o del director gerente del Servicio Navarro de Empleo (65.330,72 euros), el director de la Hacienda Tributaria de Navarra (65.292,64 euros) o de algún personal directivo del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, como el director de Recursos Humanos, director de Atención Primaria, director de Asistencia Especializada y director de Administración y Organización (65.292,64 euros), que ganan «en realidad» más que los consejeros. Todo ello genera bien desconfianza (los cargos políticos ganan más de lo que aparece en la Ley de presupuestos) o perplejidad, sobre todo cuando se proponen soluciones como el copago para solucionar el sobrecoste de la sanidad o se aumentan los impuestos. Nada tenemos en contra de que los puestos de responsabilidad estén adecuadamente y dignamente retribuidos (sobre todo si se comparan con el sector privado), pero siempre que los ocupen personas competentes con unos criterios que sean transparentes y racionales así como sujetos a la evaluación de sus resultados.

#### ***d) Agencias de Protección de Datos y Autoridades de competencia***

La Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) tiene como función principal la de velar por el cumplimiento de la legislación sobre protección de datos y controlar su aplicación, en especial en lo relativo a los derechos de información, acceso, rectificación, oposición y cancelación de datos. Es una Agencia de reducido tamaño que está consiguiendo poco a poco que este derecho tan desconocido como importante vaya encontrando su acomodo en nuestro ordenamiento jurídico.

Sin embargo, en una iniciativa sin parangón en otros Estados europeos, al abrigo de una interpretación expansiva de las atribuciones competenciales de autoorganización, algunas comunidades autónomas han iniciado la creación

de autoridades autonómicas orientadas a la protección de los datos personales contenidos en los ficheros de los que la Administración autonómica sea responsable. Fue la Comunidad de Madrid (en contradicción con las declaraciones oficiales de austeridad de su presidenta) la primera en crear una institución de esta naturaleza, por medio de la Ley 8/2001, de 13 de julio, de Protección de Datos de Carácter Personal en la Comunidad de Madrid. Posteriormente, dada la dinámica incrementalista y mimética que preside la construcción de nuestro Estado autonómico, este impulso fue rápidamente seguido por Cataluña con su Ley 5/2002, de 19 de abril, de la Agencia Catalana de Protección de Datos, y por el País Vasco con la ley 2/2004, de 25 de febrero. En Galicia llegó a presentarse a su Parlamento una propuesta de Ley que también preveía la creación de una autoridad de protección de datos; sin embargo, su tramitación fue interrumpida por una convocatoria electoral y, de momento, el proyecto se ha abandonado.

En realidad, se trata de entidades con un ámbito competencial tan reducido que dedican más recursos a actividades divulgativas que a actuaciones de inspección propiamente dichas y, en ocasiones, reiterando sus esfuerzos de manera concurrente con la AEPD en una competencia un tanto estéril y redundante.

Un caso similar lo constituye el caso de la defensa de la competencia. Mientras a nivel europeo quien protege que la competencia entre empresas sea real y leal es la Comisión Europea, a nivel nacional lo hace la Comisión de Defensa de la Competencia. Sin embargo, algunas regiones han decidido que ellas también querían defender la competencia en su territorio. Por ejemplo por Ley 1/2009 de 12 de febrero se creó la Autoridad Catalana de la Competencia (modificada por la Ley 2/2011, de 11 de mayo), a la que se unen el Consejo de Defensa de la competencia en Andalucía creado en 2008 o el Decreto 15/2009, de 5 de febrero, por el que se regula el ejercicio de las funciones de la Comunidad de Castilla y León en materia de defensa de la competencia (BOCYL de 11 de febrero de 2009). La pregunta fundamental para los ciudadanos es no sólo el coste de este desdoblamiento institucional sino una cuestión más sencilla: ¿con tantas instituciones se garantiza mejor la competencia? Pues tal no parece ser el caso por ejemplo en Cataluña, donde la prohibición de rotular en castellano o las dificultades añadidas para abrir grandes supermercados (en este supuesto con sentencia condenatoria incluso del Tribunal de Justicia de la UE) son pruebas de que sucede todo lo contrario.

### **e) Aeropuertos**

Como ya advertimos en nuestro anterior informe el número de aeropuertos públicos deficitarios en España resulta excesivo. Por si fueran pocos los que teníamos (y su deuda) otro más se ha inaugurado a bombo y platillo el 25 de marzo de 2011 por los responsables del PP en la Diputación Provincial de Castellón y la Comunidad de Valencia. Todo ello antes de recibir el visto bueno de Fomento para declararlo adecuado para operar, lo que tardará al menos seis meses más desde que se solicite tal visto bueno<sup>22</sup>; es decir, que se ha hecho por decisión personal de los dirigentes locales, sin contar con el punto de vista definitivo de la Agencia Estatal de Navegación Aérea. A falta de resultados realmente exitosos, algunos políticos prefieren presentar inversiones inútiles y carísimas como logros para ganar elecciones. La (falsa) tesis en este caso es que un aeropuerto constituye *per se* un revulsivo económico para la provincia que lo alberga, sin que importen los millones que ha costado su construcción, su contribución al incremento de deuda pública o el déficit que se deba arrastrar año tras año por no obedecer su apertura a una demanda real (y suficiente) de viajeros sino a puro cálculo de *marketing* electoral y auto-bombo. Esta contradicción ha sido recientemente destacada por el Comisario europeo de defensa de la competencia, Joaquín Almunia<sup>23</sup>, quien resaltó que numerosos aeropuertos regionales lo que estaban haciendo era favorecer vía subvención a compañías de bajo coste (conocidas también por su epíteto inglés, *low-cost*), falseando así la competencia y perjudicando al resto de compañías aéreas y aeropuertos.

En efecto, además del coste que implica la construcción de un nuevo aeropuerto (donde el Gobierno central aparentemente tiene poco que decir a pesar de que resulta imposible operar sin que los vuelos surquen el cielo de más de una comunidad autónoma) está el coste que los Gobiernos autonómicos deben pagar a las compañías aéreas para que utilicen su aeropuerto. Y es que no se piensa en que vaya a haber un número de pasajeros suficiente para que compense a las aerolíneas hacerse cargo, ni siquiera se elaboran estudios económicos que valoren cuál es la ganancia efectiva de tiempo comparándolo con el uso de AVE conectado a otro aeropuerto mayor. Así, por ejemplo, la Junta de Castilla-La Mancha concedió recientemente a Vueling

---

22. A la fecha de cierre de esta edición (febrero de 2012), y tras la ruptura en diciembre de 2011 del contrato con la empresa que debía gestionar tal aeropuerto, aún no se ha solicitado tal visto bueno. (Nota del editor).

23. Declaraciones del 26 de mayo de 2011.

2,36 millones de euros anuales a través de una nueva empresa pública creada al efecto para salvar el aeropuerto de Ciudad Real<sup>24</sup>.

Este marco deficitario está afectando igualmente a la posible privatización parcial de AENA, pues en la actualidad los aeropuertos deficitarios están recibiendo apoyo de trabajadores (por ejemplo controladores) pagados con cargo a los beneficios que obtienen los grandes aeropuertos españoles. Eso implica igualmente que las tasas aeroportuarias sean más elevadas en España que en otros países europeos, otro impuesto a la productividad y a nuestra competitividad. Como resumen: las inversiones públicas en la España autonómica se mueven por (falsos) criterios electorales y no por razones de eficacia y eficiencia.

### **f) Televisiones**

Ya citábamos en la primera edición de este libro el Informe de la Consultora Deloitte donde se demostraba que desde el año 2007 (579 millones) hasta el 2009 (1.362 millones) casi se ha triplicado la cuantía de subvenciones que reciben las televisiones públicas en España, lo que supone para cada familia un coste de 144 euros al año (110 por las autonómicas y 34 por la estatal). Las televisiones autonómicas acumulan una deuda de 1.480 millones de euros pese a lo cual tienen previsto gastar 1.860 millones de euros en el año 2011, lo que supone aproximadamente el 1,1% del presupuesto total de sus respectivas comunidades autónomas<sup>25</sup>. Esto llevó a la secretaria general del PP y candidata, entonces, a gobernar Castilla-La Mancha, María Dolores de Cospedal, a proponer la privatización de la televisión manchega (después de haber apoyado en su día su creación), lo que supondría según sus propias declaraciones un ahorro de «hasta 50.000 millones de las antiguas pesetas»<sup>26</sup>. Claro que nada dice la misma responsable del PP de lo que va a hacer este partido en las comunidades autónomas que ya gobierna, alguna de las cuales disponen no sólo de un canal autonómico sino de dos (por ejemplo, Madrid), sin hablar de las de ámbito local<sup>27</sup>.

---

24. En octubre de 2011, esta compañía efectuó su último vuelo desde tal instalación aeroportuaria, una vez finalizado el «contrato publicitario» (en realidad, como ya se ha apuntado, mera subvención encubierta) que la ligaba con la Junta de Castilla-La Mancha. Ello ha acarreado el cierre de tal aeropuerto. (Nota del editor).

25. *Informe Económico sobre la Televisión Pública en España* de Deloitte, financiado por UTECA (Unión de Televisiones Comerciales Asociadas), que reúne a las cadenas privadas de televisión españolas.

26. [www.cotizalia.com](http://www.cotizalia.com), 16/11/2010.

27. En la fecha de cierre de esta edición (febrero de 2012), Cospedal es ya la presidenta de la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha. Aún no se ha producido la privatización de su canal de televisión.

Esta idea de la privatización de televisiones autonómicas ha sido igualmente incluida en el informe de julio de 2010 *Propuestas de CEOE para recuperar la confianza en la economía española*. En realidad, sin descartar la privatización de estas televisiones, bastaría para reducir el coste con limitar a un solo canal la posibilidad de crear televisiones por las comunidades autónomas, imponiendo en su caso a las de menor tamaño la obligación de compartir canal con otras.

En todo caso, en el último año no sólo no se han reducido el número de televisiones públicas (con algunas comunidades autónomas con dos y hasta tres canales) sino que siguen con un gasto excesivo que no necesariamente se traduce en calidad. Llama la atención el caso de RTVE, que incluso después de una generosa (y excesiva) política de jubilaciones anticipadas y de cambiar su sistema de financiación (el cual por cierto está recurrido al Tribunal de Justicia de la UE, otra chapuza legislativa por tanto) ha comunicado un déficit de 47,1 millones en el año 2010, mientras sigue comprando y emitiendo costosas películas americanas, lo que difícilmente encaja con su vocación de servicio público.

Merece destacarse igualmente la situación de las emisoras de radio de titularidad pública en Cataluña, que llega aproximadamente a un tercio de la totalidad. Existe incluso una emisora de música clásica de la Generalitat: Catalunya Música. No basta al parecer con Radio Clásica, de RNE, como si la música clásica también tuviera que pagar el peaje de la culturización catalana. Una vez más, ¿se piensa en los ciudadanos o en el propio clan nacionalista?

### **g) Embajadas**

A la política de «exceso exterior» se ha apuntado recientemente el último candidato a presidente de la Comunidad Autónoma de Madrid por el PSM, quien incluyó en su programa electoral el incremento de «oficinas comerciales» en el exterior. Llama la atención asimismo, una vez más, el caso de Cataluña, donde a pesar de reconocer oficialmente que no tienen dinero suficiente para mantener los servicios sanitarios del sistema catalán de salud<sup>28</sup>, prefieren alargar listas de espera y bajar la protección social sanitaria a sus ciudadanos antes que reducir un canal de televisión catalana (de tres) o cerrar al menos la mitad de sus embajadas autonómicas (que suponen un coste de casi 30

---

28. Véanse las declaraciones de Boi Ruiz, consejero de salud de la Generalitat catalana en La Vanguardia, 17 de abril de 2011, bajo el titular «No hay alternativa [a los recortes], no hay dinero».

millones de euros), las cuales resultan en la práctica para los ciudadanos y empresas catalanas, si no contraproducentes, sí prácticamente inútiles. En efecto, si la protección consular la deben prestar legalmente los consulados de las Embajadas españolas (quienes también ostenta la representación oficial frente al Estado de acogida), cabe preguntarse ¿es eficaz esta política para los ciudadanos catalanes?; ¿cuál sería la imagen que tendríamos si de repente el Estado de Texas abre Embajada en Madrid y argumentan que «esto no tiene que ver nada con la Embajada de EEUU»?; ¿realmente eso mejoraría su imagen y las ganas y garantías de nuestros empresarios de invertir allí?

En definitiva, esta política no sólo supone un coste innecesario, sino que implica engañar a los ciudadanos decir que no hay alternativa a los recortes sociales, pues puede recortarse en otros sitios y además ganando en eficacia y efectividad pública: es una simple cuestión de prioridades. En la actual situación de deuda pública conviene aprovechar especialmente mejor la red estatal de embajadas o del Instituto de Comercio Exterior estatal (ICEX), incorporando en su caso a algún funcionario de la comunidad autónoma que lo requiera en su estructura, a imagen de lo que se ha hecho en el caso de la Representación Permanente ante la UE.

### ***h) Universidades***

En el último año se ha publicado el Informe de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas de 2010 (dirigido Juan Hernández Armenteros) *La Universidad Española en cifras*<sup>29</sup>, donde entre otras cosas se nos da la razón en cuanto que el número actual de universidades públicas españolas resulta excesivo e ineficaz de cara a producir una educación de excelencia.

### ***i) Observatorios***

La plaga de observatorios estatales, autonómicos y locales, en su gran mayoría casi completamente inútiles, perfectamente prescindibles o al menos fusionables, es el rayo que no cesa. Por Real Decreto 1220/2010, de 1 de octubre (BOE de 16 de octubre) el Ministerio de Educación ha creado (en plena crisis económica) el «utilísimo» Observatorio Universitario de Becas, Ayudas al Estudio y Rendimiento académico (estructurado en un secretariado y dos comisiones) el cual se constituye como un órgano de asesoramiento del Ministerio. No importa que el Ministerio cuente con una Subdirección General de Análisis, Estudios y Prospectiva Universitaria y con una Oficina Estadística

---

29. Publicado por la CRUE en febrero de 2011, [www.crue.org](http://www.crue.org).

dentro de su estructura, ni que exista el Consejo de Universidades y la Conferencia General de Política Universitaria, entre otros órganos.

#### 1.1.2.2.4. Exceso de personal y gasto corriente

El primer dato llamativo en este ámbito es que en el último año el número total de empleados públicos no ha dejado de crecer, aunque sí ha disminuido su salario.

*Figura 1:*

*Evolución en el incremento y distribución del número de empleados públicos (funcionarios y laborales) y presupuesto en el último año (según datos oficiales disponibles)*

	<b>Enero 2009</b>	<b>Julio 2010</b>
Sector público estatal <sup>30</sup> (20% Presupuestos 30% Seguridad Social)	575.021 (21,8%) (238.851 AGE)	597.021 (22,2%) (241.142 AGE)
Comunidades autónomas <sup>31</sup> (35% Presupuestos)	1.332.844 (50,6%)	1.346.826 (50,3%)
Administración Local <sup>32</sup> (15% Presupuestos)	629.505 (23,8%)	632.719 (23,6%)
Universidades	99.530 (3,8%)	103.653 (3,9%)
<b>Total</b>	<b>2.636.900</b>	<b>2.680.219</b>

*Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Boletín del Registro de Personal (MPT y antiguo MAP)*

Tomamos la referencia del Registro Central de Personal porque se trata de datos oficiales, certificados y objetivos, en comparación con la Encuesta de Población Activa (EPA) que se basa en estimaciones de encuestas. En todo caso, la diferencia de este número total (2.680.219) y el de la EPA (3.175.000)

30. Incluye: Administración General del Estado (abreviado como AGE), Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Fuerzas Armadas, Administración de Justicia, Entidades Públicas Empresariales y Organismos Públicos con régimen específico.

31. Incluye: Consejerías y sus Organismos autónomos, Área de la Docencia no Universitaria, Instituciones Sanitarias del Sistema Nacional de Salud, Administración de Justicia, Fuerzas de Seguridad.

32. Incluye: Ayuntamientos y Diputaciones/Cabildos/Consejos Insulares.

se explica, entre otros motivos, porque en el registro no figura el personal correspondiente a altos cargos, al personal contratado laboral para un periodo inferior a seis meses y sobre todo el personal de entidades públicas empresariales de las comunidades autónomas (sí aparece sin embargo el de las estatales, donde el número de efectivos se ha incrementado en 390 personas en el último periodo).

*Figura 2:  
Incremento en el número de empleados en las cuatro mayores comunidades autónomas*

	<b>Enero 2009</b>	<b>Julio 2010</b>
ANDALUCÍA	257.917 (+102.000)	253.217 (-4.700)
CATALUÑA	162.213 (+66.000)	165.604 (+3.391)
MADRID	160.636 (+135.000)	161.391 (+755)
VALENCIA	125.657 (+51.000)	128.129 (+2.472)

*Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Boletín del Registro de Personal (MPT, antiguo MAP)*

Por lo tanto, al incorporar los últimos datos oficiales disponibles en estos momentos, correspondientes a julio 2010, observamos que en plena crisis el número de empleados públicos ha seguido creciendo. No obstante, si se acude a los datos desagregados vemos que el incremento en el Estado se debe en gran medida al mayor número de efectivos dedicados a fuerzas y seguridad del Estado, fuerzas armadas y Administración de Justicia, aunque ello no justifica el aumento de personal en la Administración General del Estado (poco más de 2.000 personas). Por otra parte, por primera vez se observan algunos cambios de tendencia, por ejemplo el que el personal de la comunidad autónoma de Andalucía descienda o que lo haga también el personal global de consejerías y sus organismos autónomos (de 247.561, en el 2009, a 246.354 en el 2010) del total de las comunidades autónomas, o el de las diputaciones/cabildos/consejos insulares (de 80.063 a 76.151). Ello es algo positivo pero insuficiente y, en todo caso, la tendencia debe confirmarse y consolidarse en los años próximos.



Hay que estar atentos a lo que realmente se esconde tras algunas propuestas de reducción en este ámbito. Así, aunque a nivel estatal formalmente se ha anunciado que se está reduciendo el número de empleados públicos por la vía de limitar la nueva Oferta de Empleo Público al 10% de la tasa de reposición (jubilados), paralelamente han comenzado a florecer las convocatorias de plazas de becarios. Sabemos por Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de marzo de 2005 (RJ 2005/10049) de la Sala de lo Social (entre otras) que el becario debe limitarse a formarse para su propio interés y no de la institución que la recibe. Sin embargo, de nuevo, una atenta lectura del BOE permite plantearse si esto está siendo así o si por el contrario se está acudiendo a becarios como personal barato para impedir convocar nuevas plazas.

Por otra parte, el número de personal eventual sigue en máximos históricos y bajo el oscurantismo de la inexistencia de cifras oficiales. Ello contrasta con una cada vez menor relevancia del personal técnico que parece molestar al entramado político dirigente. Por ejemplo, recientemente se ha dado publicidad a una carta enviada por los inspectores del Banco de España al entonces Ministro de Economía y Hacienda, Pedro Solbes, el 26 de mayo de 2006, donde se alertaba de la crisis económica en España y de que el Banco de España no estaba cumpliendo adecuadamente su papel<sup>33</sup>, misiva a la que prestaron escasa o nula atención tanto el ministro como el entonces director del Banco.

En este mismo sentido, cabría pensar que las distintas subvenciones experimentarían al menos una reducción semejante al sueldo de los empleados públicos (esto es, en torno a un 5%) y que las no esenciales incluso se eliminarían. Sin embargo no parece que esto esté siendo así. Por ejemplo, la Resolución de 16 de febrero de 2.011 del ICAA (dependiente del Ministerio de Cultura) informa de 73 subvenciones a distintas productoras de cine concedidas durante el año 2010 para asistir festivales «internacionales», lo que supone un incremento de 450.000 euros sobre lo inicialmente previsto. En la lista se aprecia que varían mucho las ayudas concedidas (ver BOE de 2 de marzo de 2011), incluyendo, por ejemplo, 60.000 euros a una productora para acudir al festival de San Sebastián, mientras que otras dos reciben conjuntamente 16.667,50 por acudir a Toronto.

---

33. Véase Pablo Fernández: «Apuntes y preguntas sobre la 'crisis' en España» (8 de marzo de 2011), disponible en <http://ssrn.com/abstract=1780934> o también en <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1780934>

Por último, en los presupuestos para el 2011 las comunidades autónomas consumirán un total de 130.000 millones de euros sólo para gasto de funcionamiento, esto es, los cuatro primeros capítulos del presupuesto (personal, bienes corrientes y servicios, gastos financieros y transferencias corrientes). Lo curioso aquí es que si bien en gasto total las comunidades autónomas más gastadoras son las de mayor número de habitantes (Cataluña, Andalucía., Comunidad Valenciana y Galicia), hasta aquí algo lógico, en gasto por habitante los primeros puestos los ocupan Navarra y País Vasco (delante de la siempre presente Cataluña): es decir, las comunidades autónomas del cupo; lo que nos lleva a plantear si el principio de igualdad está adecuadamente asegurado en España en cuanto prestación de servicios públicos. Frente a las comunidades autónomas del cupo, estarían las comunidades autónomas de la imaginación creadora (que deben compensar así el déficit de ingresos), y entre medio las simplemente «derrochadoras», que probablemente lo seguirían siendo con cupo y sin él, aviso a navegantes. Es decir, una primera (y lógica) condición para mejorar la financiación a una comunidad autónoma, más allá de proclamas identitarias, sería que esta no aparezca como derrochadora, pues otra cosa sería caer en excusas para escapar de la propia responsabilidad transfiriéndosela a un tercero.

#### 1.1.2.2.5. Excesos normativos (cuantitativos y cualitativos)

Ya denunciábamos en nuestro libro de 2010 que existen estudios serios que demuestran que la actual proliferación de normas autonómicas en España supone un importante impuesto añadido que perjudica seriamente nuestra competitividad. Según información recopilada por el Instituto de Estudios Autonómicos en su Boletín nº 16 de febrero de 2011, durante el año 2010 las comunidades autónomas aprobaron un total de 291 leyes y decretos-leyes. De esta cifra la mayor parte se la lleva (una vez más) Cataluña con un total de 35 leyes y 8 decretos-leyes; y la más modesta fue Murcia con «sólo» cinco leyes. En el uso del decreto-ley acompaña a Cataluña la comunidad de Andalucía con otros 8 decretos-leyes.<sup>34</sup> Este exceso normativo ciertamente no sólo afecta a las comunidades autónomas, sino que abarca al propio Estado en sentido estricto, como ya denunciábamos en nuestro libro de abril 2010.

No obstante, al exceso puramente cuantitativo se une el exceso cualitativo cuando la ley se mete donde no debe. En este sentido, no sólo es en sí misma

---

34. <http://www10.gencat.cat/drep/AppJava/cat/ambits/recerca/IEACastella/boletines/boletines/b16.jsp>

criticable la confusión que genera, sino que además resulta inútil especialmente en el caso de las leyes-anuncio, cuyo fin es únicamente presentarlas como trucos mágicos cuya simple publicación se basta para resolver problemas («no hay que trabajar, basta con legislar»), cuando en realidad se revela como una política de gestos superficiales o incluso contraproducentes. Así, por ejemplo la nueva Ley de Morosidad 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, establece de forma voluntarista el plazo de 55 días para Administraciones Públicas y 85 días para empresas en el pago a proveedores. Pues bien, según denuncian la Federación de Autónomos y la Plataforma Multisectorial contra la Morosidad<sup>35</sup> el retraso en el pago ha continuado alargándose durante el año 2010 «a pesar» de la ley, llegándose a una media de 158 días de retraso en el sector público y 101 y 150 días (según sectores) en el privado, lo que supone un incremento sustancial respecto al 2009 y nos sitúa en el ámbito UE sólo por detrás de Grecia. Se trata de una simple muestra de que hace falta mucho más que una ley para cambiar la realidad, sobre todo cuando los esfuerzos se centran en obtener su aprobación y no tanto en invertir tiempo y medios en su aplicación. Como ha declarado el filósofo Javier Gomá, «sobran leyes y faltan conductas ejemplares»<sup>36</sup>.

Por otra parte, existen estrategias normativas dedicadas a un grupo concreto según criterios particularistas o de consolidación de privilegios, algunas de gran impacto económico. Así, por ejemplo, mientras que por los errores de malos gobernantes los ciudadanos ven como sus impuestos crecen y también lo hace la deuda que deberán pagar sus hijos y sus nietos, ahora se añade la particularidad de que los ciudadanos también deben pagar por el déficit de empresas privadas, aunque este sea ficticio (pues años tras año presentan beneficios). No nos referimos sólo al sector financiero y bancario, sino a unas empresas eléctricas que años tras años consiguen del Gobierno de turno más beneficios a costa del pago de una ciudadanía acosada por la crisis<sup>37</sup>. Este tipo de normas destinadas a favorecer un sector específico rompe la vocación general y de servicio al interés público que debe tener la ley, anteponiendo los privilegios no sólo de algunos territorios sino también de algunas empresas

---

35. <http://www.pmcem.es>

36. Entrevista en El País, 14 de diciembre de 2009; véase también Javier Gomá: *Ejemplaridad pública*. Taurus: Madrid, 2009.

37. Véase el Real Decreto-Ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico.

(que se encuentran entre las más potentes del país) por encima de los derechos de los ciudadanos, que además ven como la energía es cada vez más cara, lo que hipoteca así la recuperación económica.

Por último, existen también estrategias normativas que dan prioridad a la propaganda sobre el contenido real y efectivo. En este sentido, por ejemplo, siguen apareciendo ejemplos del Plan E donde el coste de varias vallas publicitarias-electorales (1.500 euros de media) ha sido superior al de la obra en cuestión que anuncian (por ejemplo, la compra de un ordenador, el cambio de tres farolas, etc.).

### **1.1.3. CARENCIAS QUE HACEN EL SISTEMA ACTUAL INVIABLE**

#### **1.1.3.1. Un Estado fuerte y capaz de hacer frente a los retos que plantea un contexto global, cambiante y complejo**

Ya llamamos la atención en nuestro anterior informe, y al principio de este prefacio, sobre la paradoja que supone que el Estado español, que defiende en Europa una UE fuerte cada vez con más poderes y más integración de los Estados miembros, se muestre complaciente internamente con aquellos que defienden un Estado central débil y cada vez con menos competencias. Hasta el punto de que, como la crisis fiscal y financiera está demostrando, en la actualidad el Gobierno español tiene respecto a las comunidades autónomas menos poderes de coordinación y sanción que los que disponen Comisión Europea y Consejo respecto a los Estados miembros. Esto se demuestra cuando el Gobierno acude a la UE para conseguir ayuda para solucionar sus problemas con las comunidades autónomas (por ejemplo, para fijar un techo de gasto).

Lo mismo se constata (según el Informe del Consejo de Estado sobre las garantías del cumplimiento del Derecho Comunitario de 15 de diciembre de 2010 y la Proposición No de Ley presentada por UPyD el 23 de marzo de 2011 sobre el cumplimiento del derecho europeo en España) en la dificultad que en la actualidad tendría el Gobierno para obligar a las comunidades autónomas del cupo a pagar su parte de responsabilidad en una sanción que impusieran a España las instituciones europeas por incumplimiento del Derecho de la UE.

Nos encontramos por tanto frente a un Estado acomplejado, ineficaz y timorato a la hora de aplicar previsiones constitucionales que le permitirían actuar de otra manera. De hecho, no es la Constitución de 1978 sino su interpretación

interesada lo que determina un Estado y Gobierno central carentes de poderes de coordinación y control. En este sentido, la Constitución aparece como un marco que establece el ámbito de una discrecionalidad, el contenido de un amplio derecho subjetivo del cual son titulares los principales agentes de este sistema, en el ejercicio del poder. Así, cabe entender interpretaciones de la Constitución española en todos sus artículos cambiando los verbos prescriptivos, propios de una norma, por verbos de tipo dispositivo como «podrán...»; por ejemplo: «Los partidos políticos ‘podrán’ ser democráticos (si quieren)», «Los españoles ‘podrán’ conocer el español (si así lo desean)», «Los poderes públicos ‘podrán’ (si así lo estiman oportuno) garantizar la cohesión económica y social de la nación», «Las comunidades autónomas ‘podrán’ ser eficientes (si así lo entienden)», y así todo el articulado restante.

### 1.1.3.2. Dirigentes y directivos competentes

No sólo es que haya dirigentes corruptos e irresponsables: es que seguimos asistiendo a nombramientos sorprendentes en puestos de alta responsabilidad, donde parece que, con algunas excepciones, cuanto más compleja sea la función menores requisitos, competencias o experiencia son exigibles, lo que sin duda tiene una incidencia clara en el diseño y ejecución de las políticas públicas.

A ello se une que seguimos sin contar con una regulación satisfactoria ni a nivel estatal ni autonómico que garantice la profesionalidad del nivel directivo público y que no deje su remoción y cese al arbitrio de criterios de simple cercanía política, cuando no de puro amiguismo. Las Administraciones Públicas deben ser dirigidas tanto a nivel político como funcional por personas suficientemente preparadas y competentes y sometidas a un sistema de evaluación objetivo de resultados y rendimiento. A este respecto, UPyD presentó en el Congreso de los Diputados el 29 de noviembre de 2010 una proposición no de ley para establecer un modelo profesional de directivos públicos en España; y el 11 de marzo de 2011 otra proposición no de ley para el desarrollo de un modelo de evaluación del desempeño de los empleados públicos.

Todo ello es especialmente necesario en nuestro país donde una política educativa crecientemente deteriorada y desvalorizada no garantiza *per se* una adecuada formación de los ciudadanos ni mucho menos su excelencia. Por tanto, la política aquí tiene una responsabilidad especial a la hora de seleccionar a quienes van a dirigir las organizaciones públicas. Faltan políticos con

mayúscula y sobran con minúscula<sup>38</sup> porque la superación de la «mala política» implica prestar una debida atención a la forma de gobernar y a quienes gobiernan<sup>39</sup>. Políticos que estén preparados para goberarnos, capaces de tomar decisiones valientes, acertadas y sensatas y no al socaire de clientelas electorales o simplemente para favorecer su propia agenda de ambiciones personales. Y es que el «arte de gobernar» implica, entre otras cosas, ser capaces de adelantarse a los acontecimientos y prever riesgos (sea la crisis económica o la inmigración ilegal), elaborar estrategias a corto, medio y largo plazo para no actuar por impulsos del momento, oportunismo o improvisación permanente, así como diseñar políticas públicas pensando en el bienestar real de los ciudadanos y no en el cálculo electoral, la propaganda o la manipulación de sentimientos diferenciadores.

### 1.1.3.3. Una cultura de autocrítica, transparencia y rendición de cuentas

Hemos seguido asistiendo este último año en España a la fiesta de la «irresponsabilidad». A diferencia de lo que pasa en otros países, donde un ministro alemán dimite porque le han pillado que ha copiado su tesis doctoral o una ministra británica hace lo propio porque su marido ha comprado películas porno con dinero público, por estos lares, corruptos, pícaros, osados y demás gobernantes imprudentes se instalan en el descalificativo al adversario o en la negativa machacona como coartadas, apoyados en una justicia demasiado lenta y sujeta a plazos de prescripción fáciles de manipular en su favor por quienes pueden pagarse hábiles y lábiles abogados en la materia. De todo ello se han hecho eco varios cronistas en diferentes medios<sup>40</sup>. A este respecto, UPyD presentó en el Congreso de los diputados el 7 de abril de 2011 una Proposición de Ley Orgánica de principios y medidas contra la corrupción y por la transparencia en la gestión pública.

A ello se une una falta de transparencia del sistema que dificulta su valoración y control. Por ejemplo, en la actualidad resulta posible que un mismo empresario, grupo mediático, asociación u ONG, reciba subvenciones de las tres Administraciones (central, autonómica y local) sin que éstas se lo comuniquen entre sí y sobre todo sin que lo sepan ciudadanos y competidores, lo que promueve y permite, a pesar o con independencia de la legislación europea, el desarrollo de

---

38. Véase Emilio Guevara Saleta: «Políticos con mayúscula y con minúscula», El País, 20 de marzo de 2011.

39. Véase Francisco Longo: «Los mejores en el Gobierno», El Periódico, 8 de marzo de 2011.

40. Rodrigo Tena: «Teoría y práctica de la dimisión en España», El Mundo, 15 de abril de 2011; Santos Juliá: «Dimitir en democracia», El País, 18 de abril de 2011.

una economía clientelar o subvencionada, por mucho que quien reciba la subvención se arriesgue a incurrir en delito si oculta haber recibido otras ayudas.

Por último, en el colmo de los colmos, nuestro presidente del Gobierno se ha proclamado (mitin del PSOE del sábado 30 de abril de 2011) oficialmente «libre de responsabilidad» en relación al paro español ante el aplauso de sus incondicionales. Si hay algo más peligroso que un dirigente incompetente es sin duda un dirigente que presume de ser irresponsable.

#### **1.1.3.4. Una cultura que fomente la productividad, la eficacia y la eficiencia**

En un Informe de la OCDE del 12 de abril de 2011<sup>41</sup> se muestra que los españoles dedicamos de media más horas al trabajo remunerado o a los estudios que los alemanes, daneses, belgas u holandeses (entre otros) y sin embargo estas cuatro naciones nos superan ampliamente en nivel de productividad. En esta descompensación (muchas horas trabajadas-poca productividad) nos acompañan naciones como México o Portugal.

¿Cómo puede ser esto cierto? Pues porque no trabajamos bien, ni empleamos bien el tiempo de trabajo o estudio. Esto que puede verse como una falla «cultural» del sistema español (incluido el educativo) es también una maravillosa oportunidad pues en España no se trata tanto de trabajar más, contra lo que habitualmente se presume, sino de trabajar mejor aprovechado de forma más eficaz y eficiente el tiempo laboral.

#### **1.1.3.5. Déficit de medición y comparación**

En nuestro Informe de abril 2010 ya alertábamos que un hecho singular del Estado autonómico español era la falta de mediciones comparadas y un *ranking* oficial de eficacia y eficiencia, lo que contrastaba con la abundancia de datos comparados entre Estados, suministrados por organismos internacionales y la propia UE. Entonces, aun conscientes de que esa tarea era una carencia que cabía atribuir al Gobierno de la nación en primer lugar y a las comunidades autónomas, en segundo, nos arriesgamos a llevar a cabo nuestra propia medición comparando el gasto en personal y funcionamiento con el presupuesto total (eficiencia) y el incremento de presupuesto con el incremento del PIB (eficacia).

---

41. OECD (2011): *Society at a Glance 2011 - OECD Social Indicators*, disponible en [www.oecd.org/els/social/indicators/SAG](http://www.oecd.org/els/social/indicators/SAG)

A pesar de alguna críticas a la metodología utilizada en nuestro informe de abril 2010 (aunque siempre sostuvimos que una metodología potencialmente deficiente era siempre mejor que ninguna), lo cierto es que tanto método como resultado han sido replicados por organismos públicos y privados<sup>42</sup>. Incluso algún dirigente del PP ha hecho gala de la cuantía obtenida por nosotros como si fuera suya<sup>43</sup>.

#### **1.1.4. ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE LO OCURRIDO EN EL ÚLTIMO AÑO**

*a) La España actual está dirigida por unos Gobiernos central y autonómicos a los que gusta vivir en el exceso permanente (no sólo ideológico) y a los que cuesta situarse en el ámbito del equilibrio (aunque sólo sea presupuestario), el sentido común (hasta el mejor de los sentidos es «común») y el rigor económico. Todo ello sin que aún sean conscientes de que este hecho es probablemente uno de los que determina que la clase política haya alcanzado el tercer puesto dentro de los principales problemas del país según las recurrentes encuestas del CIS.*

*b) Además del coste del Estado autonómico debido a su mal diseño y desarrollo, hay que analizar el coste del «mal gobierno» pues incluso con las mismas reglas si los Gobiernos actuaran de forma profesional, eficaz y eficiente, pensando en los ciudadanos y no en mantenerse en el poder o aprovecharse en el mismo, España no estaría en la situación que se encuentra, sino que podría presumir de unas cuentas públicas saneadas y unos servicios públicos de calidad con tan sólo eliminar malas prácticas, duplicidades, redundancias y otros gastos excesivos. En este libro así se demuestra.*

*c) A todo ello se añaden supuestos de corrupción y malversación de caudales públicos que encuentran un difícil control en nuestro país, donde un sistema oscurantista convive con una fiscalía dependiente del Gobierno de turno y un Tribunal de Cuentas que carece de la independencia y los medios necesarios para actuar con prontitud y eficacia<sup>44</sup>.*

---

42. Véase Luis Riestra Delgado: «Índice de Gestión Pública», [www.elconfidencial.com](http://www.elconfidencial.com), 18 de marzo de 2011; donde a efectos de establecer «un baremo objetivo de buena gestión pública» se compara entre deuda pública y PIB.

43. Así ocurrió en el mitin ofrecido en las Islas Baleares por Enrique González Pons, dentro de la campaña de las elecciones locales y autonómicas de mayo de 2011.

44. Véase la Proposición de Ley Orgánica presentada por UPyD el 7 de abril de 2011, de principios y medidas contra la corrupción y por la transparencia en la gestión pública.



d) Sin querer caer en ningún tipo de frente anticatalán, sino pensando realmente en los ciudadanos catalanes y no en manipular sus emociones, cabe concluir que en la actualidad *el verdadero hecho diferencial catalán es que esta comunidad autónoma pasa por ser una de las que peor gestiona sus competencias y recursos de España*. Aunque este dato quepa atribuirlo a la inepta gestión de un Govern tripartido, puede entenderse que en realidad el tripartido se ha limitado a seguir a este respecto la tendencia creada por los Gobiernos pujolistas, ya inmersos en numerosos excesos y diversos escándalos (3%, Caixa Catalunya, etc.). En todo caso, como consecuencia, en la actualidad el ciudadano catalán sale perjudicado del hecho de que sea la Generalitat la que preste con poca eficiencia numerosos servicios o que desvíe fondos a actuaciones de escaso interés para el ciudadano (embajadas catalanas en el exterior) que además no están sometidas a evaluación de resultados, lo que se refleja asimismo en la mala calificación de su deuda,<sup>45</sup> o que anteponga cuestiones identitarias a la salvaguardia de la salud de sus ciudadanos.

Es asimismo la comunidad autónoma que menos gasto relativo dedica a inversiones en España (once puntos menos que Extremadura, por ejemplo), aunque tal vez ello sea motivado porque esta comunidad autónoma consigue compensaciones a través de la negociación que cada año se repite para la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado.<sup>46</sup> Todo ello no es neutral en términos de gasto, pues implica sobrecostes que deben pagar los ciudadanos y a la postre produce servicios caros e ineficientes, como demuestran las estadísticas crecientes de quejas ante el Síndic de Greuges. De hecho, en el año 2009, el Síndic ha iniciado un total de 24.960 actuaciones; y desde 2004 hasta la fecha, las actuaciones se han visto incrementadas en un 278%<sup>47</sup>.

En Cataluña nos encontramos con un clan político cuyo único interés es llegar al poder y mantenerse en él, para lo cual no duda en alimentar en el ciudadano expectativas independentistas fuera de toda lógica (sin perjuicio de su personalidad propia, como otras comunidades autónomas, que nadie discute)

---

45. Asimismo es discutible que el traspaso del servicio de ferrocarriles de cercanías a la Generalitat catalana haya servido para mejorar el servicio. De hecho, se ha denunciado que en el primer mes del traspaso hubo 24 incidencias y que la información que se daba era peor que antes pero, eso sí, sólo en catalán.

46. El dato es 4,7% en comparación con Asturias (14,2%), Castilla y León (15,2%), Extremadura (15,8%) y Galicia (12,7%), según Mario V. González Fuentes (dir.): *El coste de la Administración Pública en España*. Escuela de Administración de Empresas de Barcelona (EAE Business School): Barcelona, 2009, tabla 4, pág. 20.

47. *Informe al Parlament 2009* del Síndic de Greuges, pág. 10.

para mantener e incrementar sus propios privilegios. En otras palabras, bajo el pretexto de derechos históricos o de sentimientos nacionales, lo que se está creando es un entramado institucional que resulta excesivo, ineficaz e ineficiente y que se traduce en una serie de prebendas no de los ciudadanos catalanes sino de los políticos nacionalistas (incluido el PSC), un grupo de personajes ávidos de poder y que ostentan el poder de forma ininterrumpida desde la creación de la comunidad autónoma, que en su mayor parte entienden lo público como su predio.

Por tanto, en la práctica los ciudadanos catalanes están pagando un impuesto «identitario» añadido (y oculto) por tener Gobiernos nacionalistas. Aunque duela asumirlo para los defensores del «todo vale» para llegar a ser independientes, lo cierto que el principal problema de Cataluña hoy no es la falta de financiación sino el mal empleo de los recursos existentes. En otras palabras, si no cambian mucho las cosas (y los partidos nacionalistas, incluido el PSC, que forman parte del *establishment* no están capacitados para hacerlo), la recepción de más recursos sólo servirá para que los actuales derroches se multipliquen y el clan cercano al poder aumente sus prebendas y privilegios, mientras el conjunto de la ciudadanía asiste cada vez más empobrecido al espectáculo político-circense-emocional.

*e) En resumen, en España conviven dos problemas: uno de diseño de un Estado a todas luces excesivo y otro de «déficit» de calidad de dirección y gestión, todo ello acompañado por una clase política que obtiene réditos de vivir instalada en el conflicto (sobre todo en el mundo nacionalista) y reacia a asumir responsabilidades tanto por errores de gestión (despilfarro) como de delitos de corrupción.*

Mientras otros partidos y fundaciones han cambiado de opinión en el último año, nosotros permanecemos donde estábamos, pudiendo concretarse nuestra posición en los siguientes principios:

- *Frente al exceso, el tamaño razonable*
- *Frente al adoctrinamiento y manipulación, libertad, excelencia y sentido común*
- *Frente al caos organizativo y la ley del más derrochador, austeridad, eficacia, eficiencia y calidad en el servicio*

- *Frente a gobernantes oportunistas y poco preparados, profesionalidad y sentido de Estado*
- *Por tanto: Hay que cambiar no sólo de Gobierno o de ideología sino de modos de gobernar*

Con libros como este la Fundación Progreso y Democracia y los Grupos de Administración Pública y de Economía de UPyD participan en la arena política con ánimo constructivo para demostrar que hay otra forma de hacer política: la que se toma el arte de gobernar en serio, la que pone a los ciudadanos y la calidad del servicio que se les presta por encima de consignas y proclamas emocionales. Esto es tomarse el Estado autonómico con seriedad y no lo de aquellos que lo utilizan para conseguir prebendas, generar conflictos y enfrentamientos artificiales, o aumentar privilegios.

# 1.2. El coste del Estado autonómico (2010): Duplicidades, redundancias y excesos de un Estado con tres Administraciones. Hacia una medición de la eficacia y la eficiencia

## 1.2.0. PRÓLOGO A LA EDICIÓN DE 2010

La Fundación Progreso y Democracia presenta con este libro un informe sobre los costes excesivos e innecesarios del Estado autonómico elaborado por el Grupo de Administración Pública de UPyD. Con él, como dicen sus autores, no se pretende cuestionar la existencia del Estado autonómico, ni la necesidad de contar con Administraciones Públicas profesionales; lo que se quiere es mostrar si las Administraciones autonómicas responden a los principios de eficacia y de eficiencia y si cumplen, pues, de la mejor manera posible su objetivo de prestar servicios públicos de calidad a los ciudadanos sin derrochar el dinero público.

En este estudio se muestra la existencia de duplicidades, redundancias y excesos de gasto de las tres Administraciones que interactúan en el territorio español, y se plantea la necesidad de evaluar de forma comparada a las comunidades autónomas (y la Administración General del Estado) en términos de eficacia y eficiencia. Se rompe además con una tradición inveterada desde el nacimiento del Estado autonómico, por la cual era la Administración General del Estado quien debía suprimir sus órganos periféricos, dejando vía libre a las comunidades autónomas.

Para saber si las Administraciones Públicas son eficaces y eficientes y si hay redundancias y duplicidades es necesario evaluar su funcionamiento. Esta es

una de las grandes carencias de nuestro sistema ya que en treinta años de Estado autonómico no hay prácticamente estudios que comparen el funcionamiento de las distintas Administraciones autonómicas y de estas con la Administración General del Estado. Dejación que no deja de ser sorprendente, ya que difícilmente se podrá saber si el Estado autonómico está haciéndolo bien y en qué si no hay elementos de juicio para poder realizar una comparación. Con este estudio se trata de demostrar que es posible evaluar y comparar, aunque evidentemente, como señalan sus autores, no estamos más que ante un análisis inicial hecho con datos ya publicados, que deberá ser continuado por otros posteriores hechos por quienes deberían tener la obligación de hacerlos: el Gobierno o los partidos mayoritarios, que cuentan con muchos más datos. Pero que no parecen interesados en ello, quizá porque sepan que son tanto uno como otros responsables de los desmanes que se están produciendo.

Vivimos un momento difícil, no sólo en España, sino en general en el mundo, en el que hay que tomar medidas exigentes para conseguir orientar la economía y la política. La adopción de estas medidas exige conocer qué es lo que funciona y qué es lo que va mal. Sin una evaluación de nuestras Administraciones Públicas será imposible que se acometan adecuadamente los recortes de gasto público a los que estamos obligados, por la caída de los ingresos y la imposibilidad de sostener muchos de los gastos que surgieron como consecuencia de un crecimiento con pies de barro. No basta con pretender recortar el gasto público; hay que recortarlo sabiendo dónde y acometiendo tal recorte primero en todos aquellos gastos que son superfluos, por innecesarios, redundantes e ineficientes, para luego ir hacia aquellos que menor coste tengan para la calidad de vida de los ciudadanos.

Nuestro modelo de Estado no es un fin en sí mismo; las comunidades autónomas se justifican en cuanto instrumentos capaces de prestar servicios públicos de calidad a los ciudadanos: de forma que si se constata que unas determinadas políticas no las ejercen adecuadamente habrá que reconsiderar si deben seguir ejerciéndolas; de la misma forma, si se constata que el modelo de organizativo de las comunidades autónomas no es el mejor para conseguir sus fines por ser poco eficaz y eficiente, habrá que ver qué instrumentos existen en manos del Estado para poder mejorar esa estructura organizativa.

En esta dirección, UPyD en enero del año 2009 presentó en el Congreso de los Diputados una proposición no de ley de austeridad y racionalización de las Administraciones Públicas y de eliminación de duplicidades y de gastos su-

perfluos. En concreto se pedía que se estableciera una organización ministerial estable para los próximos años, que evitara que la última ocurrencia de un presidente del Gobierno pudiera alterarla, como ha sucedido con el Ministerio de Igualdad, y que se presente, a finales del año 2009, un Proyecto de Ley de Gobiernos austeros y eficaces en el uso del dinero público que, en aplicación del artículo 149.18 de la Constitución Española, fije las normas para el Gobierno y la Administración de España y de las Entidades locales y armonice las de los Gobiernos y Administraciones de las comunidades autónomas bajo esos principios. Ha pasado más de un año y, a pesar de su plena vigencia, aún no ha sido debatida.

Este informe, en aras de su rigor y completud, se estructura en seis apartados y un anexo en el que se pretende medir la eficacia y eficiencia de las Administraciones Públicas españolas.

El texto empieza, en su apartado 1.2.1., planteándose las características y el contexto del Estado autonómico. Un Estado con 17 comunidades autónomas y 2 ciudades autónomas, que tiene además 7.286 entidades locales, entre Ayuntamientos –el 80% de los cuales tiene menos de 5.000 habitantes–, diputaciones, consejos y cabildos insulares. Lo que contrasta con otros países, como por ejemplo el Reino Unido, donde hay aproximadamente unos 340 entes locales para una población de más de 60 millones de habitantes.

Esta realidad administrativa tan prolífica exigiría que el Estado tuviera mecanismos de coordinación efectivos, sobre todo en relación con las comunidades autónomas, como de los que dispone la Unión Europea, para que las políticas públicas sean eficaces; pero, como indica este informe, estos casi no existen. Aunque parezca sorprendente, hay menores mecanismos de coordinación a nivel estatal entre comunidades autónomas que a nivel europeo entre los Estados miembros de la Unión Europea. Y esto se produce en España, el Estado miembro de la Unión Europea con mayor porcentaje de descentralización del gasto en manos de entes territoriales (exactamente un 54,8% en 2008), pues la proporción de gasto que asumen las autonomías españolas es 10 puntos superior a la de los *Länder* alemanes y 20 puntos superior a los austriacos.

Se puede decir pues sin exagerar que, a pesar de que las comunidades autónomas forman parte del mismo Estado, su autonomía «organizativa» frente al Estado es mucho mayor que la tiene España frente a la Unión Europea. El Estado carece de instrumentos suficientes de control y corrección ante po-

sibles desmanes organizativos. Así, carece de un margen de maniobra presupuestaria adecuado, de una Constitución que regule cómo debe funcionar el Estado autonómico, y por añadidura ahora se han aprobado unos nuevos estatutos que no sólo acentúan estas carencias, sino que otorgan a las comunidades autónomas la posibilidad real de vetar políticas de competencia estatal. En resumen, siguiendo aquí al Grupo de Administraciones Públicas de UPyD, podemos afirmar que tres carencias permean todo el sistema: falta de rendición de cuentas; falta de información comparada y evaluación; y falta de coordinación efectiva que produce duplicidades en la actuación.

Los siguientes apartados 1.2.2. y 1.2.3. se refieren al coste del Estado autonómico con la diferenciación entre gastos inevitables (como los de las instituciones del autogobierno) y gastos evitables: excesos, duplicidades y redundancias. No puede haber políticas eficaces cuando se persiguen fines innecesarios ya sea porque no toque intentarlos o porque deban ser perseguidos por otras Administraciones Públicas. Muchos son los ejemplos que se ponen; baste mentar el caso de las comunidades autónomas que siguen imprimiendo en papel sus boletines oficiales en lugar de tener una edición digital, o de aquellas que tienen varias televisiones autonómicas, por no citar lo que sucede con nuestra universidad, ya que si seguimos igual habrá una en cada pueblo por iniciativa autonómica. Al tiempo, se están creando una gran cantidad de organismo público-privados (empresas, fundaciones, etc.) –los cuales crecieron un 80% más en los años 2003 a 2008– con escaso control, que permiten la colocación de personas próximas ideológica y personalmente a quienes ostentan el poder en cada comunidad autónoma y un enmascaramiento de su déficit y deuda real. Por ejemplo, Andalucía cuenta con 20.000 trabajadores en esas empresas y en la Comunidad Valenciana la deuda de todas ellas supera los 11.300 millones de euros.

Pero las ineficiencias también existen en la Administración General del Estado, con duplicidades en la estructura del Gobierno, dividido en numerosos ministerios por razones de pura oportunidad partidista, equilibrios entre los miembros del partido, imagen pública, etc. Motivos todos ellos alejados de una orientación racional de su funcionamiento y de una estructura destinada a cumplir con los fines que tiene encomendados. En el texto que subsigue se cuentan ejemplos como lo que sucedió entre los responsables del Ministerio de Industria y del de Ciencia y Tecnología, que litigaron en una reunión europea delante de todos por ver quién ostentaba la competencia para estar presente en representación de España. Por otro lado están las comunidades que,

motivadas por su voluntad de convertirse en miniestados, se han dedicado a reproducir la estructura del Gobierno del Estado con múltiples consejeros y miles de cargos sin saber diferenciar entre su función de Administración dirigida a prestar servicios y la que tiene el Estado para planificar la política general del país. Se citarán a continuación muchas más duplicidades en órganos consultivos, en las encuestas y estadísticas, en las «embajadas» del País Vasco y Cataluña... a lo cual se añade la proliferación de observatorios, etc.

El siguiente apartado, el 1.2.4., se dedica al coste de personal y funcionamiento de las Administraciones. Empieza destacando los excesos del personal de confianza que se corresponden con unos políticos que no creen en una Administración profesional y que prefieren incorporar a sus fieles, excluyendo a los funcionarios públicos profesionales y competentes. Otra cuestión que no se obvia es la diferencia salarial entre funcionarios según la Administración en la que trabajen que no viene justificada por la realización de funciones diferentes. Nadie puede entender por qué los *mossos d'esquadra* ganan más que los guardias civiles o los policías nacionales. En esto, como en muchas otras cosas, las comunidades autónomas practican lo que se conoce como «incrementalismo», esto es, copiar a la que más gasta sin atender a si está gastando bien.

En España durante los últimos 20 años se ha producido un cambio sustancial en la distribución de los empleados públicos. En el estudio se destaca cómo ha disminuido el aparato estatal en un 56%, de forma que si en enero de 1990 tenía 1.308.692 empleados, en el año 2009 la cifra era de 575.021; lo cual, descontados los policías, guardias civiles y Administración de Justicia, deja en 238.851 el número de empleados para gestionar el 50% del presupuesto –aunque hay que tener en cuenta que el 30% pertenece a la Seguridad Social, que es gestionada por 20.000 funcionarios: lo que demuestra que con pocos se puede hacer mucho si se implanta una buena organización–.

Las Administraciones autonómicas emplean por su parte al 50,6% del personal y gestionan el 35% del presupuesto; a su favor hay que decir que gestionan servicios muy intensivos en personal, como educación y sanidad, pero a pesar de todo parece una cifra abultada tanto en términos relativos como absolutos. Las entidades locales, con un 23,8% del personal gestionan el 15% del presupuesto. Con estos datos se comprueba que quienes gestionan el 50% del presupuesto utilizan al 74,3% del empleo público de España.



España no es de los países que más gastan en proporción al PIB en el personal de sus Administraciones: un 10,7%, inferior al 12,7 de Francia y un poco superior al 10,1 de Estados Unidos. Sin embargo, lo que se debe destacar es el importante crecimiento que ha habido en los últimos años en todas las Administraciones, que desde el año 1990 se puede contabilizar en 500.000 empleados (por ejemplo la del Estado de 2008 a 2009 hizo crecer su función pública en un 0,4%, a pesar de la crisis). Una tendencia que no se justifica ni por el crecimiento de la población, ni por el incremento de los Servicios Públicos prestados. Mucho menos si se tiene en cuenta que con la renovación tecnológica muchos antiguos puestos de trabajo, de lo que se conocía como auxiliares y administrativos, han quedado sin contenido y podrían perfectamente haber sido amortizados para crear otros de mayor valor añadido para los ciudadanos.

Muy interesante resulta el hecho de que las cuatro comunidades más pobladas (Andalucía, Cataluña, Madrid y Comunidad Valenciana) tengan el 53% del total de los empleados, ya que demuestra la asimetría entre las diferentes comunidades autónomas.

Por otra parte, la división entre Administraciones y su régimen de traslados crea barreras a la movilidad laboral, ya que los empleados tienen escasas oportunidades de ir a trabajar a una Administración diferente de la que entraron: lo que motiva que haya poca comunicación de experiencias profesionales diversas y un menor conocimiento de la realidad del país.

Tras este relato de ejemplos diversos perfectamente sistematizados, el trabajo se pregunta si es posible evaluar las Administraciones Públicas y compararlas entre sí (en su apartado 1.2.4.3.). Sin duda es una cuestión que no es fácil y que resulta controvertida. Pero que es necesario acometer al menos para tener unos datos iniciales que nos permitan tomar una fotografía de la situación actual. En el estudio se ha optado por partir de datos oficiales de contabilidad nacional accesibles y que no hicieran excesivamente difícil un análisis riguroso teniendo en cuenta los medios disponibles, tratando de relacionar el gasto de personal de cada comunidad autónoma y la Administración General del Estado y los gastos de funcionamiento y externalización de servicios en relación con el total del presupuesto y con los resultados económicos que cada Administración consigue en términos de incremento de PIB. Pues con estos datos se puede intuir el «éxito» o «fracaso» de los Gobiernos autonómicos.

Dada la dificultad de establecer a priori valores absolutos que permitan valorar cuándo una Administración es eficiente, parece más apropiado partir de una valoración basada en la comparativa entre distintas Administraciones. Estas es la técnica que se sigue en la Unión Europea para comparar Estados ya que esta técnica resulta menos cuestionable que decidir en términos absolutos y no relativos qué Administración es eficiente y cuál no. Se trata por tanto de señalar cuáles son las Administraciones ineficientes o estancadas por contraposición a aquellas que mejor lo hacen. Lo que no implica que estas no deban también mejorar.

Se citan otros posibles métodos para realizar la evaluación, desde tener en cuenta el incremento de renta per cápita, al incremento del PIB durante un periodo de al menos cuatro años, a un análisis sectorial de eficiencia por políticas, a una regresión entre la media del aumento de los últimos diez años de los indicadores de gasto en los capítulos 1 y 2 de sus presupuestos y el crecimiento del PIB, etc. Se indican incluso que resultaría especialmente interesante calcular los incrementos del gasto «no justificables» (televisiones, incrementos de asesores y complementos salariales autonómicos, embajadas autonómicas, pérdidas del sector empresarial autonómico, etc.) y restarles el importe (neto) de la recaudación obtenida mediante el uso de la capacidad normativa de las comunidades autónomas en materia de tributos cedidos y propios (que incluso podría ser una cantidad negativa). Pero estos aspectos, por su mayor dificultad y por la ausencia de datos publicados, los abordaremos en otro momento aunque, como hemos señalado, deberían ser las instituciones públicas las que acometiesen esa labor con regularidad.

Tarea complicada en un país donde varias comunidades autónomas muestran una clara deslealtad al interés común, en las cuales lo que prima es el «qué hay de lo mío». Se trata pues de hacerles entender que es necesaria su evolución para que los ciudadanos sepan si están trabajando bien o no y para en definitiva poder aprender de las mejores prácticas. Claro que esto las desmitificaría y las situaría en un plano de igualdad con otras comunidades, de las que se consideran superiores por el simple hecho de lo que llaman derechos históricos.

Como primer colofón se recogen una docena de conclusiones en el apartado 1.2.5.; entre ellas destacan que en España las comunidades autónomas no son todas iguales y que los ciudadanos tampoco; que bajo el sacrosanto principio de autonomía organizativa se está permitiendo que las comunidades ha-

gan lo que quieran, lo que está en parte motivado porque nuestra constitución no recoge un modelo que ordene el funcionamiento del Estado autonómico y en parte por el miedo del Gobierno del Estado a ejercer sus competencias constitucionales para exigir poner orden en este semicaos; que no se evalúan las diferentes Administraciones y no se recogen datos de forma sistemática, por lo que en muchas ocasiones hay que acudir a instituciones exteriores (Eurostat) para disponer de ellos. En definitiva, no hay un sistema coordinado y cuando se coordina algo se hace de manera antigua. Por ejemplo, no se sigue el sistema de Internal Market Information System que hay en la UE, una herramienta informática que conecta las autoridades de cada Estado miembro en las diferentes políticas, para conocerlas y permitir que unos aprendan de otros. En suma, como ya hemos avanzado, adolecemos de una falta de rendición de cuentas; falta de información comparada y evaluación; y falta de coordinación efectiva que produce duplicidades en la actuación.

Tras estas doce conclusiones se proponen, en el apartado 1.2.6., también doce posibles medidas para salir del círculo del caos organizativo y del exceso de gasto. Todas ellas urgentes, si queremos hacer frente a ese exceso de gasto público y mejorar la eficacia y la eficiencia de nuestras Administraciones. Algunas más evidentes, como la reducción de las duplicidades innecesarias y la reconversión del sector empresarial y fundacional público. Otras imprescindibles, como la evaluación de las Administraciones sobre datos comparados oficiales, que permitan instaurar una nueva cultura de rendición de cuentas y transparencia. Algunas novedosas, como la implantación de un sistema de evaluación cooperativa efectuado por las propias Administraciones en el que estén las dos autonomías mejor valoradas y las Administración General del Estado. Se propone además reformar la Constitución para que esta fije con claridad la coordinación entre Administraciones y la obligación de estas de tener una estructura racional. Por otra parte se propone que el Senado opere como una cámara de representación territorial.

En el anexo final (apartado 1.2.7.) ofrecemos una medición de la eficacia y eficiencia de las Administraciones siguiendo los criterios ya mencionados, de la que salen interesantes datos. Se siguen varios criterios como la comparación del gasto público con la población activa de cada comunidad y la comparación entre lo que una Administración gasta en su propio funcionamiento y el total de los recursos que gestiona, lo que nos da un indicador de eficiencia. Para este último se obtienen datos (año 2008) en los que queda claro que Madrid, Comunidad Valenciana y Cataluña quedan por encima de la media nacional. Esto es,

que gastan mucho no en servicios sino en su funcionamiento para prestarlos. Esto es un claro indicador de que no son excesivamente eficientes y que podrían recortar su gasto público sin empeorar el servicio que prestan a los ciudadanos. También se apuntan indicadores de eficacia que relacionan el gasto global en personal y gastos corrientes con el incremento del PIB para el año 2008; y aquí de nuevo Cataluña y Comunidad Valenciana salen mal paradas porque son dos comunidades gastadoras con poco crecimiento económico.

En definitiva tenemos mucha «mala política» (un término que se usa en el texto con gran acierto para calificar lo que pasa) que está haciendo que no se planteen las medidas necesarias para salir de la crisis económica. Una de las cuales sin duda es la reforma del Estado, desde principios de austeridad y racionalidad. Esta mala política se ha constatado con la pantomima que ha tenido lugar en marzo de 2010, en el Palacio de Zurbano, donde el Gobierno ha hablado de austeridad y de recortar el gasto, pero donde no se han hecho más que proclamas de buenas intenciones, ya que todo el recorte del gasto queda en manos de la Administración General del Estado, puesto que su pretensión de recortar 10.000 millones de las comunidades –mientras les regala 11.000 millones de la nueva financiación autonómica- es pura quimera si ésta no utiliza los mecanismos de coordinación y control que, aún escasos e inéditos en su uso hasta ahora, la Constitución actual le otorga.

Y es que como afirma el Grupo de Economía de UPyD, «la consolidación fiscal requiere de reformas de gran calado (...). La conclusión es que resulta urgente y necesario reformar el propio modelo de Estado, racionalizándolo para reducir el componente estructural del déficit público. Ese objetivo no se logrará tan solo recortando algunas partidas de gasto. La consecuencia más preocupante de la situación actual de duplicidades y desgobiernos varios es que la Administración central no tiene margen para estabilizar ella sola las cuentas del conjunto, pues el núcleo de sus gastos son transferencias con poco margen discrecional (pensiones de jubilación, prestaciones y subsidios de paro, intereses de la deuda pública o transferencias al resto de Administraciones). Dada la gravedad de la situación, que nos conduce a un país inviable, si el Gobierno no se atreve a iniciar la reforma del propio modelo de Estado, al menos no debería renunciar a su papel de garante del interés general»<sup>48</sup>.

---

48. Grupo de Economía de UPyD: *Propuestas de política económica*. Fundación Progreso y Democracia: Madrid, 2011, pág. 69.

Sólo el empuje de la opinión pública y la fuerza de los votos podrán hacer que este país se tome en serio sus obligaciones, entre ellas la racionalización del Estado autonómico. Esa es la meta de este informe.

En Madrid a 9 de marzo de 2010

Ramón Marcos Allo

## **1.2.1. CONTEXTO Y CARACTERÍSTICAS DEL ESTADO AUTONÓMICO**

### **1.2.1.1. Algunos presupuestos metodológicos y de enfoque**

*a) Este es un informe que debería haber hecho el Gobierno o haber impulsado alguno de los dos grandes partidos porque es de interés vital para los ciudadanos. Precisamente, ante la incomprensible pasividad oficial y de los supuestos partidos nacionales, hemos decidido emprender esta tarea, que consideramos inaplazable en la situación actual, pero condicionados por la limitación de medios, recursos y datos disponibles.*

*b) Este Informe tiene por objeto demostrar que se puede profundizar en la evaluación, análisis y diagnóstico de nuestro modelo de organización pública. Lo hacemos ante la evidencia de una sorprendente escasez de análisis con datos oficiales sobre las relaciones entre comunidades autónomas y el Estado. Y cuando existen no están suficientemente al alcance de los ciudadanos, lo que es una muestra más de la falta de cultura de transparencia y de rendición de cuentas que preside nuestro modelo de Administración Pública. Sin embargo entendemos que si los problemas no se analizan a fondo con rigor y sin exclusiones previas sólo podrán proponerse parcheados, no soluciones reales y eficaces. Incluso para concretar una posible reforma de la Constitución en este ámbito y de qué modo, primero hay que comprobar cómo está funcionando en la práctica el sistema que tal Constitución diseña, por ejemplo —y éste es el objeto de este informe— a nivel administrativo, de organización y de funcionamiento. Por tanto, lo que este estudio pretende es simplemente conocer mejor la situación actual como base necesaria para proponer reformas si ello resultara necesario.*

*c) Este no es un Informe «contra» el Estado autonómico, ni puede serlo pues está en nuestra Constitución y nuestras leyes. No se parte por tanto de ningún prejuicio contrario (o favorable) a la descentralización pues, si bien ésta tiene aspectos positivos, en principio el que sean reales o no dependerá precisamente*

*de cómo se plantee y se ejecute.*<sup>49</sup> Por el contrario, los que en nombre del «loable autonomismo por principio» prefieren ponerse una venda ante los excesos, duplicidades y disfuncionalidades que se están produciendo son los que están provocando que el Estado autonómico pueda embarrancar en la senda de lo inviable o del simple fracaso. Cabe afirmar a este respecto que *a veces los mayores enemigos de algo son los que pasan por ser sus mayores defensores.*

*d) Este Informe no cuestiona la existencia de las Administraciones Públicas (sobre todo si son profesionales) pues éstas son necesarias en cualquier Estado moderno y democrático, sino que pretende analizar si su forma de organización y funcionamiento y sus gastos están justificados o no. O, en otras palabras, si se puede hacer más (y mejor) con menos o con otro tipo de organización. Es decir, se trata de analizar cómo está funcionando el sistema en la práctica para ver en qué medida la eficacia y la eficiencia (legalmente previstos, por ejemplo, en el artículo 3.2 de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado) son principios huecos o reales.*

*e) Este Informe tampoco parte de un prejuicio contrario al gasto público en sí, sino que trata de analizar su distribución actual y eficacia con vistas a valorar si un mejor gasto organizativo podría redundar en liberar recursos para reducir el déficit o mejorar por ejemplo la política social).*

*f) Este no es un Informe que pretenda apelar a supuestos derechos históricos o culturales, tan respetables como discutibles, ni a emociones identitarias, tan comprensibles como manipulables. Dejamos también de lado las razones políticas que puedan avalar que tal o cual competencia tenga que ser ejercida por una comunidad autónoma o por el Estado.*

*g) Este Informe pretende descender a la realidad práctica de cada día haciéndose y respondiendo la siguiente pregunta: ¿Cuál es el criterio objetivo que puede dar legitimidad y justificación al Estado autonómico? Pues el que éste sirva para acercar los servicios públicos al ciudadano ofreciendo una mayor calidad y eficacia en su diseño y prestación. En otras palabras, desde un punto de vista de la calidad de vida de los ciudadanos un Estado descentralizado, para legitimarse, debe resultar eficaz y eficiente (al menos igual, si no más que un Estado centralizado) porque en la teoría clásica del federalismo fiscal*

---

49. Sobre las ventajas e inconvenientes de la descentralización véase Carlos Monasterio Escudero: *El Laberinto de la Hacienda Autonómica*. Cívitas: Madrid, 2010.

éste sólo se legitima si con él se consigue dotar de mayor eficacia y eficiencia al gasto público. En otro caso, nuestra sociedad estaría malgastando recursos y energías y perdiendo capacidad competitiva en el mundo o se estaría ocultando un gran fracaso a los ciudadanos, mediante proclamas independentistas o por la vía de alegar falta de fondos (sin evaluar cómo se están gastado los que se tienen ya) o buscar un chivo expiatorio (normalmente el Estado) al que echar las culpas de todos los problemas.

En efecto, en términos de calidad, eficacia y eficiencia, una de las posibles virtualidades del Estado autonómico sería sustituir una Administración centralizada, presuntamente mastodóntica y alejada físicamente, por 17 Administraciones más pequeñas, manejables, funcionales, eficientes y cercanas a los intereses de los ciudadanos. Pero ¿ha sido esto siempre así? También se ha aducido en favor del Estado autonómico que este permitiría la sana competencia entre comunidades autónomas en términos de calidad y oferta de servicios. Pero ¿es eso lo que está ocurriendo? ¿Y si al final se demostrara que el Estado autonómico, tal como se ha diseñado en España a través de los numerosos parcheados sufridos, es poco eficaz y eficiente y no mejora la calidad de los servicios a los ciudadanos? ¿Seguiríamos defendiendo en ese caso que es lo mejor para este país? *Por tanto, nos encontramos ante un debate clave para el presente y futuro de nuestra sociedad.*

#### **1.2.1.2. ¿Dónde estamos? Geografía, demografía y economía**

##### *a) El contexto geoestratégico y demográfico*

Nos encontramos en un Estado con tres Administraciones: una trinidad administrativa donde al Estado (en sentido estricto) es presentado a menudo como el malo de la película y responsable de todos los problemas; unas comunidades autónomas, que pretenden ser tan Estado como el Estado, pero sin el desgaste de rendir cuentas por ello; y unas Administraciones locales atomizadas por todo el territorio y que pero aunque son las más antiguas son también las grandes olvidadas. Ahora bien, los números son algo mayores que una simple tríada pues mientras que el Estado sigue siendo (por ahora) uno, las comunidades autónomas ya son 17 (más 2 ciudades autónomas), y el nivel local alcanza a un total de 8.101 entidades entre Ayuntamientos, diputaciones, consejos y cabildos insulares (a las que cabe sumar las futuras veguerías, ¡y ello en época de crisis!), 5.905 de las cuales (73%) tienen menos de 1.000 habitantes.<sup>50</sup> No está mal todo ello para 46 millones de ciudadanos, apenas

---

50. Véase Carlos Monasterio Escudero: *El Laberinto de la Hacienda Autonómica*, op. cit., cuadro 6.1.

10 millones más que el Estado de California, y con una extensión (de 504.645 km<sup>2</sup>), algo superior a dicho Estado americano (60.000 km<sup>2</sup> más) y muy inferior (190.000 km<sup>2</sup> menos) al de Tejas. Es decir, vivimos en un Estado como mucho de tamaño medio, lo que no puede ser ignorado a la hora de determinar una organización territorial u otra. Pues bien, con esas características nuestro Estado se divide en 17 comunidades autónomas, 6 de ellas uniprovinciales y dos archipiélagos (sin contar las islas), con acusadas diferencias de tamaño (La Rioja frente a Castilla y León), demográficas (con una recepción de inmigración «diferenciada») y económicas (la España subsidiada frente a la productiva).

Por otra parte, somos un Estado miembro de la Unión Europea, que es nuestra plataforma de presentación en el mundo (sin perjuicio de las históricas relaciones privilegiadas con zonas como Iberoamérica o el Mediterráneo), donde por cierto defendemos de forma unánime mayores cotas de integración mientras favorecemos incomprensiblemente políticas desintegradoras en nuestra sociedad. Ello no sólo resulta contradictorio sino que debilita y afecta negativamente a nuestra marca como país en un marco internacional globalizado que nos obliga a actuar de forma coordinada y buscar economías de escala para ser competitivos en el mundo.<sup>51</sup>

No obstante, aunque desde un principio las críticas se han centrado reiteradamente en la Administración General del Estado por no adelgazar suficientemente su Administración periférica,<sup>52</sup> hoy tras la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) y la desaparición prácticamente total de la presencia de la Administración estatal en las provincias, dichas críticas comienzan a concretarse más en los efectos perversos de un modelo de descentralización territorial que ha engordado en exceso su escalón intermedio y que además en ocasiones aprovecha sus medios para disgregar y no para integrar.<sup>53</sup>

---

51. Véase, por ejemplo, sobre la innovación tecnológica como motor de la competitividad, José Manuel Leceta: «Estrategias autonómicas de I+D+i más internacionales». *Cinco Días* (21 enero 2010), pág. 18.

52. Miguel Sánchez Morón: «Racionalización administrativa y organización territorial». *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 40 (enero-abril 1994), pág. 39-60.

53. José Joaquín Fernández Allés: «El Estado de las autonomías: el método constitucional de la España vertebrada», en Manuel Carrasco Durán, Francisco Javier Pérez Royo, Joaquín Urías Martínez y Manuel José Terol Becerra (coords.): *Derecho constitucional para el siglo XXI: actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Aranzadi: Cizur Menor, 2006, págs. 4493-4510.



*b) El contexto económico: euro, crisis económica y déficit creciente de las cuentas públicas*

Según el propio Ministerio de Economía y Hacienda, *el déficit público fue en 2009 del 11,4% del PIB, presentando una «ligera desviación al alza» sobre las previsiones «oficiales»*. Es decir, en 2009 las Administraciones Públicas gastaron unos 114.000 millones de euros más de los que ingresaron, y a finales de dicho año debían 556.000 millones de euros (en términos de Maastricht) lo que supone el 53% del PIB. Frente a ello el Gobierno ha planteado una reducción de 50.000 millones sin concretar exactamente cómo y correspondiendo a las comunidades autónomas sólo reducir 10.000 millones (cuando van a recibir 11.000 millones más en principio con el nuevo sistema de financiación).<sup>54</sup> Para este año 2010 según la actualización del Programa de Estabilidad y Crecimiento 2009-2013 remitido por el Gobierno a la Comisión Europea (aprobado en Consejo de Ministros del 29 de enero de 2010) se prevé un déficit del 9,8% del PIB, el cual se deberá a un saldo negativo del 6,2% en el caso del Estado, del 3,2% para las comunidades y del 0,7% para los Ayuntamientos.

Sin embargo el Gobierno envía a Europa estas proyecciones cuando sabe que se tratan de meras aproximaciones teniendo en cuenta que las cuentas autonómicas y locales deben consensuarse con estas Administraciones en el Consejo de Política Fiscal y Financiera y la Comisión Nacional de Administración Local. Por tanto, las previsiones autonómicas y locales no son definitivas. En otras palabras, *el Estado carece de los mecanismos de coordinación económica efectiva que está reclamando en Europa o que de hecho ya tiene ésta*, pues tendría que esperar a que la Comisión o el FMI le diga lo que tiene que hacer para imponer algún criterio o sanción a los entes territoriales autonómicos. *Todo ello se produce en el Estado miembro de la Unión Europea con mayor porcentaje de descentralización del gasto en manos de entes territoriales* (exactamente un 54,8 por ciento en 2008), siendo la proporción de gasto que asumen las comunidades autónomas 10 puntos superior al de los *Länder* alemanes y 20 a los austríacos.<sup>55</sup>

Por otra parte, además de la deuda «oficial» del sector público administrativo y del empresarial, existe otra deuda difícil de cuantificar, oculta en compro-

---

54. Véase Álvaro Anchuelo: «Españoles, ¡la fiesta ha terminado!». *Cotizalia* (3 febrero 2010); disponible en <http://www.cotizalia.com/hablando-claro/espanoles-fiesta-terminado-20100203.html>

55. Véase Alfonso Utrilla: «El gasto público: requerimientos y prioridades». *Temas actuales de Economía*, n. 4 (2009), pág. 29; disponible en [http://www.economiaandaluza.es/sites/default/files/el%20gasto%20publico%20requerimientos%20y%20prioridades\\_0.pdf](http://www.economiaandaluza.es/sites/default/files/el%20gasto%20publico%20requerimientos%20y%20prioridades_0.pdf)

misos de pago futuros no materializados en deuda, pero que en realidad lo son (sistemas de financiación de inversiones con la empresa privada del tipo «modelo alemán» o «peaje en la sombra»). Es asimismo muy habitual que se creen entidades públicas empresariales que en el fondo desarrollan servicios públicos pero que se disfrazan de privados (por ejemplo, se cobra un canon por ellos) para que la deuda no compute a efectos de los límites que marca la UE. A ello se añade el hecho de que el aparentemente buen estado de las finanzas públicas en los últimos años no era tal, pues el *boom* inmobiliario (traducido en otros *booms* en otros sectores) aportaba una cantidad ingente de recursos no sostenibles, con lo que en realidad mantuvimos un déficit estructural permanente del 4-5%.

En todo caso, esta situación es especialmente preocupante cuando las comunidades autónomas incumplidoras del techo de déficit resultan ser del mismo signo político del Gobierno o socios de referencia para poder aprobar leyes de la importancia de la ley anual de presupuestos.<sup>56</sup> En todo caso, al déficit formal del sector público (criterio Maastricht) hay que añadir la deuda viva de las empresas y fundaciones públicas. De hecho, se estima que hay 4.000 *empresas públicas estatales, autonómicas y locales*, cuya deuda viva a febrero 2009 ascendía a 44.598 millones de euros y con una estimación de 55.000 a fin de año.<sup>57</sup> ¿Es ésta la mejor forma de ganarse el respeto en Europa?

Tampoco se ha tomado conciencia de que con el euro las cosas no se pueden seguir haciendo como antes, por lo que las series históricas no son válidas a este respecto. En efecto, en el presente, los derroches y costes excesivos no pueden esconderse o disfrazarse y los errores de gasto se pagan el doble, ya que no se puede acudir al mecanismo de la devaluación de la moneda nacional o al juego de bajada y subida de los intereses según conveniencia política, como pudo ocurrir en el pasado. Por tanto, la imposición de un techo en déficit y deuda no es un mero capricho de Bruselas: es una exigencia del modelo monetario diseñado por los Tratados europeos, que atribuyen al Consejo y a

---

56. De hecho las cuatro comunidades autónomas que han presentado para el año 2010 unos presupuestos que incumplen de forma manifiesta el tope de déficit pactado con el Gobierno son Extremadura, Castilla-La Mancha, Cataluña y Canarias. Y las siguientes en la lista son Andalucía y País Vasco (El País, 16 noviembre 2009). Véase también Miguel Cardoso, Rafael Doménech y Virginia Pou Bell: «La consolidación fiscal en España: un reto ambicioso y exigente pero factible a medio plazo». *Observatorio económico. Servicio de estudios BBVA*, 18 de enero de 2010, pág. 7; disponible en <http://s.libertaddigital.com/doc/bbva-la-consolidacion-fiscal-en-espana-25423810.pdf>

57. Véase Roberto Centeno: «What's happening in Spain?». *Cotizalia* (14 diciembre 2009); disponible en <http://www.cotizalia.com/disparate-economico/happens-spain-20091214.html>

la Comisión Europea las facultades de supervisión para evitar los déficits y la deuda pública excesivos.

Sin embargo, a pesar de que éste es nuestro contexto, el modelo de organización del poder público se ha desarrollado (e incrementado en los últimos tiempos) bajo el imperio psicológico de que el gasto no era problema, sobre todo cuando España estaba generando superávit y crecía a tasas mayores que el resto de sus competidores. Ello creó la falsa impresión de que se podía gastar sin control («¡gastad, gastad, malditos!» dicen que exclamó en una ocasión un responsable político a sus colaboradores), dejando los antiguos hábitos de austeridad pública en el baúl de los recuerdos y bajo *la idea (equivocada) de que los ciudadanos perdonan los derroches si no se traducen en subidas de impuestos o van acompañados de paralelos incrementos de inversiones públicas de las que también ellos se benefician*, aunque cuesten más de lo que deberían y su construcción esté plagada de irregularidades.

A este respecto se ha afirmado que el espectacular aumento del déficit público español no se debe principalmente a la recesión que vive nuestro país y al incremento del pago de prestaciones a los desempleados, pues de 10 puntos de déficit al menos 8 corresponden a lo que se conoce técnicamente como «déficit estructural», es decir, el déficit que tendrían las cuentas públicas aunque no hubiera crisis y no se hubiera disparado el paro. Ello indica que el *problema de las cuentas públicas españolas es más profundo de lo que parece a primera vista* porque no bastaría con eliminar el aumento de las prestaciones de desempleo ni otras medidas de estímulo fiscal para reconducirlo a cifras razonables<sup>58</sup> Así lo está reconociendo tanto la Comisión Europea como la propia Ley de Economía Sostenible.

En un Estado (federal o no) bien diseñado y eficiente la reducción del gasto público sería una medida más para luchar contra una situación de crisis económica. En España el exceso de gasto público ineficiente ha sido una causa más para que la crisis se desencadene de la manera que lo ha hecho, es decir de forma más virulenta y duradera que en otros lares. Sólo gobernantes irresponsables o ciegos pueden no prestar atención a este hecho. Del mismo modo, se pretende desconocer que el grado de descentralización del gasto

---

58. Véase Eduardo Segovia: «El déficit público en España sería del 8% del PIB... aunque no hubiera crisis». *Cotizalia* (18 diciembre 2009); disponible en <http://www.cotizalia.com/en-exclusiva/deficit-publico-estructural-recesion-20091218.html>; quien recoge datos del Informe Económico Financiero de la AEB (Asociación Española de Banca).

público a favor de las comunidades autónomas ha llegado a ser mayor en España que en Estados federales como Alemania y Austria o cuasi confederales como Bélgica, lo que motiva que *el margen de maniobra presupuestaria sea menor en nuestro país para hacer frente a la crisis al quedar condicionada la capacidad de control sobre sus efectos agregados.*<sup>59</sup>

### 1.2.1.3. ¿Cómo hemos llegado a esta situación? Algunas características perversas del modelo

La pregunta que cabe hacerse es: ¿qué características presenta nuestro Estado autonómico que lo diferencian de un Estado federal «normal»?<sup>60</sup>

a) *Tenemos una Constitución que no regula cómo debe funcionar el Estado autonómico, sino sólo cómo podía crearse pensando exclusivamente en términos de intereses políticos y no de prestar el mejor servicio posible al ciudadano*, estableciendo una delimitación competencial poco clara, que puede quedar resumida en el principio del «sin perjuicio del sin perjuicio», lo que ha motivado además un alto nivel de conflictividad ante el Tribunal Constitucional (que sería incluso mayor si no se llegasen a pactos políticos «de conveniencia» bajo cuerda). A este respecto, parece necesaria una reforma de la Constitución para mejorar el actual sistema, máxime cuando las circunstancias y la experiencia del año 2010 no son las mismas que había en el año 1978.

b) *No existe tampoco un modelo general-constitucional de relaciones interadministrativas o intergubernamentales*. Sin embargo, se ha impuesto en las relaciones inter-administrativas un principio que no está en la Constitución y es el de la «indisponibilidad de la competencia»: una competencia autonómica no se puede ceder ni siquiera parcialmente de forma voluntaria en beneficio de un acuerdo eficaz para todos. Curiosamente este principio no se aplica del mismo modo cuando toca al Estado.

c) *El modelo de descentralización en España se ha desarrollado fundamentalmente por impulsos (casi espasmos) electorales-sectoriales sin un modelo general y racional siquiera como referencia teórica y desconociendo las*

---

59. Véase Alfonso Utrilla de la Hoz: «El gasto público: requerimientos y prioridades», *op. cit.*, págs. 16-51. Véase también Alfonso Utrilla de la Hoz y Esther González: *Evaluación comparada de políticas públicas*. Agencia de Evaluación y Calidad: Madrid, 2007.

60. Para un análisis más en profundidad de los problemas que plantea nuestro Estado autonómico véase Francisco Sosa Wagner e Igor Sosa Mayor: *El Estado fragmentado. Modelo austro-húngaro y brote de naciones en España*. Trotta: Madrid, 2007.

condiciones «objetivas» que afectan a nuestro país: su tamaño territorial, su población y su situación geográfica en el mundo (que asimismo establece nuestra pertenencia a la UE). Estos tres elementos, sin embargo, no deberían ser ignorados a la hora de fijar el qué y el cómo de nuestro modelo territorial del Estado.

*d) El sistema se ha desarrollado sin ninguna evaluación o diagnóstico. En España, con excepción hecha de la Comisión presidida por Eduardo García de Enterría de 1981 y que daría lugar a la LOAPA, y la fracasada (y poco clara) propuesta de Administración única de Manuel Fraga (1992), nadie a nivel político o gubernamental se ha parado a pensar si el diseño del Estado descentralizado iba en la buena dirección en términos de eficacia, eficiencia y calidad de servicios a los ciudadanos. Las consideraciones políticas, culturales, históricas (o pseudohistóricas), el puro *marketing* o incluso los intereses de ciertas élites locales-regionales han dominado todo el discurso no sólo a la hora de imponer un desarrollo por fases, a golpe de interés electoral o manipulación emocional, sin una coordinación previa, sino a la hora de ejecutar políticas o impedir cualquier fórmula de competencia entre Administraciones o una siquiera somera evaluación general y periódica del funcionamiento del sistema. De hecho, la nueva oleada de Estatutos no ha estado motivada por una reflexión general sobre los fallos del modelo y el ánimo consecuente de resolverlos, sino por el contrario por la intención de ocultar cualquier posible deficiencia actual por la vía de alegar necesidades identitarias de imposible cuantificación y satisfacción.*

*e) Contamos con un grupo de partidos políticos desleales al régimen constitucional y con capacidad real de influencia que defienden abierta o matizada-mente la propia destrucción del Estado. Es más, si algo ha quedado claro en estos años es que contra las buenas intenciones de nuestros constituyentes, el llamado «nacionalismo periférico» no tiene intención alguna de integrarse, sino de aprovechar cualquier resquicio que ofrezca el sistema para destruirlo. Paralelamente hay una evidente pérdida del poder de los partidos nacionales para controlar a sus «franquicias» territoriales, quienes crecientemente, por supuestos motivos electorales o batallas internas por cuotas de poder, suelen anteponer lo local-regional al interés general y a la propia política nacional del partido (aunque en privado se expresen de otra manera). Todo ello determina una falta de confianza mutua y de lealtad institucional en la búsqueda de lo mejor para el bien común.*

*f) El proceso de descentralización ha venido presidido por algunas ideas preconcebidas que han funcionado como verdaderas trampas ideológicas. Una de estas «ideas-fuerza» es que «Madrid» y sus funcionarios son burócratas de mentalidad centralista y enemigos de todas las comunidades autónomas, cuando los datos que ofreceremos en este informe demuestran claramente el gran esfuerzo descentralizador efectuado por la Administración General del Estado tanto en número de efectivos y limitación de su propia Administración periférica, como en competencias transferidas incluso más allá de lo que marca la Constitución. Por el contrario, nada se ha dicho de la amenaza que supone para el propio Estado autonómico y la «cultura federal» los Gobiernos nacionalistas y sus funcionarios de «mentalidad independentista» que amenazan permanente con salirse del sistema si no se atienden sus reivindicaciones, es decir, exacerbando lo que nos desune y no lo que nos une. Ello resulta exactamente contrario a lo que implica el pensamiento federal clásico tanto en Estados Unidos como en Europa. En efecto, *no hay un solo Estado federal que pueda funcionar cuando al menos tres de sus regiones-estados tienen partidos que amenazan permanentemente con romper la baraja y hacer saltar la mesa por los aires.**

## **1.2.2. EL COSTE DEL ESTADO AUTONÓMICO**

### **1.2.2.1. Gastos inevitables**

A continuación vamos a ofrecer algunos criterios y datos que nos pueden permitir averiguar cuál es el coste que tiene para los ciudadanos españoles el Estado descentralizado y si tal coste compensa y es razonable o no. En otras palabras, se tratará de responder a las siguientes preguntas: *¿tal como se ha desarrollado el sistema es bueno para el ciudadano?, ¿cuál es el coste del Estado autonómico?* Una primera aproximación metodológica sería distinguir algunas partidas, ilustrándolas con algunos ejemplos. Pues, independientemente de la opinión que cada uno tenga sobre los beneficios de la descentralización política y administrativa, *resulta evidente que no todos los gastos que se han producido pueden considerarse igualmente consustanciales a la existencia misma de las comunidades autónomas.* En primer lugar, cabe considerar como costes inevitables los siguientes:

*a) Las primeras subvenciones de autogobierno, derivadas de crear y poner en funcionamiento las instituciones democráticas «mínimas» con que debía contar cada comunidad autónoma para funcionar (Parlamento, Gobierno, etc.) y que tuvieron consignación presupuestaria en los Presupuestos Generales*

del Estado hasta mediados de los años ochenta. Ello no obstante, aquí puede discutirse también si son muchos o no el número final de diputados de algunas asambleas o las consejerías de Gobiernos autonómicos. Así, por ejemplo, el Parlament de Cataluña cuenta con 135 diputados para una población de 7 millones trescientas mil personas, y con un presupuesto, para el año 2009, de 68,3 millones de euros, mientras que el Congreso de los diputados se compone de 350 diputados para una población de 46 millones de habitantes, con un presupuesto de 98 millones de euros. Ello se traduce por de pronto en un sobrecoste para el ciudadano, pues mientras el gasto medio por diputado en el Congreso se eleva a 280.000 euros, el del un diputado del Parlament alcanza los 505.926 euros (y ello cuando el Congreso de los Diputados no es necesariamente. un ejemplo de austeridad).

*b) El coste efectivo de los servicios transferidos para mantenerlos al mismo nivel que lo venía prestando el Estado. Este coste se ha incluido en los diferentes decretos de transferencia.*

*c) El coste de nuevas políticas justificadas, como consecuencia de la detección de nuevas necesidades o la evolución de la sociedad (por ejemplo, la política de dependencia o de I+D+i)*

#### **1.2.2.2. Gastos evitables**

Se trata de gastos no estrictamente imprescindibles para contar con unos Gobiernos y parlamentos autónomos:

##### *a) Órganos adicionales*

Son la consecuencia de incrementar las instituciones de autogobierno más allá de lo esencial y su coste se ha venido incluyendo en el sistema de financiación. Por ejemplo, se ha generalizado en prácticamente todas las comunidades autónomas la creación de defensores del pueblo, cámaras o sindicatos de Cuentas, defensores del menor, consejos consultivos, consejos de consumo, consejos económicos y sociales, tribunales o comisiones de defensa de la competencia, agencias de protección de datos (ya existen en Cataluña, Madrid y País Vasco), etc. Todo ello como un reflejo amplificado de la estructura estatal, sin que haya habido un estudio que justifique esa necesidad ni se asegure su relación efectiva con los similares órganos a nivel nacional. No obstante, cabe preguntarse, *¿existen buenas razones por las que todo debe reproducirse necesariamente diecisiete veces?*

### *b) El coste incrementado de los servicios*

Se ha aumentado el coste de prácticamente todos los servicios transferidos por la necesidad-sentimiento de cada comunidad autónoma de no limitarse a mantener lo que venía haciendo el Estado para justificar así su propia existencia. Este coste adicional se trasladó igualmente a la organización, pues el número de funcionarios transferidos de los servicios periféricos del Estado correspondiente a cada servicio han sido sistemáticamente multiplicados; y así no es extraño encontrar el caso de antiguas direcciones provinciales (estatales) de muy pocos funcionarios sustituidas sistemáticamente por amplias consejerías.<sup>61</sup> Cabría sostener que dicho incremento se ha traducido en una mejora de los servicios para los ciudadanos, y de ahí que el modelo autonómico se haya consolidado, pero igualmente cabe preguntarse si las cosas se podrían haber hecho de otra forma tal vez más eficaz y sobre todo gastando menos.

*c) Actuaciones innecesarias, superfluas o de propaganda.* Veremos posteriormente algunos ejemplos que se dan en todos los niveles.

### *d) Gastos derivados del fraccionamiento de los servicios*

En materia sanitaria, por ejemplo, una política de contratación centralizada (por ejemplo de jeringuillas o algodón para hospitales) sería más eficiente para conseguir mejores precios mientras que una contratación parcializada reduce las capacidades de negociación, al menos en términos de economía de escala; pero el Estado ha hecho dejación de la competencia de coordinación general que a este respecto le atribuye la Constitución (artículo 149.1.16<sup>a</sup>).<sup>62</sup> Del mismo modo, en la Administración de Justicia, ante una sorprendente pa-

---

61. Habría que contar con la parte proporcional del ministerio correspondiente estatal que se venía dedicando a la gestión de una determinada política, pero en todo caso si comparamos el número de funcionarios (más laborales) que tenía el Estado centralizado por ejemplo en educación (ministerio más direcciones provinciales) y el número actual de funcionarios (más laborales) adscritos a diecisiete consejerías autonómicas de educación (es decir, contando sólo el personal que se dedica a planificar y gestionar esa política y no el número de profesores) el resultado es claramente incremental, sin que dicho aumento se justifique necesariamente por el mayor número de centros o por una mejor gestión de la política en concreto, pues los resultados que registra España a este respecto a nivel europeo son claramente negativos. Es decir, se incrementa el gasto y el número de personal de gestión de esa política, pero ello no se traduce en una mejor calidad del servicio. Y es que, sin perjuicio de otras consideraciones, reproducir una política en diecisiete centros distintos de toma de decisiones tiene su coste.

62. Sobre la posibilidad de mejorar el modelo sanitario español, véase Juan Luis Rodríguez Vigil: *Integración o desmoronamiento. Crisis y alternativas del Sistema nacional de salud español*. Cívitas, Madrid, 2008.



sividad del Ministerio de Justicia se ha producido una compartimentalización, y además con criterios diferentes, en el desarrollo de programas y sistemas informáticos para el funcionamiento de órganos judiciales, muchos de ellos incompatibles entre sí y con enormes costes. Sólo acontecimientos luctuosos y fallos judiciales escandalosos han llevado a replantearse esta política, si bien sólo de forma parcial. ¿No hubiera sido más lógico diseñar desde el principio un único programa informático igual para todos los órganos judiciales en España? ¿Qué tipo de sentimiento autonomista puede justificar el derroche, la incomunicación y la ineficacia? Aquí el Estado ha hecho dejación de las funciones que la propia Constitución le atribuye en el artículo 149.1 5ª y 18ª, convirtiendo el «escándalo» en el único instrumento viable para determinar la asunción de medidas de coordinación a nivel estatal.

Como tercer ejemplo, cabe citar el de importantes obras públicas y grandes inversiones autonómicas que podrían beneficiarse de economías de escala si fueran compartidas entre varias comunidades autónomas o sujetas a algún tipo de coordinación general.

#### *e) Gastos derivados del fraccionamiento regulatorio y de una ineficiente atribución de competencias*

En España se estima que existen 100.000 leyes y reglamentos en vigor sin contar con las normas europeas que gozan de aplicación directa. A la proliferación legislativa como fenómeno mundial se une en España la existencia de 18 centros emisores de normas a nivel legislativo y reglamentario sobre un ámbito potencial de aplicación de apenas 46 millones de habitantes.<sup>63</sup> A este respecto, la introducción (una vez más a instancias de la Unión Europea) de la «memoria de impacto normativo» puede ir en la buena dirección (Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio) aunque cabe dudar de su aplicación práctica, dados los antecedentes de un país donde la acción regulatoria está sometida más a criterios de oportunidad política y propaganda y menos al interés en valorar sus efectos reales, por lo que si no cambia ese enfoque cabe predecir que acabará siendo un trámite formal y no real.<sup>64</sup>

---

63. Véase Aurelio Menéndez Menéndez y Antonio Pau Pedrón (dirs.): *La proliferación legislativa: Un desafío para el Estado de derecho*. Thomson/Cívitas: Madrid, 2004. Un análisis más reciente y completo puede encontrarse en el libro promovido por el Colegio Libre de Eméritos Universitarios y titulado *Legislar mejor en el siglo XXI*. Ministerio de Justicia. Centro de Publicaciones: Madrid, 2009. Véase también Mercedes Fuertes: «Once tesis y una premática para salvar la dignidad de la ley». *Revista de Administración Pública*, n. 177 (2008), págs. 119-155.

64. Este punto deberá motivar algún día la tercera parte de este estudio: *El Coste del Estado autonómico III: Dispersión y exceso regulatorio*.

Por otra parte, las diferencias regulatorias pueden ser en ocasiones necesarias, pero no sin límites ni sin mecanismos que eviten excesos y bloqueos o sus excesos. De hecho, en España está en riesgo tanto la unidad de mercado (al sumar cargas innecesarias a nuestras empresas que no tienen sus competidoras en otros países) como la libre circulación de personas (cuando en algunas zonas se impide educar a sus hijos en la lengua común del Estado). La competencia que ha generado el Estado autonómico no es hacia una mayor calidad de servicios ni a la simplificación de procedimientos, sino a quién se diferencia más del resto o quién incumple más la ley estatal. Una solución (parcial) ha venido de nuevo no por iniciativa del Gobierno sino impuesta por la lógica europea. Así, la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de servicios) ha «forzado» a que la Disposición adicional tercera de la Ley 17/2009 de 23 de noviembre, adoptada para su transposición, cree el Comité para la mejora de la regulación de las actividades de servicios y su ejercicio pues, «sorprendentemente», hasta la fecha no existía ningún foro de coordinación horizontal de las tres Administraciones en este ámbito.<sup>65</sup>

### **1.2.3. GASTOS EVITABLES: EXCESOS, DUPLICIDADES Y REDUNDANCIAS**

Seguidamente nos centraremos en analizar los gastos evitables. No se trata de hacer un examen detallado, tarea que sobrepasa el alcance de este informe, pero sí de identificar un número suficiente de posibles excesos y disfuncionalidades que permitirán concluir la necesidad de reformar y mejorar el sistema actual.

#### **1.2.3.1. Medios anticuados y políticas innecesarias**

*a) Algunos gastos son claramente visibles y fáciles de reducir; y lo que falta en ocasiones es simple voluntad política, todo ello facilitado porque la opinión pública y publicada no suele fijarse en estos hechos. Así, algunas mejoras se*

---

65. En el Informe aprobado por el Consejo de Ministros el viernes 27 de noviembre de 2009 sobre la futura Ley de economía sostenible se dice: «3.- *Sostenibilidad financiera en las Administraciones Públicas.* Se creará un grupo especial de evaluación del gasto que analizará tanto los programas de gasto, como la estructura y procedimientos de los diversos ministerios y organismos públicos; y realizará recomendaciones para incrementar su eficiencia. Se presentará un plan de austeridad y de calidad del gasto y un plan de racionalización del sector público empresarial y de la estructura de la Administración Pública».

pueden acometer vía electrónica. Por ejemplo, ¿por qué todavía hay boletines oficiales que no han abandonado el papel? ¿Es necesario que en algunas comunidades autónomas y diputaciones provinciales su boletín oficial se publique todos los días cuando su actividad cuantitativamente no lo demanda? Es cierto que la Ley 11/2007 de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos, regula la posibilidad de establecer publicaciones electrónicas de los diversos boletines oficiales y establece que tendrán los mismos efectos que los atribuidos a la edición impresa. Sin embargo, la Administración General del Estado renuncia a imponer un calendario para el paso a la vía electrónica, dejando dicha posibilidad a la autonomía organizativa de las propias comunidades autónomas. Como resultado, dos años y medio después de la aprobación de la ley no todas las comunidades autónomas habían adaptado sus Boletines.

*b) Otros excesos son claramente visibles aunque sorprendentemente la sociedad los da por buenos. ¿Alguien puede apoyar en términos razonables o de mínima austeridad la creación de no uno, sino dos y hasta tres canales autonómicos de televisión y algunos locales que empiezan a surgir? Según informe realizado por Deloitte en 2008 las televisiones públicas perdieron 1.600 millones de euros, lo que supone un coste por hogar de 118 euros.<sup>66</sup> Como ejemplo de televisión local puede citarse a Onda Jerez, radio y televisión municipal, una de las primeras de España en este ámbito que soporta una deuda de tres millones de euros y cuesta unos dos millones al año; paralelamente el Ayuntamiento de Jerez ha debido despedir a 300 trabajadores.<sup>67</sup> Este es un ejemplo donde la (mala) política se convierte en enemiga de una gestión razonable y sensata. ¿Dónde queda el interés de un ciudadano que se convierte en pagador encubierto de un regalo envenenado?*

En la misma línea, ¿realmente se necesitan 50 universidades públicas en España con 100.000 empleados a su servicio y 6.700 millones de euros de presupuesto público (a las que se les unen 24 privadas)? ¿Son necesarias dos universidades no presenciales públicas (UNED y Oberta de Cataluña, a las que se unen tres privadas, alguna de ellas con participación pública)? ¿Pero

---

66. Datos de UTECA (Unión de Televisiones Comerciales Asociadas), que agrupa a las empresas de televisión privada españolas, y disponibles en <http://www.infoperiodistas.info/busqueda/noticia/resnot.jsp?idNoticia=9033>.

67. Agustín Rivera: «No se libran ni los Ayuntamientos: el de Jerez anuncia un ERE para despedir a 300 trabajadores». *Cotizalia* (16 diciembre 2009), disponible en <http://www.cotizalia.com/exclusiva/ayuntamiento-jerez-ere-despedir-trabajadores-20091216.html>

es que el Estado y las comunidades autónomas deben pelearse hasta en la distancia? En todo caso, ¿es eficaz esa distribución territorial?, ¿no se sacaría más provecho si se dedicara esa misma cuantía de financiación a menos universidades?, ¿no son cantidad y calidad términos opuestos?, ¿realmente está justificada por razones objetivas y operativas? Tal vez tenga algo que ver este hecho con que la mejor universidad española se encuentre en el número 200 de acuerdo con la clasificación de la OCDE y además sea privada.<sup>68</sup>

### 1.2.3.2. Proliferación de organismos público-privados

a) *Existe una auténtico «milagro» de multiplicación de fundaciones públicas y otros organismos público-privados, en su mayor parte creados sin sentido o sin evaluación previa de su necesidad y eficacia. Incluso el propio Gobierno ha asumido recientemente la necesidad de «racionalización de sus estructuras así como del sector público empresarial» (Plan de austeridad 2011-2013, aprobado por el Consejo de Ministros del 29 de enero de 2010). Sin ánimo de ser exhaustivos cabe destacar el ejemplo paradigmático a nivel estatal de la Sociedad Pública de Alquiler creada al socaire del nuevo Ministerio de Vivienda, que acumuló 10 millones de pérdidas ya en 2008. Con este resultado, dicha Sociedad se encontraba en quiebra técnica, puesto que la pérdida acumulada superaba su capital social.<sup>69</sup> Este hecho no ha llevado paradójicamente a cuestionar la misma existencia y utilidad de la Sociedad Pública de Alquiler, máxime cuando tanto por motivos competenciales (el Estado no tiene prácticamente competencias en este sector), como prácticos (una Sociedad en Madrid está alejada físicamente tanto de arrendadores como de arrendatarios) así lo hubieran aconsejado. Por el contrario, dado que se trataba de una decisión política el criterio (ineficaz) es mantenerlo a toda costa. Otro ejemplo de que la (mala) política y la eficacia se hacen en la práctica incompatibles.*

b) *No siempre la creación de nuevos órganos, por ejemplos las Agencias Estatales, han llevado consigo el paralelo adelgazamiento de las unidades que con anterioridad desarrollaban dicha función. Así, por ejemplo, la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios*

---

68. Recientemente un estudio del CSIC español ha realizado otra clasificación de las mejores 200 Universidades del mundo teniendo en cuenta su presencia web y su visibilidad, colocando como consecuencia a la Complutense de Madrid en el número 150 y la Politécnica en el 183, pero cabe dudar de la objetividad de ese enfoque.

69. «La Sociedad Pública de Alquiler acumulaba 10 millones de pérdidas den 2008». *Cotizalia* (24 noviembre 2009); disponible en <http://www.cotizalia.com/noticias/sociedad-publica-alquiler-acumulaba-millones-perdidas-20091124.html>

(Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre) no llevó consigo la eliminación de todas las unidades pertenecientes al entonces Ministerio de Administraciones Públicas de la Dirección General de la que se nutrían sus funciones, con lo que en el resultado total se incrementaron tanto el número de efectivos como también los salarios, sobre todo (comparativamente) de los empleados de la Agencia (su presupuesto para el año 2008 fue de casi seis millones de euros, 5.984.418 euros). Esta última, por otra parte, somete su plan de trabajos a los encargos que apruebe el Consejo de Ministros, lo que unido a que su director se nombra libremente por Real Decreto pone en cuestión una necesaria independencia para realizar adecuadamente su función. De hecho, el primer director fue «caprichosamente» cesado cuando Elena Salgado fue nombrada ministra de Administraciones Públicas sin necesidad de justificar ese cambio, sólo por querer poner una persona de su confianza. En la actualidad dicha Agencia prácticamente se limita a evaluar el Plan Nacional de Reformas y procede además a subcontratar algunos estudios a consultoras privadas, incluso a otros órganos públicos como es el caso de la encuesta del CIS sobre el estado de opinión de los ciudadanos respecto a los servicios públicos. Es decir, se incrementa el gasto sin aumentar necesariamente el grado de eficacia de las políticas.

*c) Destaca asimismo un excesivo recurso a la externalización y subcontratación de servicios públicos, tanto a nivel estatal como autonómico, por una cuestionable «insuficiencia de medios», incluso en áreas de carácter sensible. Ello supone normalmente incrementar el coste, si bien no necesariamente la calidad del servicio (ver, por ejemplo, Orden EHA/2513/2009, de 15 de septiembre, por la que se declara la insuficiencia de medios de la Intervención General de la Administración del Estado, que justifica la contratación con empresas privadas de auditoría).<sup>70</sup> De hecho, recientemente la propia Intervención General ha declarado en un informe que «ante la falta de recursos humanos suficientes, los órganos gestores están recurriendo a figuras como el contrato, la encomienda o el encargo, desvirtuando la naturaleza con la que nace la contratación administrativa».<sup>71</sup> Por otra parte, lo más grave es que en*

---

70. Se trata además de una vía para incrementar el número de personas que trabajan *de facto* para la Administración sin que se note, es decir ocultando este dato a la Administración Pública y a un coste superior al que se paga por hora trabajada a los funcionarios.

71. Véase «Informe general sobre los principales resultados de la ejecución de los planes de control financiero permanente y auditoría pública del ejercicio 2008», pág. 26, disponible en <http://www.meh.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/09%2012%2003%20Informe%20CM%20%20plan%202008.pdf>. Igualmente destaca dicho informe «la creciente externalización de las tareas propias de la Administración, que muchas veces comporta una verdadera contratación de

el caso de las externalizaciones normalmente no se reduce lo que correspondería el gasto interno que se externaliza, con lo que al final crece el gasto. Las relaciones de puestos de trabajo no se renegocian para reequilibrar y redistribuir el personal y hay adjudicaciones que acaban siendo objeto de una decisión «política» disfrazada de profesionalidad.

*d) Todo lo anterior ocurre en los municipios y comunidades autónomas, sólo que en muchos casos multiplicado (y no sólo por 17). ¿Alguien puede explicar con criterios profesionales la extraordinaria proliferación de agencias y fundaciones en este ámbito? En efecto, la lista de este tipo de entidades es exageradamente larga para un país de 46 millones de habitantes. Por dar sólo algunos ejemplos, encontramos: la Agencia Catalana de Seguridad Industrial, la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales, la Oficina Catalana Antifraude, la Agencia Gallega de Industrias Culturales, la Sociedad Gallega del Medio Ambiente, la Agencia Extremeña de Evaluación Educativa, el Ente Público Extremeño de Servicios Educativos Complementarios, la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo, etc. Todo ello se hace sin evaluar posibles duplicidades no sólo con los órganos estatales similares sino con los órganos administrativos de las consejerías o de otros órganos que permanecen (así, hay posibles duplicidades entre la Oficina catalana antifraude y el Tribunal de Cuentas, la Sindicatura del Cuentas o el Síndic de Greuges).<sup>72</sup> Por ejemplo, si una comunidad autónoma tiene cinco (en un caso concreto) entidades dependientes de su Administración dedicadas a la promoción cultural, ¿a qué se dedica el personal de la Consejería de Cultura una vez han tramitado las transferencias a cada una de las instituciones?*

*e) El número de empresas públicas autonómicas ha aumentado el 80% en los últimos años y de 2003 a 2008 hemos pasado de 163 fundaciones públicas a 541, de las que 344 son autonómicas.<sup>73</sup> Un problema añadido de esta for-*

---

personal (...). En concreto, en el informe del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino se señala que se está utilizando la contratación para externalizar tanto tareas que deben realizarse con sujeción al derecho administrativo como actividades que cubren necesidades de carácter permanente y en las que se establece un grado de dependencia entre el equipo de trabajo de la empresa externa con el órgano de contratación que no debería existir en la contratación administrativa».

72. Véase Tomàs Font i Llovet: «Organización Administrativa de las comunidades autónomas» en *Informe comunidades autónomas 2008*. Instituto de Derecho Público: Barcelona, 2009, págs. 704-708.  
73. Existen asimismo fundaciones públicas de ámbito local. Según datos de la Intervención General de la Administración del Estado («Informe general sobre los principales resultados de la ejecución de los planes de control financiero permanente y auditoría pública del ejercicio 2008»), a fecha de 31 de diciembre de 2007 el sector público empresarial estatal contaba con 286 entidades y el fundacional con 57.

ma de actuar es que el déficit de estas entidades es un agujero negro de las cuentas públicas, por tanto del que no se responde frente a Europa y frente a los ciudadanos. De hecho, hay constancia que en más de un caso algunas empresas públicas han sido utilizadas para transferir deuda, haciendo por ejemplo que compren suelo rústico de determinados Ayuntamientos a diez veces su valor real.

Un ejemplo concreto de esta obsesión por crear empresas públicas, organizaciones paraprivadas y sobre todo fundaciones públicas es la de la comunidad autónoma de Andalucía, la cual cuenta con 54 empresas públicas, con un presupuesto de 5.282 millones de euros y 20.000 trabajadores; y 26 fundaciones con un total de obligaciones reconocidas de 545 millones de euros y 3.988 trabajadores, todo ello sin que estos empleados aparezcan normalmente en las estadísticas.<sup>74</sup> Por su parte, en la Comunidad Valenciana, la deuda de las empresas públicas supera los 11.300 millones de euros. Frente a esta situación incluso el Presidente Camps anunció en otoño de 2009 la fusión o desaparición de 15 entes dependientes de la Generalidad, al tiempo que confirmaba un mayor control del gasto de su Administración, como medida para paliar las complicadas cuentas públicas.<sup>75</sup>

El problema no sólo es la cuantía en sí sino que no se sabe muy bien quién evalúa la necesidad y eficacia de estos instrumentos más opacos de llevar a cabo iniciativas públicas; y que su creación o mantenimiento no supone necesariamente la paralela eliminación o significativa reducción de las direcciones generales o consejerías que se ocupan presuntamente de esos temas. En otras palabras, ¿son estos instrumentos realmente una vía para mejorar y flexibilizar la gestión pública de determinados asuntos o una vía para aumentar gastos y paralelamente escapar a cualquier control y a la fiscalización del gasto y a los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos? ¿Es esto una mera sospecha o quizá se acerca a la certeza? <sup>76</sup>

---

74. *ABC* (16 noviembre 2009 y 17 noviembre 2009).

75. Paralelamente el Consejo de Ministros de 23 de diciembre de 2009 autorizó a la Comunidad Valenciana a realizar una o varias emisiones de Deuda Pública mediante bonos, obligaciones privadas o cualquier otro instrumento que pudiera estar en funcionamiento en los mercados, por un importe máximo de 900.032.090 euros. Esta operación de endeudamiento se autorizaba según lo establecido en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, en la que se establece que estas precisan de autorización del Estado para realizar operaciones de crédito público u operaciones de crédito en el exterior.

76. Unión Progreso y Democracia (UPyD) planteó a finales de 2009 la racionalización y simplificación del entramado de empresas participadas por el Gobierno Vasco. En este sentido, UPyD

Mientras tanto, a finales del año 2009 las entidades locales llegaron a un déficit de 48.000 millones de euros mientras las comunidades autónomas alcanzaron en igual concepto los casi 100.000 millones sin contar posibles deudas de sus empresas públicas y fundaciones. Lo sorprendente es que este hecho no tenga apenas coste electoral: parece que las luces de las inauguraciones nos impiden ver la oscuridad de las cuentas públicas.

Debe exigirse al Gobierno la elaboración de un estudio detallado (más allá de lo que en la actualidad elabora la Intervención General de la Administración del Estado) que justifique la existencia de cada una de las empresas y fundaciones públicas en España (estatales, autonómicas y locales) especificándose su coste, deuda y disfuncionalidades.

### 1.2.3.3. Duplicidades administrativas

Hay otros gastos más difíciles de detectar. Entre estos se incluyen numerosas duplicidades y redundancias que se dan en nuestro sistema de tres Administraciones. Es decir que existen numerosos casos de organizaciones-organismos duplicados en Estado-comunidades autónomas-entidades locales (o incluso en el interior de cada una de ellas) con las mismas funciones o incluso sin funciones concretas. Y es que resulta extraño que no haya pervivido en la actual LOFAGE (Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado) el artículo 3.3. de la derogada Ley de Procedimiento Administrativo que decía: «No podrán crearse nuevos órganos que supongan la duplicación de otros ya existentes si al propio tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de estos». Podría decirse que esta previsión es una perogrullada y que se incluye dentro del presunto principio general de incremento cero de gasto público, pero veremos que en la práctica esto no ha sido así.

---

presentó una enmienda al proyecto de presupuestos para que se comience a hacer un estudio en profundidad de todo ese entramado y se propongan las soluciones para su simplificación, con la disolución de sociedades innecesarias y con la asunción de sus cometidos y funciones directamente por el Ejecutivo. Además, el parlamentario vasco de UPyD, Gorka Maneiro, solicitó al lehendakari, Patxi López, que explicara qué medidas tiene previsto adoptar para simplificar el organigrama de empresas, entes, organismos, agencias, fundaciones o consorcios, entramado que fue creado por los Gobiernos nacionalistas anteriores con oscuras finalidades, «como escapar al control público, saltarse los controles sobre contratación y enchufar a los amigos». Maneiro pidió al lehendakari que «impulse y lidere el necesario proceso de reestructuración de esa maraña y que muchas de las actuaciones que están realizando esos entes pasen a ser realizados directamente por el Gobierno, por sus funcionarios y empleados, que están sobradamente preparados para realizarlo» («UPyD pide que se racionalice», *ABC* [1 diciembre 2009], disponible en <http://www.abc.es/agencias/noticia.asp?noticia=193300>).



Ya hemos mencionado en el apartado 2.1 la existencia de órganos adicionales que replican diecisiete veces numerosos órganos que existen a nivel estatal y todo ello sin asegurar la coordinación efectiva entre ellos. Seguidamente, sin embargo, vamos a destacar algunos aspectos y ejemplos singulares dentro de la problemática general de las duplicidades:

*a) Una organización gubernamental irracional, caprichosa y poco eficiente*

En este ámbito debemos comenzar criticando al Gobierno central. Así, la creación de nuevos departamentos ministeriales en los últimos tiempos se ha hecho al margen de cualquier tipo de estudio ni criterio de racionalización y eficiencia, lo que ha motivado una proposición de ley por parte de UPyD para que esta cuestión vuelva a someterse a norma con rango de ley como lo fue hasta mediados de los años ochenta. En todo caso, cuando menos debería ser objeto de un gran pacto político que ofrezca estabilidad y evite las modificaciones caprichosas. De hecho, en la actualidad, como consecuencia de esa forma poco meditada de proceder, se observan numerosos casos de interferencias y redundancias competenciales entre diversos ministerios. Así, las funciones y órganos que con referencia a la política espacial comparten Ciencia e innovación y el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio han causado incluso problemas en foros internacionales en cuanto a quién representaba al Estado. También existen claras duplicidades a nivel estatal entre el Ministerio de Cultura, Instituto Cervantes, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación; y, dentro de éste, la Sociedad Estatal para la Acción Cultural Exterior, Cooperación Internacional y Cooperación Cultural Exterior Española considerada, tras la reforma organizativa interna, como asunto global y parte de la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores.

El reparto de competencias entre los departamentos ministeriales es en ocasiones tan kafkiano que se han puesto de moda convenios de colaboración entre ellos para resolver sus conflictos (así entre Educación y Ciencia e Innovación; y últimamente entre Exteriores y Cultura). Y todo ello no sólo causa ineficacias y dificultades en el trabajo de los funcionarios sino que genera sobrecostes, perfectamente evitables, sobre el funcionamiento interno y externo de la organización (nuevas instalaciones, nuevos equipamientos, nuevos programas informáticos, traslados de efectivos, etc.). Estamos por tanto ante otro ejemplo donde la (mala) política se ha convertido en enemiga de la racionalización, la eficacia y la eficiencia.

La situación no es sin embargo mejor en las comunidades autónomas, donde también se ha generalizado (a imitación del Gobierno central) que el presidente modifique libremente la estructura gubernamental. En este sentido se ha afirmado por voces nada sospechosas de centralistas que «en su conjunto, cabe señalar que se observa un excesivo grado de inestabilidad organizativa, obligada en ocasiones por los equilibrios internos dentro del partido o de la coalición de gobierno, pero que no siempre dan como resultado un diseño más racional del ejercicio de las funciones públicas».<sup>77</sup>

Por otra parte, la atomización de la Administración local, con un 73% de menos de 1.000 habitantes, dificulta la transferencia de competencias de las comunidades autónomas a las entidades locales, cuando paralelamente coexisten inexplicablemente diputaciones provinciales y delegaciones autonómicas provinciales.

#### *b) El exceso de observatorios*

La proliferación de este tipo de órganos tiene características de verdadera epidemia no sólo en el Estado sino a nivel autonómico e incluso en algunos Ayuntamientos. Lo que en principio puede parecer una buena idea —crear un órgano que estudie la situación de un determinado sector— se ha venido convirtiendo, con algunas excepciones,<sup>78</sup> en una estrategia para aplazar la toma de decisiones aparentando que se toman medidas que luego no son realmente ni evaluadas, ni aplicadas, ni en su caso de mayor utilidad. Por su parte, los observatorios autonómicos, multiplicados por diecisiete, «observan» sólo en su territorio, es decir, compartimentalizan la observación, verdadero ejercicio de malabarismo en la gestión de la información, sin que esté clara su utilidad y coste real.<sup>79</sup> De hecho, se acumulan informes anuales año tras año sin que casi nadie los lea y por supuesto los aplique. En la mayoría de los casos no hay comunicación entre los observatorios, no se comparte información y se lanzan proyectos que ya han sido realizados a escala nacional o autonómica o se limitan a contratar estadísticas. En realidad más que «observar» lo que hacen es buscar información para lo cual no dudan en subcontratar a empresas o universidades.

---

77. Tomàs Font i Llovet: «Organización administrativa de las comunidades autónomas», *op. cit.*, pág. 699.

78. Por ejemplo, hay algunos observatorios con funciones específicas como el «industrial», cuyo informe resulta vinculante para la adopción de determinadas decisiones públicas que afectan a sectores industriales.

79. Los ejemplos son innumerables aunque difíciles de cuantificar: Observatorio del Trabajo de la Generalitat de Cataluña (DOGC de 24 de noviembre de 2008), Observatorio de la Convivencia Escolar en Castilla-La Mancha, Observatorio Gallego de Servicios Sociales, etc.

A nivel estatal la situación no resulta mucho más positiva. Se da el caso de observatorios con distinta denominación y adscripción ministerial, pero con similar si no idéntica función: así, por ejemplo, el Observatorio de Precios de Alimentos (Agricultura) y el Observatorio de Distribución Comercial (Comercio). Asimismo recientemente, dentro del Acuerdo Gobierno-Sindicatos para la Función Pública 2010-2012, se ha propuesto como gran novedad la creación de un nuevo «Observatorio del Empleo Público», como si fuera un problema de falta de información o análisis las deficiencias actuales de los recursos humanos en la Administración Pública.<sup>80</sup> En realidad, la información ya existe (y de forma abundante) en la Secretaría de Estado para la Función Pública y cuentan con ella los responsables políticos-públicos; lo que ocurre es que no les gustan los resultados, con lo que prefieren mirar a otro lado para no entrar en conflicto precisamente con los mismos sindicatos que promueven la creación del Observatorio (incluso cuando ya existen otros observatorios en parecido ámbito como el Observatorio para la Calidad de los Servicios Públicos).

Como supuestos de duplicidad entre Observatorios y órganos que cumplen parecidas funciones cabe destacar el ámbito de la igualdad de género. Aquí se ha aprobado el Real Decreto 1791/2009 de 20 de noviembre por el que se regula el régimen de funcionamiento, competencias y composición del Consejo de Participación de la Mujer (un «órgano colegiado de naturaleza participativa y de carácter consultivo y asesor, adscrito a la Administración General del Estado» según el artículo 2.1. del Real Decreto antes citado, que cuenta con una presidencia, dos vicepresidencias y cuarenta vocales) que estaba ya previsto en el artículo 78 de la Ley Orgánica 3/2007 de 22 de marzo para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Sin embargo también existen el Observatorio de la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, el Observatorio de la Imagen de las Mujeres, Observatorios Sectoriales sobre Igualdad de los Ministerios de Defensa y de Sanidad y Política Social, el Instituto de la Mujer, la Comisión Interministerial de Igualdad (artículo 76 de la Ley Orgánica 3/2007 de 22 de marzo), a los que se añaden observatorios y organismos semejantes en el ámbito de las diecisiete comunidades autónomas y algunos Ayuntamientos. Aunque se trate de justificar «formalmente» la compatibilidad de todos ellos, no se puede evitar un cierto solapamiento por ejemplo con los diversos observatorios o con el propio Instituto de la Mujer (y

---

80. Véase «Gobierno y sindicatos impulsan la Administración del siglo XX [sic]». *Revista MUFACE*, n. 216 (octubre-diciembre 2009); disponible en <http://www.muface.es/revista/o216/index.htm>.

de aquellos con éste) entre cuyas funciones se encuentran (artículo 2 de la Ley 16/1983, de 24 de octubre de creación del organismo autónomo Instituto de la Mujer) el estudio de la situación de la mujer española, la recopilación de información y documentación relativa a la mujer y el asesoramiento y colaboración con el Gobierno.

En resumen, el problema de la toma de decisiones estriba, en la mayor parte de los casos, más que en la falta de suficientes datos, en la falta de voluntad de tomarlas a la vista de la información disponible. En este sentido, el exceso de creación de observatorios se convierte no sólo en un derroche sino también en una vía para retrasar (tal vez indefinidamente) la toma de decisiones efectivas.

Debe exigirse al Gobierno la elaboración de una relación detallada de observatorios existentes en España (en su nivel estatal, autonómico y local) donde se especifique su coste y disfuncionalidades.

### *c) En las relaciones exteriores: embajadas y oficinas autonómicas*

Este es uno de esos casos donde más que reformar la Constitución habría que comenzar a aplicarla pues, a estas alturas, nadie diría que el artículo 149.1.3<sup>a</sup> realmente establece como competencia exclusiva del Estado «las relaciones internacionales». Por el contrario, en la práctica se ha producido una interpretación algo o muy abusiva de una sentencia del Tribunal Constitucional de 1994 que resolvió, a favor del Ejecutivo vasco, un conflicto de competencias planteado por el Gobierno central contra la apertura de una sede en Bruselas. El Tribunal Constitucional fundamentaba entonces su resolución en que la oficina en cuestión no vulneraba la reserva que, como competencia exclusiva en favor del Estado, atribuye la Constitución española a las relaciones internacionales, dado que la intención del País Vasco no era ejercer un poder político en el exterior; y justificaba su presencia en la capital europea porque allí se debatían cuestiones que afectaban directamente a sus intereses.

Sin embargo, una prueba de que algo le pasa a nuestro Estado de las autonomías es la anormal «obsesión» autonómica por dedicarse en cuerpo y alma a las relaciones exteriores, con un ánimo de querer sustituir, que no complementar, al Estado. Así, si en el año 1999 el Gobierno vasco contaba con una única delegación en el exterior diez años después, su obsesión se ha traducido en una red de ocho embajadas (Bruselas, Madrid, considerada ésta por cierto dentro del mismo paquete, Chile, México, Argentina, Vene-

zuela, Estados Unidos y Francia), dentro de un gasto en política exterior que ascendió en el presupuesto aprobado en 2008 a 14,1 millones de euros. En total, el Ejecutivo vasco ha invertido en los últimos nueve años 27,6 millones de euros en esta política.<sup>81</sup> Por otra parte, desde los 0,4 millones de euros que costaba la oficina de Bruselas en el año 2000, se ha pasado a los 6,3 millones presupuestados para el año 2009.

La situación en Cataluña no es más alentadora. En el año 2009 se ha destinado un total de 25,9 millones para relaciones exteriores. A día de hoy, la Generalitat ya tiene delegaciones en funcionamiento en las capitales de Alemania, Reino Unido, Nueva York y Francia. Las «embajadas» de Berlín y Londres costaron 180.000 euros, una cantidad que sólo incluye su puesta en marcha, no los gastos de personal. También están previstas dos más en Argentina y México.

A ello se unen igualmente las oficinas comerciales autonómicas (no necesariamente coordinadas con el ICEX), las de turismo (no necesariamente coordinadas con Turespaña) y además en el caso de la enseñanza de la lengua (española) las consejerías de educación de algunas comunidades autónomas tienen programas (por ejemplo para universitarios) que se suman a los centros culturales y los Institutos Cervantes. Aunque parte de este fenómeno quepa explicarlo por la falta de eficacia y medios (en ocasiones) de la acción exterior del Estado, en realidad la función y objetivos que persiguen las comunidades autónomas en muchos casos no es complementar al Estado sino directamente sustituirlo.

Cabe incluso predecir que, como ocurrió con el caso de las oficinas comerciales en Bruselas, este despilfarro económico será imitado por otras comunidades autónomas, con el consiguiente incremento del gasto público y sin beneficio alguno para los ciudadanos. En efecto, cuando el Estado español todavía no tiene representación diplomática en muchos países del mundo y algunas de sus delegaciones cuentan con problemas de personal y de recursos, parece un claro despropósito que las comunidades autónomas se dediquen a crear sus representaciones (con nuevos edificios, personal e instalaciones), además en países en los cuales España ya tiene embajadas, en lugar de dedicarse a reforzar estas últimas y no vulnerar la coordinación de nuestra política exterior. ¿No sería más eficaz y razonable en un Estado moderno que

---

81. Estaba prevista la apertura de una más (se barajaban las posibilidades del Reino Unido o Alemania), a la que el Gobierno vasco de Ibarretxe había destinado 1,2 millones de euros.

en el supuesto hipotético de considerar necesaria una representación autonómica en el exterior esta se integrara dentro de la Embajada española? ¿Dónde queda el papel del Estado para asegurar la unidad de la acción exterior? Pero, a fin de cuentas, ¿es eficaz esta política para las propias comunidades autónomas? ¿Cuál sería la imagen que tendríamos si de repente el Estado de Tejas abriera embajada en Madrid y afirmara «esto no tiene que ver nada con la Embajada de EEUU»? ¿Realmente eso mejoraría su imagen en España y las ganas y garantías de nuestros empresarios de invertir allí?

Debe exigirse al Gobierno la elaboración de una relación detallada de embajadas y oficinas existentes en el extranjero (estatales y autonómicas) que especifique su coste y disfuncionalidades, con el fin de presentar un plan de simplificación y coordinación efectiva de nuestra representación «real» exterior.

#### d) Los órganos consultivos

Ya hemos mencionado que en las comunidades autónomas se han creado toda una serie de órganos consultivos en los más diversos sectores, algunos con gran grado de mimetismo con los existentes a nivel estatal (Comité Económico y Social, Consejo de Consumidores, etc.). De ellos cabe destacar el caso de los Consejos consultivos. Así, tras la sentencia del Tribunal Constitucional 204/1992 todas las comunidades autónomas, con excepción de Cantabria, han creado su propio consejo consultivo (la última ha sido Madrid), lo que no se ha limitado normalmente a reproducir la organización y funciones del Consejo de Estado, en virtud de nuevo de la capacidad de autoorganización. Esta función consultiva autonómica tuvo un coste total de 30 millones de euros en el año 2006 (sin incluir el Consejo de Estado). En esa época el Consejo más austero era el de Aragón con un presupuesto anual de 330.436,49 euros, mientras el andaluz era el de mayor presupuesto (4.072.580 euros) sin contar el caso singular de Cataluña, donde esta función consultiva goza de bicefalia con un coste total de 5.300.000 euros: Comisión Jurídica Asesora de la Generalitat de Cataluña (2.423.331,74 euros) y Consejo Consultivo de la Generalitat de Cataluña (que emitió 7 dictámenes según datos de su memoria en dicho año con un presupuesto total de 2.818.404,21 euros —lo que supone un coste de 400.000 euros por dictamen— y ahora ha sido transformado en Consejo de Garantías Estatutarias).

De existir un intercambio efectivo de buenas prácticas lo lógico sería que todos hubieran adoptado el modelo aragonés. Sin embargo, más bien ha sido al revés, pues como consecuencia del nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón

su Consejo consultivo ha cambiado de organización y normas de funcionamiento y ha aumentado su presupuesto, aunque siga siendo el más austero de los españoles. Por tanto se trata de un supuesto en el que se demuestra claramente que en España no funciona el *benchmarking* entre Administraciones, pues si se imita a alguna es a la que más presupuesto es capaz de obtener. Es este hecho lo que genera prestigio entre sus colegas y no el hacerlo mejor con menos gasto.

*e) Los jurados provinciales (estatales) y autonómicos de expropiación*

La Constitución fija en el artículo 149.1.18<sup>a</sup> que es competencia estatal exclusiva la legislación sobre expropiación forzosa, pero ¿se está aplicando esa previsión en la práctica? La posición institucional y legal de los jurados provinciales de expropiación se ha visto afectada por la obsolescencia general de la Ley de Expropiación Forzosa. Han sido muchas las críticas acumuladas en la etapa postconstitucional y numerosos los esfuerzos para promover su cambio, entre los que merece destacarse el borrador de anteproyecto de nueva ley que se redactó en 2002 en el seno de la Comisión General de Codificación. Pero estas iniciativas no han cristalizado en una reforma general. Únicamente se han ido produciendo modificaciones concretas y aisladas (en lo relativo a intereses de demora, necesidad de consignación presupuestaria para iniciar el expediente, plazo de resolución del jurado, reversión).

Por lo que a los jurados se refiere su principal disfunción es consecuencia de la descentralización política operada por el Estado de las autonomías, por la vía del correlativo adelgazamiento del aparato periférico de la Administración del Estado, circunstancia que fue privando —de hecho— a los jurados del funcionariado técnico necesario para constituirse correctamente: el problema de fondo era el alejamiento de la nueva realidad administrativa (ningún vocal de procedencia autonómica). Aunque no era este su único problema. Otro fácilmente detectable era el de los notables retrasos en la determinación del justiprecio, ya que los jurados sobrepasaban sonrojantemente el exiguo plazo de diez días marcado por la Ley de Expropiación. El remedio vino de la mano del cómodo recurso a la eliminación del mencionado plazo, remitiendo así de forma implícita al general de tres meses marcado por la legislación general de procedimiento (artículo 42 de la Ley 30/1992). La otra cuestión, la de su adecuación a la nueva estructura del Estado, fue soslayada.

No es de extrañar, pues, que algunas comunidades autónomas tomaran la iniciativa y fueran creando órganos paralelos con funciones equiparables a

las de los jurados, de composición diversa pero con clara tendencia a la falta de paridad a favor de la propia Administración expropiante, aprovechando de nuevo su capacidad de autoorganización: una autonomía que se ha utilizado en este caso para invadir competencias estatales al margen de la ley y de la Constitución.<sup>82</sup>

En este asunto cabe concluir que el Estado ha hecho dejación de funciones al permitir una práctica administrativa de las comunidades autónomas que excede los límites legales y constitucionales y que está conduciendo a la implantación de órganos tasadores duplicados, cuya actividad podría afectar a la igualdad de los ciudadanos en el cálculo y determinación del justiprecio y cuya eficiencia está todavía por medir.

Debe exigirse al Gobierno la elaboración de una relación detallada de los jurados de expropiación existentes en España (en los niveles estatal y autonómico) especificándose su coste y disfuncionalidades.

#### *f) La multiplicidad de institutos de estadística*

Otro tipo de órgano que aparece difundido por todo el orbe autonómico son los institutos de estadística. Con ser grave el problema principal no sólo esto, sino que esa multiplicidad de institutos genera información heterogénea entre sí. Por ello debe no sólo evaluarse si la duplicidad tiene sentido en este ámbito, sino al menos poner a trabajar a todos los institutos en la misma línea.

### **1.2.4. COSTES DE PERSONAL Y DE FUNCIONAMIENTO**

#### **1.2.4.1. Dos excesos previos: personal de confianza y diferencia salarial**

Las preguntas que nos podemos hacer en este apartado son: ¿están los gastos de personal directamente relacionados con el aumento de la eficacia?, ¿a más personal se deriva necesariamente mejores servicios?, ¿o estamos asistiendo a un exceso y derroche en este ámbito? Conviene empezar advirtiendo que el presente informe no se elabora contra los funcionarios públicos

---

82. Contaban con un órgano colegiado de estas características (a fecha de diciembre de 2007) 11 comunidades autónomas (Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco); no contaban con este tipo de órgano, y por tanto los jurados provinciales seguían siendo los únicos en su territorio, 6 comunidades autónomas y las 2 ciudades autónomas (Aragón, Baleares, Cantabria, Ceuta, La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Melilla). Así pues, nos encontramos con 40 provincias o ciudades autónomas en las que el jurado comparte tarea con un homólogo autonómico y 12 en las que desempeña esa tarea en solitario.



pues, aunque en este periodo de crisis se beneficien de un trabajo en principio inamovible, se trata en su mayoría de personal bien formado y seleccionado con rigor, necesario para un servicio público eficaz, al que, dado que en su mayor parte no se pone nunca en huelga, se le ha despreciado y maltratado en los últimos años como revelan subidas salariales sistemáticas inferiores al IPC real, lo que ha determinado una pérdida consolidada de capacidad adquisitiva. En todo caso, antes de profundizar en esta cuestión, hay que hacer referencia a dos problemas específicos

*a) El gasto excesivo en personal de confianza* (más allá de unos limitados gabinetes). Se está haciendo un uso abusivo de los puestos de confianza, bajando el nivel profesional en muchas comunidades autónomas no sólo a jefes de servicio, sino a coordinadores, analistas o jefes de sección, con lo que buena parte de los puestos están en manos de la decisión de un político o de alguien designado por un político, sin ningún criterio o evaluación que garantice la elección de los mejores. De hecho, en la actualidad muchas comunidades autónomas, y en parte también la Administración General del Estado, se muestran cada vez más reacias al sistema «objetivo» de las oposiciones, prefiriéndolas sustituir o suplantar por la contratación directa «a dedo» o por una recurrente ampliación del número de interinos, sobre todo en puestos donde la fidelidad resulta, para algunos políticos, más necesaria (incluida la asesoría jurídica). Ello es consecuencia en realidad de la incapacidad de muchos políticos (normalmente por falta de preparación y experiencia en la labor de dirección pública) para trabajar (y fiarse) de funcionarios profesionales; y no tanto por una potencial estrategia de rodearse de expertos altamente cualificados provenientes del mundo privado, quienes dados los salarios de la Administración Pública no se sienten muy atraídos por semejante oferta. Incluso el Gabinete del Presidente del Gobierno es superado por algunos presidentes de comunidades autónomas. Estos gabinetes se revelan todavía más excesivos por cuanto reproducen la estructura del propio Gobierno, lo que demuestra, además de una cierta esquizofrenia organizativa, una falta de confianza en los responsables de los distintos ministerios o consejerías que el propio presidente ha nombrado.

*b) La diferencia salarial (abusiva) entre empleados públicos de diferentes territorios y servicios o entre la Administración General del Estado y comunidades autónomas.* La ausencia de coordinación efectiva en esta materia hace que los sueldos estén en permanente espiral al alza en muchas comunidades autónomas, con el simple objetivo de estar «mejor que la media». Además,

el poder de los sindicatos es mayor en una comunidad autónoma que en el Estado; y la posibilidad de ceder ante las demandas por la repercusión mediática y política también se incrementa. En todo caso estas diferencias no están motivadas, en su mayor parte, por loables intentos de premiar la productividad o recompensar situaciones objetivas de mayor coste de la vida, peligrosidad, responsabilidad, exigencia en la selección, dificultad del trabajo, etc., sino simplemente por el objetivo de comprar fidelidades pero consolidando paralelamente situaciones de injusticia (por ejemplo, entre policías nacionales y guardias civiles respecto a policías autonómicos y locales, algo que puede extenderse igualmente a otros colectivos). Y ello, esto es lo más grave, se ha hecho con el apoyo entusiasta del Gobierno de la nación, siendo este al mismo tiempo el que en ocasiones menos paga precisamente a los colectivos que exigen una mayor preparación o asumen mayor responsabilidad, carga de trabajo y peligrosidad. En todo caso, de esta manera, se generaliza de nuevo en España la desigualdad y la injusticia al tiempo que se consolida el principio de que se copia al que más presupuesto gasta aunque no sea necesariamente al más eficaz (luego veremos algunos datos interesantes en el punto 1.2.4.3).

#### 1.2.4.2. Evolución de la distribución de efectivos y presupuesto

Seguidamente vamos a analizar cómo ha evolucionado en España el incremento del número de empleados públicos y su distribución, así como el porcentaje del presupuesto que se gestiona, entre los tres niveles de gobierno.<sup>83</sup> En la figura 3 se observa la evolución del empleo público en España en el periodo 1990-2009. Cabe apreciar el radical adelgazamiento del aparato público estatal que se ha reducido en un 56%, 733.671 personas. Incluso, cuando se descuentan las fuerzas armadas, policía, guardia civil y Administración de

---

83. Según datos del Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio Economía y Hacienda (publicados por el periódico *Expansión*), desde 2005 a 2009 la factura en operaciones corrientes de las autonomías ha engordado un 88,14%. Es decir, 39.299 millones de euros más, hasta los 142.336 millones. Entre las principales obligaciones, 55.330 millones se destinan a pagar las nóminas de los funcionarios, un 43% más que en 2005; y 28.927 millones a los gastos corrientes en bienes y servicios, un 86% más que hace cuatro años. En el mismo periodo el total de ingresos no financieros de las comunidades avanzó bastante menos, un 30,7%. En cualquier caso, el Estado no ha obrado de manera distinta a las comunidades autónomas. Sólo su gasto de personal ha repuntado en 8.466 millones entre 2005 y 2010. La Generalitat catalana es la que soporta un mayor gasto en alta dirección de Gobierno, 114 millones de euros, y en Administración General, 1.813 millones. Una comunidad más extensa y poblada como Andalucía utiliza para ambos capítulos 245 millones. La Comunidad Valenciana es la que más recursos del total, un 38,5%, destina a Sanidad; y también lidera el gasto proporcional en educación, un 29,3%. Madrid es la región que más fondos de sus cuentas utiliza para pagar la deuda pública, un 5,7%.

Justicia se queda la Administración General del Estado incluso reducida a unos números (238.851) bastante razonables sobre todo si lo comparamos con otros organismos con menos competencias. Por otra parte, aunque el Estado gestione el 50% del presupuesto total, en realidad un 30% de esa cifra se refiere a seguridad social, tarea que se lleva a cabo con notable eficacia por apenas 20.000 empleados públicos.<sup>84</sup> En consecuencia, quedaría un 20% de presupuesto gestionado por una cifra similar de porcentaje en relación con el personal total.

	Enero 1990	Julio 2008	Enero 2009
Sector público estatal <sup>85</sup> (20% Presupuesto 30% Seguridad Social)	1.308.692 (60,7%)	557.363 (21,4%) (225.834 AGE) <sup>86</sup>	575.021 (21,8%) (238.851 AGE)
Comunidades autónomas <sup>87</sup> (35% Presupuesto)	514.273 (23,8%)	1.316.683 (50,8%)	1.332.844 (50,6%)
Administración local <sup>88</sup> (15% Presupuesto)	333.843 (15,5%)	619.947 (23,9%)	629.505 (23,8%)
Universidades	/	100.671 (3,9%)	99.530 (3,8%)
Total	2.156.808	2.594.664	2.636.900

*Figura 3: Evolución en el incremento y distribución del número de empleados públicos (funcionarios y laborales) y presupuesto. Fuente: elaboración propia a partir de datos del Boletín del Registro de Personal (MAP)*

84. Cabe destacar, frente a tanta crítica no matizada de lo público, a la Seguridad Social como un modelo de eficacia y eficiencia, incluso por comparación a la gestión privada que llevan a cabo las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

85. Incluye: Administración General del Estado, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Fuerzas Armadas, Administración de Justicia, Entidades Públicas Empresariales y Organismos Públicos con régimen específico.

86. Incluye: Ministerios y Organismos autónomos, Docencia no Universitaria, Centros Penitenciarios, Seguridad Social (Entidades Gestoras y Servicios Comunes), Patrimonio Nacional, Agencia Estatal de Administración Tributaria, Agencias Estatales (Ley 28/2006), Instituciones Sanitarias de Seguridad Social

87. Incluye: Consejerías y sus Organismos autónomos, Área de la Docencia no Universitaria, Instituciones Sanitarias del Sistema Nacional de Salud, Administración de Justicia, Fuerzas de Seguridad.

88. Incluye: Ayuntamientos y Diputaciones/Cabildos/Consejos Insulares.

Sin embargo esta correspondencia no se da en los otros niveles administrativos (las comunidades autónomas con un 50,6% del personal gestionan el 35% del presupuesto; y las entidades locales con un 23,8% de personal gestionan el 15% del presupuesto), si bien aquí puede también influir el que corresponda a las comunidades autónomas la gestión de los servicios de educación y sanidad, con una alta demanda de personal, y que la atomización ya observada de los entes locales impida la utilización efectiva de servicios comunes. En todo caso el modelo resultante no es piramidal, sino de tipo «vasija», con bastantes *michelines* en el nivel autonómico, lo que lleva también a un dato un tanto paradójico: que el 50% del presupuesto corresponda a los entes territoriales, pero que estos requieran para gestionarlo contar con el 74,3% del total del personal total.

No obstante, el gasto total de España en personal de sus Administraciones Públicas (10,7% en porcentaje del PIB) es todavía inferior al de Francia (12,7%), Italia (10,9%) o Reino Unido (11,2%) y no se aleja mucho del de Estados Unidos (10,1%).<sup>89</sup> Lo que varía en España es la distribución de ese personal entre los diversos escalafones administrativos, pues ya en 2008 España era el país más descentralizado de la Unión Europea en materia de gasto, con «un 54,8 por ciento del gasto del conjunto de las Administraciones Públicas gestionado por las Administraciones territoriales».<sup>90</sup> Esta descentralización es especial-

---

89. Datos de la OCDE recogidos por Alfonso Utrilla de la Hoz: «El gasto público: requerimientos y prioridades», *op. cit.*, pág. 26, cuadro 4. Cabe hacer referencia asimismo a este respecto a estudios recientes sobre esta cuestión, algunos contradictorios entre sí: objeto, pues, de polémica y cuestionamiento de los datos en que se fundamentan; así, Mario V. González Fuentes (dir.): *El coste de la Administración Pública en España*. Escuela de Administración de Empresas de Barcelona (EAE Business School): Barcelona, 2009 (disponible en [http://www.cenavarra.es/documentos/ficheros\\_comunicacion/EL%20COSTE%20DE%20LA%20ADMINISTRACION%20PUBLICA%20EN%20ESPANA%20def%20Oct09.pdf](http://www.cenavarra.es/documentos/ficheros_comunicacion/EL%20COSTE%20DE%20LA%20ADMINISTRACION%20PUBLICA%20EN%20ESPANA%20def%20Oct09.pdf)); el cual, partiendo de datos de Eurostat y del Ministerio de Economía y Hacienda, apuesta por considerar que el coste en materia de personal es excesivo y se ha incrementado notablemente en los últimos años, en comparación con otros países de Europa. Ese documento fue respondido por otro realizado por Vicenç Navarro, Marta Tur, Miquel Campa y Carlos Carrasco: «El empleo público en España no es excesivo. Los errores del informe sobre el coste de la Administración, de la EAE Business School», disponible en <http://www.vnavarro.org/wp-content/uploads/2009/12/errores-el-coste-de-la-administracion-v3-091209.pdf>, donde combina datos del Eurostat con los de la OIT, si bien esta última utiliza conceptos algo diversos como el de «población potencialmente activa». Más objetivo parece el informe de la OCDE realizado por Elsa Pilichowski y Edouard Turkisch: «Employment in Government in the Perspective of the Production Costs of Goods and Services in the Public Domain». *OECD, Working Papers on Public Governance*, n. 8 (2008), OCDE Publishing; disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/245160338300>.

90. Alfonso Utrilla de la Hoz, «El gasto público: requerimientos y prioridades», *op. cit.*, pág. 29 sobre datos de Eurostat. El comentario continúa señalando que «Las comunidades autónomas son las principales protagonistas de este hecho, ya que mantienen una proporción de gasto superior en

mente relevante en clave comparada en materia de sanidad y educación con un 91,4% (frente a un 6,9% de Alemania y 29,3% de Austria) y un 90,8% (frente a un 76,7% de Alemania y 32,5% de Austria) respectivamente.<sup>91</sup>

Otro aspecto que merece ser destacado es que el número total de empleados públicos ha sufrido un incremento, en estos 19 años, de casi 500.000 personas, lo que no parece justificarse por el mayor número de servicios prestados o por la mayor calidad de éstos. Ello nos lleva a pensar que el sistema muestra tendencias incrementales; todo ello sin contar con los empleados de fundaciones o empresas públicas autonómicas, no incluidas en estas cifras, verdadero agujero negro del sector público<sup>92</sup>. En este sentido destaca (figura 4) el rápido incremento de las tres comunidades autónomas más pobladas de España (Andalucía, Cataluña y Madrid) que se corresponden con las de mayor número de empleados públicos; pues entre las tres suman 580.766 empleados, cerca del 43,6% del total. Si se añade la Comunidad Valenciana (la cuarta en el *ranking*), suman 706.423 empleados, lo que representa el 53% del total. Es decir, cuatro comunidades autónomas suman más de la mitad del total de empleados públicos autonómicos, lo que muestra una vez más un aspecto paradójico de un sistema que no se ha diseñado de forma razonable. En todo caso, mientras Madrid y Cataluña se equiparan (sin contar empresas públicas y fundaciones), el caso de Andalucía, con 90.000 empleados más que las dos primeras, parece inducir a pensar que aquí el sector público se está utilizado tal vez para otras finalidades, como la de servir de vía paralela con la que reducir el alto nivel de desempleo; lo cual no sólo no se niega sino que incluso en algún estudio se extiende a Extremadura y se califica como una virtualidad positiva del sistema, porque si no el desempleo sería mayor en esas regiones.<sup>93</sup>

---

10 puntos a los *Länder* alemanes o en 20 a los austriacos. Las comunidades autónomas realizan un gasto equivalente al 15,6 por ciento del PIB, superior al resto de países descentralizados e igual al de la propia Administración central, excluida la Seguridad Social».

91. *Ibíd.*, págs. 32 y 33, cuadro 8.

92. Véase el apartado 1.3.2. de este libro.

93. Vicenç Navarro, Marta Tur, Miquel Campa y Carlos Carrasco: «El empleo público en España no es excesivo. Los errores del informe sobre el coste de la Administración, de la EAE Business School», *op. cit.*

	Enero 1990	Enero 2009
<b>ANDALUCÍA</b>	155.143	257.917 (+102.000)
<b>CATALUÑA</b>	96.518	162.213 (+66.000)
<b>MADRID</b>	25.625	160.636 (+135.000)
<b>COMUNIDAD VALENCIANA</b>	70.207	125.657 (+51.000)

*Figura 4: Incremento en el número de empleados (por parte de las cuatro comunidades autónomas con mayores cifras en este sentido). Fuente: elaboración propia a partir de datos del Boletín del Registro de Personal (MAP)*

Por último, cabe destacar la nula o escasa movilidad de empleados públicos entre las distintas Administraciones, sobre todo cuando la que opera como receptora es una comunidad autónoma. A este respecto, debería establecerse por ley un porcentaje mínimo (15%) abierto a personal proveniente de otras Administraciones, el cual debe ser superior (30%) cuando se trata de Administraciones colindantes. De esta manera se fortalecería la cohesión, el intercambio de buenas prácticas y de cultura administrativa y se lucharía contra la fuerte tendencia a convertir los distintos Gobiernos territoriales en fortalezas cerradas sobre sí mismas cuando no verdaderos cortijos. Resulta paradójico que mientras la UE está ampliando las posibilidades de intercambio de funcionarios, esta vía está casi cerrada a nivel interno.

#### **1.2.4.3. ¿Puede medirse la eficacia y eficiencia de las Administraciones Públicas? Hacia una taxonomía de las organizaciones públicas**

Se trata de responder a las siguientes preguntas: ¿está el gasto de personal y funcionamiento de nuestras Administraciones Públicas justificado en función de sus resultados?, ¿existe algún mecanismo de alarma para avisarnos si se está cometiendo un despilfarro?, ¿cabe comparar a las Administraciones Públicas y evaluarlas?

Lo primero que cabe advertir a este respecto es que nuestras Administraciones Públicas muestran una extraordinaria alergia a aparecer «retratadas» en una taxonomía de datos comparados. De hecho, hasta la fecha, este tipo de estudios, en los casos que se han realizado (por ejemplo en el ámbito universitario), se han encontrado con virulentos ataques de las organizaciones que quedaban por debajo de la media, las cuales sistemáticamente, en lugar de

hacer la más mínima autocrítica y trabajar por mejorar sus resultados, han preferido dedicarse a poner en cuestión los datos o el método de análisis del estudio de referencia, de acuerdo con la técnica muy extendida de matar al mensajero. No nos cabe la menor duda que lo mismo va a suceder en nuestro caso. Pero, a pesar de ello, hay que continuar elaborando este tipo de estudios, que se aceptan con normalidad en otros países de nuestro entorno, pues su (asombrosa) carencia es la muestra más clara de la enfermedad que sufre nuestro modelo de organización territorial del poder, lo que se traduce ineludiblemente en un colosal desprecio por los ciudadanos.<sup>94</sup>

Nuestra contribución, obviamente, no pretende ser un punto final que cierre un debate sino un punto de partida que lo abra; tampoco un techo metodológico, sino un suelo a partir del cual sobre todo centros públicos, aunque también privados (incluidas las universidades en ambos casos), intervengan con decisión y valentía en este ámbito para poder contar de forma regular, habitual y contrastada con unos criterios de transparencia y claridad homologables de la planificación y gestión de las cuentas públicas, criterios a día de hoy ausentes y que, por ello, hace imposible ulteriores análisis más profundos y necesarios.

Obviamente hay otras formas de plantear este análisis comparado, probablemente también necesarias; se puede prestar atención, por ejemplo, al incremento de renta per cápita, al incremento del PIB durante un periodo de al menos cuatro años, a un análisis sectorial de eficiencia por políticas, a una regresión entre la media del aumento de los últimos diez años de los indicadores de gasto en los capítulos I y II de los presupuestos y el crecimiento del PIB, etc. Especialmente interesante resultaría calcular los incrementos del gasto «no justificables» (televisiones, incrementos de asesores y complementos salariales autonómicos, embajadas autonómicas, pérdidas del sector empresarial autonómico, etc.) y restarles el importe (neto) de la recaudación obtenida mediante el uso de la capacidad normativa de las comunidades autónomas en materia de tributos cedidos y propios (que incluso podría ser una cantidad

---

94. Hay algunas excepciones, pero normalmente de ámbito privado (véase la nota 42 de este apartado 1.2.). En todo caso, curiosamente, sí existen abundantes datos comparados a nivel europeo. Así, con datos de 2006, el porcentaje de empleo público sobre el total era de un 6% en España, lo que nos situaba por debajo de la media europea y en concreto de países como Francia (9,4%), Alemania (7,7%), Reino Unido (7,1%) o Bélgica (9,9%); si bien lo que varía es la distribución entre sectores con un mayor peso en algunos países del sector sanitario y sobre todo del de educación. Véase Alfonso Utrilla de la Hoz y Esther González: *Evaluación comparada de políticas públicas*, op. cit.

negativa). El resultado en este caso sería la cantidad mínima que las comunidades autónomas están detrayendo de la financiación de los servicios traspa-sados esenciales (educación, sanidad, servicios sociales, medio ambiente...) lo que llevaría en ese supuesto a un empeoramiento de la calidad del servicios prestados a los ciudadanos.

Ello no obstante, sin perjuicio de que en el futuro nos planteemos abordar nuevos estudios en alguno de los sentidos arriba apuntados, en este informe hemos optado por tomar datos oficiales de contabilidad nacional accesibles y que no hicieran excesivamente difícil un análisis riguroso teniendo en cuenta los medios disponibles. En otras palabras, aunque siempre habrá quien quiera cuestionar este método, lo que resulta indudable es que por algún sitio hay que empezar a medir y comparar, pues no podemos seguir aplazando esta tarea aludiendo excusas poco creíbles. Así, hemos tratado de relacionar el gasto de personal de cada comunidad autónoma y la Administración General del Estado (capítulo I de su presupuesto)<sup>95</sup> y los gastos de funcionamiento y externalización de servicios (capítulo II)<sup>96</sup> en relación con el total del presupuesto (con cuánto se gestiona todo) y con los resultados económicos que cada Administración consigue en términos de incremento de PIB, pues este dato (con todas las limitaciones que se quieran aducir) resulta un criterio del «éxito» o «fracaso» de los Gobiernos respectivos, aunque obviamente no se desconozca que existen otros factores que contribuyen al mismo. Para ello hemos tomado a este respecto los datos del año 2008 por ser los disponibles en el momento de realizar este estudio. En todo caso, dado que no se ha podido discernir el gasto por capítulo presupuestario de los Presupuestos Generales del Estado que se deriva a cada comunidad autónoma, el dato que se presenta es promedio e igual para el total nacional.

---

95. Según las normas para elaboración de los presupuestos, al capítulo I ("Gastos de personal") se aplican los gastos siguientes: 1) Todo tipo de retribuciones e indemnizaciones, a satisfacer por el Estado, Organismos Autónomos y Otros Organismos Públicos, a todo su personal por razón del trabajo realizado por este y, en su caso, del lugar de residencia obligada del mismo, excluidas las derivadas de indemnizaciones por razón del servicio. 2) Cotizaciones obligatorias del Estado, Organismos Autónomos y Organismos Públicos a la Seguridad Social y a las entidades gestoras del sistema de previsión social de su personal. 3) Prestaciones sociales, que comprenden pensiones a funcionarios y familias, de carácter civil y militar. 4) Gastos de naturaleza social, realizados en cumplimiento de las disposiciones vigentes.

96. El capítulo II ("Gastos en bienes corrientes y servicios") comprende todos aquellos gastos en bienes y servicios necesarios para el ejercicio de las actividades del Estado, Organismos Autónomos y Otros Organismos Públicos, y que no supongan un aumento de capital o del patrimonio público.



Por tanto, se hace referencia a la fracción de personal al servicio de las comunidades autónomas en 2008 (1,32 millón de empleados, sobre un total de 23,06 millones de población activa, según Encuesta de Población Activa a 1 de enero del 2009, lo que representa 5,7% sobre activos) y no del total del personal al servicio de las Administraciones Públicas, entendidas estas en su triple nivel más Administración de la Seguridad Social y Universidades. Por otra parte se establece una ratio que da cuenta relativa de la abundancia de personal al servicio de las Administraciones Públicas en cada comunidad autónoma, calculando el número de empleados públicos cada 100 habitantes (total de la población de derecho, sean estos activos o inactivos) si bien también se tiene en cuenta la población total. De este modo, comunidades autónomas que en términos absolutos pudieran tener un número muy elevado de empleados públicos, se sitúan mejor en términos relativos, ya que la lógica dicta que a mayor número de habitantes se necesita un mayor número de empleados públicos para atender los servicios. De este modo, aunque en términos absolutos se aprecia que comunidades como Cataluña tiene un número elevado de empleados públicos, la distribución cada 100 habitantes (esto es, los que efectivos que habrán de atender los servicios que el total de la población les demandará) sale baja. Y esto en una comunidad autónoma que, pese a todo, se muestra expansiva en el gasto total por su elevado capítulo II (véase *infra*).

Los datos se reflejan y analizan en las tablas y gráficos que aparecen en el apartado 1.2.7. (Anexo) según indicadores de eficacia y eficiencia para medir la actuación de las distintas comunidades autónomas y la Administración General del Estado. Se incluye asimismo al final de tal apartado 1.2.7. que funge como Anexo una tabla resumen con los principales datos utilizados.

Se muestra en todo caso una importante variabilidad de resultados entre comunidades autónomas sin que quepa apreciar ningún criterio o razones objetivas de fondo que lo expliquen. A este respecto, cabe afirmar que mientras que la política fiscal en principio es justa y progresiva el gasto obedece a criterios no siempre fáciles de discernir. En todo caso, como resultado de las tablas y el estudio específico de los indicadores de eficacia y eficiencia identificados, hemos logrado establecer una clasificación de los distintos Gobiernos y Administraciones (comunidades autónomas y Administración General del Estado) que operan en nuestro país<sup>97</sup>. Hemos distinguido a este respecto

---

97. Véase el ya citado apartado 1.2.7.

cuatro grupos: gastadoras, eficientes, previsible y estancadas, en función de cómo se comportan en relación con el promedio de gastos en personal (capítulo I) y funcionamiento (capítulo II) y qué resultado en términos de incremento o decrecimiento del PIB han logrado con ese gasto<sup>98</sup>. Así, se califican de «gastadoras» en el capítulo II a aquellas Administraciones en las que el gasto promedio queda, al normalizarse el dato por encima del crecimiento del PIB en esa región, pues de estos gastos se desprende que no se contribuye con ello al crecimiento.<sup>99</sup>

Como resultado, vemos que en algunos aspectos la Administración General del Estado se sitúa entre las más eficientes, pero en cambio en otros la Administración General del Estado debería vigilar más, pues se muestra más gastadora en algunos aspectos del capítulo II. Por lo que se refiere a las comunidades autónomas, la taxonomía puede molestar a las que salen peor situadas, pero estos datos vienen refrendados por otras calificaciones externas de cierto prestigio, lo que cabe tomarse como una confirmación «externa» de la validez de nuestro análisis. Así, la agencia de calificación crediticia Moody's rebajó en diciembre de 2009 el *rating* o calificación de Cataluña, Comunidad Valenciana y Castilla-La Mancha, además de situar bajo perspectiva negativa a Galicia, Extremadura, Andalucía y Castilla y León<sup>100</sup>. Pues bien, con la excepción de Galicia, que según nuestros datos se sitúa como eficiente, todas las demás aparecen en algún supuesto o en todos (Cataluña) bien como gastadoras o bien como estancadas. En todo caso, algunas potenciales conclusiones deben ser matizadas. Así, si bien la mayor parte de las comunidades autónomas uniprovinciales quedan bien situadas, cabe plantear igualmente si resulta razonable para un país del tamaño medio de España contar con seis comunidades autónomas uniprovinciales; y ello sin incluir las islas.

Resulta sintomático a este respecto el caso de Cataluña, la cual, a pesar de no dedicar en principio un gran presupuesto relativo a personal, pasa por ser

---

98. *Ibid.*

99. Se ha de tratar con cautela esta ratio, pues de la cifra total de los Presupuestos Generales del Estado entre la que se divide los gastos de la Administración General del Estado, se tendrían que restar todas las partidas que van con destino a las Administraciones de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales.

100. Curiosamente en el Consejo de Ministros de 29 de enero de 2010 se autorizaba a realizar operaciones de préstamos y emisiones de bonos y obligaciones a Cataluña por una cantidad casi récord (6.081.710.000 euros), Castilla-La Mancha (400.000.000 euros) y Navarra (494.000.000 euros), en principio dentro del límite de endeudamiento acordado y conforme a lo establecido en la Ley Orgánica de Financiación de las CCCA.

gastadora si se incluye el gran porcentaje que gasta en capítulo II (lo que incluye subcontratas e informes varios). Por otra parte, a pesar de su sed insaciable de nuevas competencias, no consigue figurar (tal vez por asumir más de lo que es capaz de gestionar) entre las Administraciones más eficaces y eficientes, sino todo lo contrario, al menos en el año que se toma de referencia en nuestro estudio. En otras palabras, en la actualidad el ciudadano catalán sale perjudicado del hecho de que sea la Generalitat la que preste con poca eficiencia numerosos servicios o que desvíe fondos en actuaciones de escaso interés para el ciudadano (embajadas catalanas en el exterior) que además no están sometidas a evaluación de resultados. Todo ello se refleja asimismo en la mala calificación de su deuda.<sup>101</sup> Del mismo modo, destaca el dato de que Cataluña es la comunidad autónoma española que menos gasto relativo dedica a inversiones, (once puntos menos que Extremadura, por ejemplo), lo que tal vez sea motivado porque esta comunidad autónoma consigue compensaciones a través de la negociación que cada año se repite para la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado.<sup>102</sup>

Cabe finalizar recordando unas palabras de Sebastien Hay, vicepresidente de la oficina de créditos de la agencia Moody's, quien declaraba en relación con la deuda acumulada por algunas comunidades autónomas españolas que «deben ser adoptadas decisiones difíciles para frenar los costes si los Gobiernos regionales quieren evitar desequilibrios permanentes en sus balances».<sup>103</sup>

### **1.2.5. EN CONCLUSIÓN: DOCE CARENCIAS Y DEBILIDADES DEL MODELO VIGENTE**

*1. En España, ciertamente, no todas las comunidades autónomas son iguales, ni sus ciudadanos lo son, pero no sólo porque unas u otras ostenten o pretendan ejercer más competencias o derechos pretéritos, singularidades o privilegios, sino también por otra razón que pasa más desapercibida: porque su grado de calidad, eficacia y eficiencia en la gestión de los servicios públicos*

---

101. Asimismo es discutible que el traspaso de las cercanías a la Generalitat catalana haya servido para mejorar el servicio. De hecho, se ha denunciado que en el primer mes del traspaso hubo 24 incidencias y que la información que se daba era peor que antes pero, eso sí, sólo en catalán.

102. El dato es 4,7% en comparación con Asturias (14,2%), Castilla y León (15,2%), Extremadura (15,8%), Galicia (12,7%). Véase Mario V. González Fuentes (dir.) «El coste de la Administración Pública en España», op. cit., tabla 4, pág. 20.

103. «La agencia Moody's coloca en 'negativa' la perspectiva económica de Galicia», *La Opinión A Coruña* (18 diciembre 2009); disponible en <http://www.laopinioncoruna.es/economia/2009/12/18/agencia-moodys-coloca-negativa-perspectiva-economica-galicia/344255.html>

que prestan es distinto.<sup>104</sup> Por tanto, resulta un error referirse a las comunidades autónomas de forma genérica sin hacer distinciones: no todas funcionan igual (de bien o de mal, según se mire), pues mientras unas comunidades autónomas pueden sentirse obligadas a justificar su existencia precisamente por un mejor servicio al ciudadano, otras, al sentirse legitimadas por razones preconstitucionales, parecen poner en un segundo nivel la necesidad de rendir cuentas por la calidad del servicio que prestan. Esta diferencia no es baladí para el ciudadano. Valga esta constatación para el resto de conclusiones.

*2. La Constitución de 1978 no pensó en ordenar el funcionamiento de un modelo de descentralización, cuya creación sólo apareció tibiamente diseñada.* Escasean los preceptos reguladores de las relaciones interadministrativas o intergubernamentales, aunque el Tribunal Constitucional haya podido sacar algún partido a preceptos que aluden a fórmulas de coordinación (artículos 103.1, 149.1.1<sup>a</sup>, 149.1.13<sup>a</sup>, 15<sup>a</sup>, 16<sup>a</sup>, 18<sup>a</sup> 154 y 156). También algún principio establece la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Pero estos preceptos y su aplicación han resultado insuficientes. Por otra parte, convertir al Tribunal Constitucional en el único órgano que ponga orden en el sistema de relaciones administrativas no resulta el medio más eficaz. En primer lugar porque sus sentencias llegan tarde, cuando el mal ya está hecho y a menudo no hay ya remedio, lo que produce además un cierto cansancio y decepción al recurrente. Y en segundo lugar porque actuar a golpe de sentencia o caso por caso no permite tener una visión global de la problemática, a lo que se añade que no resulta probablemente el foro más adecuado para discutir cuestiones técnico-administrativas.

*3. La creación y desarrollo del Estado autonómico se ha hecho sin un diseño general, sin evaluación periódica de resultados y sin someterse a unos saludables principios de simplificación y austeridad.* Se ha llevado a cabo una réplica de la estructura ministerial estatal en lugar de hacer una distinción funcional entre Administración planificadora y Administración de servicios. Detrás tal vez se encuentra la obsesión de algunas comunidades autónomas, bajo pretexto de defender su sentimiento de autogobierno, por convertirse en «miniestados»; o la necesidad de alimentar a redes clientelares locales de carácter insaciable (también en términos de ventajas económicas «indebidas»). De ahí también su objetivo de reflejar organizativamente la competencia de relaciones exteriores y contar con una red de pseudoembajadas. Pero estas

---

104. Véase el apartado 1.2.7. de este libro.

obsesiones no son neutrales en términos de gasto: pasan factura a los ciudadanos. De hecho, el resultado ha sido todo menos racional, como demuestran algunos datos que hemos calificado de paradójicos. Por ejemplo, que mientras el 50% del presupuesto corresponde a los entes territoriales (comunidades autónomas y entes locales), estos requieren para gestionarlo contar con el 74,3% del total de personal.

*4. Se observa una (fuerte) tentación de los distintos Gobiernos a desviar la atención permanentemente de cualquier asunción de responsabilidad por sus propios actos frente a los ciudadanos.* Es decir, existe un mal endémico de narcisismo generalizado. Como es sabido Narciso, hijo de una ninfa azul y de un dios del río, era capaz incluso de abstenerse de beber para no romper su imagen, lo que le mataba de sed, pues sólo podía amarse a sí mismo, siendo el secreto de su indestructible autoestima su incapacidad de mirarse adentro, enamorado de su propio reflejo en el río. Y es que el narcisismo produce formas autodestructivas porque a la postre resulta imposible que el sujeto no acabe viendo lo que tanto le aterra; sólo que esto suele suceder demasiado tarde, que es precisamente lo que está ocurriendo a nuestro Estado autonómico, el cual corre el peligro de morir por no querer ver sus propios excesos y defectos, ya que teme que si lo hace acabe poniéndose en cuestión su propia existencia. Mientras tanto, los ciudadanos pagan la factura de servicios caros e ineficientes cuando no simplemente redundantes.

Tanto en la Administración General del Estado como en las comunidades autónomas falta autocrítica y sobra complacencia; han proliferado los expertos en buscar culpables ajenos para sus propios problemas, lo cual es el mejor camino para que los problemas no se resuelvan nunca o lo hagan mal. De esta actitud es una clara consecuencia la actual crisis económica.

*5. En la actualidad no existe manera de comparar ni por tanto de competir ni de intercambiar mejores prácticas entre Administraciones.* No hay posibilidad de establecer estudios oficiales comparados de eficiencia en ningún sector debido a la alergia político-administrativa a asumir responsabilidades. Tampoco existe la posibilidad de aplicar alguna de las técnicas de mejora en la gestión habituales en otros países (federales o no) o incluso entre los Estados de la Unión Europea, tales como el «*benchmarking*».<sup>105</sup> Por el contrario, la

---

105. En Estados Unidos verbigracia los distintos Estados intercambian regularmente sus mejores prácticas a través de páginas web de acceso común.

tendencia es imitar al que más gasta, al que mayor financiación o presupuesto consigue y no al que mejores resultados presenta, porque más gasto es sinónimo de mayor poder y relevancia social también a nivel público. Es más, los órganos, directivos o gestores, que tienen la osadía de hacer «igual, más o mejor con menos» que sus colegas, en lugar de ser imitados, corren el peligro de sufrir el acoso de los mismos pues su actitud de mejora los deja en evidencia. Por tanto, en España el buen directivo es aquel que es capaz de generar y gastar recursos, no el que hace lo posible por reducir el gasto manteniendo, o incluso superando, criterios de eficacia y eficiencia en relación con sus potenciales competidores, sin que existan muchas resistencias a ocultar posibles fracasos bajo artificios contables o información manipulada. Todo... menos reconocer públicamente errores y rendir cuentas por ellos.

Ante la falta de información comparada, el ámbito privado o el internacional ocupan el espacio que debía corresponder al Estado. Así, en el ámbito municipal, la poca información comparada que hay (quitando padrón e información fiscal/presupuestaria del Ministerio de Economía y Hacienda) la proporcionan bien bancos privados (Caja España y la Caixa) u organismos internacionales (por ejemplo, Eurostat, a través del Observatorio Urbano «Proyecto Urban Audit»<sup>106</sup>). Lo mismo ocurre con los informes comparados sobre políticas públicas, como ha sucedido, por ejemplo, con el informe PISA de la OCDE en materia de educación, que al final es el documento de referencia para medir la eficacia de las políticas educativas a nivel regional.

*6. El principio «intocable» de autoorganización se ha convertido en sinónimo de falta de límites, de ausencia de evaluación, de comparación o de rendición de cuentas. Se ha generalizado la idea de que autonomía significa descontrol total y la práctica desaparición del Estado hasta determinar su carácter meramente residual, lo que se contradice, paradójicamente, con la realidad de la mayoría de Estados federales. Bajo la bandera del sacrosanto principio de autonomía organizativa, en la práctica se ha dado patente de corso a auténticos desmanes organizativos, desigualdades (salarios) o disfuncionalidades administrativas que al final se traducen en mayor coste para los ciudadanos y peores servicios. Cabe afirmar igualmente que el Estado ha hecho dejación de funciones pues ¿dónde queda su papel coordinador*

---

106. Véase [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region\\_cities/city\\_urban](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region_cities/city_urban)  
<http://internotes.cajaespana.es/pubweb/decyle.nsf/datoeconomicos?OpenFrameSet>  
[http://www.anuarieco.lacaixa.comunicacions.com/java/X?cgi=caixa.le\\_DEM.pattern&CLEAR=YES](http://www.anuarieco.lacaixa.comunicacions.com/java/X?cgi=caixa.le_DEM.pattern&CLEAR=YES)

y su Alta Inspección? En el cajón de los complejos y los miedos, ya que el propio Gobierno central no se cree el mismo marco constitucional y, al ceder a la presión de partidos nacionalistas, ha acabado por no aplicar todas sus disposiciones o renunciar a parte de las competencias que legal o constitucionalmente tiene atribuidas. Mientras tanto, el que sale perdiendo y pagando el precio es el ciudadano, aunque muchos todavía no se hayan dado cuenta. Tal vez la anunciada subida de impuestos para mantener nuestro «modelo de Estado» por la ministra Salgado despierte a algunos del sueño «de los ilusos» en que viven.

*7. Se ha prestado gran atención a los principios de autonomía y competencia, algo al de cooperación, pero poco o nada al principio de coordinación, previsto, sin embargo, en nuestra Constitución (artículo 103.1).* De hecho, la ausencia del Estado en esta tarea ha llevado a que recientemente se establezcan fórmulas de cooperación horizontales entre «algunas» comunidades autónomas que han comenzado a reunirse como consecuencia de la modificación de sus Estatutos para discutir cuestiones de «interés común».<sup>107</sup> Es cierto que las comunidades autónomas deben gozar de autonomía para establecer la organización que estimen más adecuada a sus competencias, pero también lo es que el Estado tiene competencias (artículo 149.1 de la Constitución) para fijar las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (apartado 13<sup>a</sup>) y que al Estado le corresponde la función de garantizar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (artículo 149.1.18<sup>a</sup> de la Constitución española) y las condiciones básicas de igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos (artículo 149. 1. 1<sup>a</sup>) o armonizar y controlar desmanes (artículo 150.1 y 3). Pues bien, con estos parámetros constitucionales no existe a estas alturas una instancia estatal o inter-administrativa que esté valorando si la estructura creada por cada comunidad autónoma responde a principios de economía, eficacia y eficiencia, y si se producen duplicidades innecesarias con el Estado. En todo caso, se corre el riesgo de que la posición de los partidos nacionalistas, en caso de haber duplicidades, sea la de que haya de ser siempre el Estado el que reduzca su parte, a pesar de las cifras que hemos dado anteriormente.<sup>108</sup>

---

107. Ello a pesar de que constitucionalmente el artículo 145.2 CE prevé la posibilidad de realizar convenios entre comunidades autónomas, posibilidad de la que se ha hecho escaso uso hasta el año 2008: Informe comunidades autónomas 2008, op. cit., págs. 176-177.

108. Al menos ello se deduce de la posición preliminar del PNV de cara a la negociación de un pacto económico anticrisis (El País, 19 febrero 2010).

8. Resulta aplaudido ser «integrador» cuando hablamos de Europa, pero aquí parece que lo moderno es «desintegrar» España, sin más análisis. De hecho, hay menores mecanismos de coordinación a nivel estatal entre comunidades autónomas que a nivel europeo entre los Estados miembros de la UE. No existen mecanismos eficaces internos de alerta y control y mecanismos preventivos de desmanes organizativos e incluso los que se ofrecen en materia de control de déficit se han mostrado claramente insuficientes, con lo que cabe afirmar que España carece de los mecanismos de coordinación de políticas que está reclamado en Europa. El Gobierno central (Administración General del Estado) tiene en España menos poderes que un Gobierno federal al uso e incluso que la Comisión Europea en su relación con los Estados miembros. Por ejemplo, la Comisión envía con carácter regular sus inspectores a para verificar *in situ* la aplicación de la legislación europea en España en numerosas políticas (veterinaria, medio ambiente, agricultura, fondos, etc.) o puede abrir un procedimiento de infracción contra nuestro país, proponer sanciones económicas, etc.; posibilidades que le están vedadas al Estado frente a las comunidades autónomas.

Cuando se trata de aplicar sanciones impuestas a España por el Tribunal de Justicia de la UE o la Comisión Europea que tienen su origen en conductas de comunidades autónomas, nuestro país es el único Estado miembro que a esta fecha sigue sin contar con instrumentos legales apropiados para obligar a la respectiva comunidad autónoma tanto a aplicar las normas europeas como a pagar la sanción. Por otra parte, se carece de la capacidad presupuestaria, o la tiene crecientemente disminuida, para poder emplear la técnica del «palo y la zanahoria» con objeto de «ayudar» o «convencer» a las unidades administrativas de rango inferior que se muestran reticentes o con problemas para aplicar leyes federales.<sup>109</sup> Asimismo, en los Estados Unidos para que los estados federados puedan ocuparse de la ejecución de determinadas leyes federales, deben presentar previamente un plan de actuación que cumpla los requisitos establecidos por la ley y que debe contar con la aprobación del Gobierno federal, el cual puede recuperar esa competencia si el estado en concreto no cumple los estándares a los que se ha comprometido.<sup>110</sup>

---

109. Koen Lenaerts: «Constitutionalism and the Many Faces of Federalism». *American Journal of Comparative Law*, n. 38 (1990), pág. 233.

110. Tal fue el caso, por ejemplo, de la Ley sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, donde se fijan determinados estándares.



En resumen, la autonomía «organizativa» de las comunidades autónomas frente al Estado es mucho mayor que la tiene España frente a la UE. Del mismo modo, cabe afirmar que mientras España es el Estado miembro de la Unión Europea con mayor porcentaje de descentralización del gasto en manos de entes territoriales, es paradójicamente el que menos instrumentos de control y corrección dispone en manos del Estado.

*9. Nuestro modelo de coordinación interadministrativa cuando existe se basa en mecanismos anticuados o limitados.* Por ejemplo, en Europa encontramos el sistema Internal Market Information System (IMI), una herramienta informática que conecta a las autoridades de cada Estado miembro en las diferentes políticas logrando una mejor cooperación y coordinación, que es simplemente desconocida en España para uso interno. Sólo el proceso de transposición de la Directiva de servicios ha motivado una mayor reflexión en este ámbito por la vía de la necesidad de mejorar las regulaciones, creándose el Comité para la mejora de la regulación de las actividades de servicios. De hecho, hasta la fecha se produce la contradicción de que mientras que en Europa la tendencia es hacia una mayor armonización y simplificación de legislaciones, la diversidad regulatoria es creciente entre comunidades autónomas; y además por razones poco o nada justificadas, cuando no claramente caprichosas.

*10. Faltan estudios de economía de escala.* En el contexto de un mercado abierto a nivel europeo y una creciente globalización de políticas a nivel mundial, el tamaño de una comunidad autónoma se revela insuficiente para competir, en muchos aspectos, con eficacia pues ninguna dispone de los recursos económicos, empresariales y tecnológicos necesarios. Algo que ya se había descubierto hace sesenta años cuando nacieron las primeras Comunidades Europeas y que España, tras una fiebre descentralizadora desbocada, está empezando a redescubrir. Así, tras descentralizar políticas sin ningún criterio racional a golpe de presión política, electoral y emocional nos hemos dado cuenta de que para ser competitivos en Europa y en el mundo debemos unir esfuerzos, pues no tiene sentido estar en el mismo barco (les guste a algunos o no) y no dedicar todos nuestros esfuerzos a remar en la misma dirección.

*11. Se echa de menos una cultura (social-político-administrativa) en favor de la eficacia, de la eficiencia y la profesionalidad.* Todo el modelo está pervertido por diversas ideas falsas y preconcebidas. Por ejemplo, se presupone (erróneamente) que un Gobierno es más activo si aprueba más normas, cuando por el contrario suponen en muchas ocasiones cargas innecesarias para

empresas y Administraciones, que resultarían favorecidas por menos reglas, mejor diseñadas y muchas de ellas si es posible comunes. O los ministros o consejeros tienden a pensar que son más importantes o poderosos si dependen más empleados u órganos de él o de ella y no si es más eficaz en lo que hace. De hecho, la falta de eficacia y eficiencia no tiene necesariamente color político pues, como hemos visto<sup>111</sup>, hay comunidades autónomas del PP, del PSOE y con Gobiernos (entonces) nacionalistas que se sitúan a lo largo de todo el espectro posible de grados de eficacia y eficiencia. Ello puede llevar al dilema de que si no se cambia el rumbo pronto y eficazmente pueda llegar un momento en el que debamos tener que elegir entre mantener el Estado autonómico o las políticas sociales.

*12. En España la (mala) política ha matado la eficacia y la eficiencia pues éstas no son la consecuencia de inercias o improvisaciones, sino de mantener y poner en vigor políticas adecuadas.* La «profesionalización» de la política en realidad ha consistido en transformar a personas sin ninguna profesión ni experiencia previa, de la noche a la mañana, en políticos y dirigentes públicos. En España, los partidos políticos no han tomado conciencia de la importancia de seleccionar a unos cuadros suficientemente formados, con alto nivel de autoexigencia ética y con las habilidades específicas que requiere la labor de dirección de organizaciones públicas y una gestión eficiente del gasto. Pero esto no tendría por qué haber sido así, pues el arte noble de la política y de gobernar consiste en hacer posible lo imposible y por tanto buscar la excelencia en el mejor servicio a los ciudadanos, como ocurre en otros países. En otras palabras, falta más formación y rendición de cuentas y menos propaganda.

Y es que de nada sirven estudios de racionalización o de eficiencia de las estructuras administrativas si su aplicación acaba sometida a criterios de mero oportunismo político. Si las decisiones políticas no tienen en cuenta «suficientemente» la opinión de los expertos y los costes, llevarán necesariamente a reiterar fracasos. En este sentido, incluso un diseño maravilloso, racional y eficiente de los departamentos ministeriales puede acabar siendo anulado por la creación de nuevas estructuras que no tengan en cuenta esos mismos criterios. Razón de más para replantearse la relación actual entre política y Administración Pública, donde también puede encontrarse el origen de varios de nuestros desmanes administrativos. Ello puede ser objeto de próximos estudios.

---

111. Véase el apartado 1.2.7.

En resumen, tres carencias permean todo el sistema: falta de rendición de cuentas; falta de información comparada y evaluación; y falta de coordinación efectiva que produce duplicidades en la actuación. La descentralización no es siempre buena *per se*: lo será en unos casos y en otros no, según cómo se diseñe, organice y funcione; y según cómo se evalúe. En unos supuestos, razones de eficacia y economía de escala aconsejarían «centralizar» algunas partes; en otras es la falta de evaluación lo que permite que algunas Administraciones no sean suficientemente autoexigentes en la calidad, eficacia y eficiencia con que prestan los servicios.

### **1.2.6. DOCE PROPUESTAS PARA SALIR DEL CAOS ORGANIZATIVO Y EL EXCESO DE GASTO**

*1. Se debe devolver al ciudadano al primer lugar de la acción pública* pues, contra lo que a menudo se presume, la mayoría de los ciudadanos no piden a su comunidad autónoma que tenga muchas o pocas competencias, sino que las que tenga las ejecute bien y que ello redunde en una mayor calidad de vida. En este sentido, se trata de valorar hasta qué punto se están aprovechando adecuadamente en España las ventajas que puede presentar potencialmente la descentralización.

*2. Se puede y se debe reducir el coste de los servicios públicos eliminando duplicidades innecesarias*, lo que constituye además una vía «barata» de incrementar calidad y eficiencia así como de mejorar el servicio a los ciudadanos, sin que ello implique necesariamente reducir políticas públicas o bajar el sueldo a los funcionarios.

*3. La autonomía de las comunidades autónomas debe ser compatible con someterse a criterios de simplificación, evaluación y control* pues ello redundaría en un mejor servicio a los ciudadanos. En este sentido, no debe entenderse contrario al sacrosanto principio de autonomía organizativa fijar, para todos los Gobiernos, módulos comunes máximos y mínimos del tamaño de unidades y organizaciones de acuerdo con criterios objetivos (población, políticas, experiencia comparada, etc.); ni tampoco lo sería fijar un umbral común máximo y mínimo de salario por categoría funcional. De igual modo, cabe establecer un porcentaje mínimo (15%) del personal abierto a personas provenientes de otras Administraciones y un porcentaje reforzado (30%) entre comunidades autónomas colindantes.

4. *Se requiere una «reconversión» del sector empresarial y fundacional público.* Para ello el Gobierno (en conjunción con las comunidades autónomas y los entes locales) debe elaborar un estudio de empresas y fundaciones existentes, presentarlo ante el Parlamento y dejar sólo las realmente imprescindibles, sometidas en todo caso a evaluación y control público de sus presupuestos y deudas, con un sistema de selección de directivos riguroso y objetivo

5. *El Gobierno (en conexión con comunidades autónomas y entes locales) debe elaborar una lista de agencias, observatorios, entes públicos diversos, tanto a nivel estatal, autonómico como local junto con el presupuesto y deudas de todos esos organismos, con objeto de presentar ante el Parlamento un Plan realista de simplificación administrativa.*

6. *La creación de nuevos órganos, empresas o fundaciones públicas, así como cualquier reestructuración ministerial o de Gobiernos autonómicos o locales, deben ir acompañadas de un «estudio de impacto organizativo»* abierto al conocimiento del público, que evalúe su necesidad, alternativas y oportunidad (incluidos los posibles beneficios de no crearlas), su relación con la eficacia y eficiencia, su coste económico, cargas administrativas e implicaciones sobre el déficit, desarrollo económico y social, así como su aportación a la mejora de los servicios de los ciudadanos. Anualmente el responsable de dicha creación o reorganización deberá rendir cuentas públicamente sobre en qué medida los objetivos de ese estudio se han cumplido.

7. *Se requiere contar con datos comparados oficiales, con vistas a evaluar la eficacia y eficiencia de las distintas Administraciones.* Por ejemplo, debe ser público y actualizado anualmente el número de personal por consejerías autonómicas y concejalías según políticas para establecer posibles análisis y estrategias de eficacia y eficiencia, tratando de fijar módulos máximos y mínimos en función de criterios objetivos y comparados. Hemos demostrado<sup>112</sup> que resulta posible establecer una taxonomía de la eficacia y eficiencia de las comunidades autónomas y de la Administración General del Estado. Por ello proponemos una evaluación cooperativa efectuada por los pares, una terna de Administraciones: las dos mejores comunidades autónomas y la Administración General del Estado evaluarán a las comunidades autónomas que se sitúan por debajo de la media, presentando sus resultados potencialmente

---

112. *Ibíd.*

ante el Senado. Ahora bien, para ello la Administración General del Estado debe dar ejemplo (algo de lo que puede haberse olvidado en los últimos tiempos), sometiéndose al mismo *ranking* y demostrando que se sitúa ella misma al menos por encima de la media, pues sólo si es eficaz puede controlar a las demás.

*8. Resulta oportuno reformar nuestro marco constitucional, que fue pensado para otra situación*, pues los «sin perjuicios del sin perjuicio» han ocasionado un caos competencial que determina un coste que debemos pagar entre todos. Ello no obstante, debemos paralelamente tratar de sacar todo el partido a algunos artículos del texto actual o aplicarlos tal vez por primera vez en toda su virtualidad (es la denominada «Constitución inédita») como por ejemplo es el caso del artículo 149.1.1ª o el artículo 150, apartado tres (leyes de armonización). En el terreno de la posible reforma cabe proponer asimismo un artículo que regule las relaciones interadministrativas y al que no deberían ser ajenos los principios de «coordinación, no duplicidad, simplificación, austeridad, cooperación, transparencia, evaluación y rendición de cuentas». En todo caso, un principio básico que debe regir cualquier Administración Pública es contar con «una estructura racional, de tamaño adecuado en proporción a sus competencias, y que pueda actuar de acuerdo con los principios de economía de medios, eficacia y eficiencia».

*9. Si el Senado quiere operar como una Cámara territorial debe empezar por aumentar sus funciones de control a determinadas partidas de los presupuestos autonómicos o sus excesos organizativos.* En este sentido, la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas debería reforzar su independencia y depender del Senado. Si la actual Ley de Estabilidad Presupuestaria prevé que los consejeros autonómicos de hacienda expliquen su déficit público ante el Consejo de Política Fiscal, lo propio deben hacer los consejeros de Administración Pública ante una Comisión del Senado creada al efecto.

*10. Los poderes del Gobierno central deben equipararse al menos con los que cuenta la Comisión Europea. Lo que es bueno para Europa debe serlo para España.* La UE dispone de mecanismos de alerta y control en materia de déficit de los que el Gobierno del Estado carece frente a sus comunidades autónomas. Si no fuera por las obligaciones que impone nuestra pertenencia a la UE, la situación en España sería todavía mucho peor o las decisiones se tomarían mucho más tarde. Sin embargo no podemos esperar a que los criterios nos vengan impuestos de fuera, pues la adopción de medidas de

racionalización y simplificación de estructuras no son necesarias sólo porque lo diga Europa, sino que se requieren para incrementar la credibilidad de las Administraciones Públicas frente a sus ciudadanos y las agencias de calificación de las primas de riesgo de la deuda, de las que dependen los recursos que se destinan a pagar esa deuda.

*11. Los actuales Tribunales de Cuentas estatales y autonómicos deben ser quedar completamente despolitizados y trabajar de forma independiente, conjunta y coordinada, con el fin de que produzcan anualmente un buen informe técnico para el parlamento y un claro informe de divulgación para el ciudadano, breve e inteligible. Debería redefinirse el estatus jurídico de los órganos autonómicos, con la posibilidad de establecer recurso ante el Tribunal de Cuentas. Sus miembros deberían contar con unos requisitos de profesionalidad y experiencia que cerraran el paso a políticos con dependencia de los partidos, que deben ser precisamente los investigados, y con mandatos suficientemente largos como para facilitar una actuación independiente. Además se debe tomar en serio la gestión y la presupuestación por objetivos, como han hecho otros países tales como Canadá (la página del Auditor General de Canadá parece un modelo en este sentido), Francia, Suecia o incluso Chile. En este mismo sentido, se debe obligar por ley a una rendición de cuentas homologada y unificada por parte de las 17 comunidades autónomas y de la Administración General del Estado para que pudieran ser evaluadas y establecer criterios de mejora. Pues, de otro modo, ¿qué motivación tienen las comunidades autónomas, los Ayuntamientos o incluso la propia Administración General del Estado para hacerlo mejor que el resto? Ninguna si nadie las evalúa ni compara entre sí.*

*12. Se necesita un cambio cultural que acepte más evaluación, transparencia y rendición de cuentas como elementos imprescindibles de la labor de dirección pública. Los políticos que aspiren a dirigir organizaciones públicas (tanto a nivel estatal como autonómico) deben contar con las capacidades, la experiencia y el perfil adecuados en materia de dirección de políticas y gestión del gasto. Los aspirantes a dirigentes-gestores públicos deben conocer asimismo con profundidad las implicaciones reales y profundas de su trabajo. Alguien que desconoce y no presta atención a la sala de máquinas no puede dirigir un barco.*

En todo caso, sean estas u otras las propuestas, lo cierto es que no podemos pasar más tiempo sin contar con una evaluación seria y objetiva de los

problemas que atenazan a nuestro Estado autonómico pues resulta en la práctica imposible alcanzar el 3% de déficit (por supuesto no en 2013) sin que la Administración General del Estado, pero también y sobre todo las comunidades autónomas, tomen medidas drásticas, al menos, en todos los aspectos que cita este informe. Por todo ello, si el Gobierno no es capaz de liderar el esfuerzo de simplificación necesario y atender las propuestas que aquí hemos hecho, al menos el Congreso de los Diputados debería convocar una comisión de expertos independientes de prestigio que evalúe el estado y desarrollo de nuestro Estado y sus tres Administraciones en los últimos treinta años; y que proponga los cambios necesarios para hacer de nuestro modelo de organización el más eficaz y eficiente para el servicio de los ciudadanos y no de los intereses de determinados clanes políticos o redes de clientelismo local.

## **1.2.7. ANEXO: MEDICIÓN DE LA EFICIENCIA Y EFICACIA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

### **1.2.7.1. Cómo medir la eficacia**

La actual situación de crisis económica, unida al elevado endeudamiento del Estado español, hace ineludible adoptar medidas orientadas a maximizar la eficacia de la gestión y la actuación de las diferentes Administraciones Públicas.

Toda medida adoptada en la línea de mejorar la eficacia de las actuaciones de la Administración debería partir de unos indicadores que permitan comparar resultados obtenidos y medios empleados.

Cualquier propuesta de indicadores de eficacia de una Administración Pública debe combinar 3 parámetros:

- **Eficiencia:** Relación entre los recursos que gasta la Administración en su propio funcionamiento y los recursos que gestiona.
- **Impacto en el desarrollo económico y social:** Relación entre los recursos gestionados por la Administración y el desarrollo del área gestionada.
- **Calidad de los servicios prestados:** Medida de la valoración o satisfacción de los ciudadanos y empresas con los servicios prestados por la Administración.

Es importante incidir en que la eficacia tiene que ser una expresión que combine eficiencia, desarrollo económico y social y calidad en los servicios prestados. De una forma muy simplista podemos entender que una Administración tiene una doble tarea: promover el desarrollo económico y social del área geográfica que gestiona y prestar servicios públicos (educación, sanidad, justicia, seguridad,...) a satisfacción de los ciudadanos. Los resultados de una Administración deben medirse en función de los resultados en esas dos áreas. A la medida de resultados debe sumarse la medida de la eficiencia en el uso de los recursos. La Administración más eficaz será aquella que consiga los mejores resultados con los menores recursos.

En este documento nos centraremos en los indicadores referidos a la eficiencia y a la eficacia, dejando el área de la calidad para una elaboración posterior.

#### *Valoración basada en benchmarking*

Dada la dificultad de establecer a priori valores absolutos que permitan valorar cuando una Administración es eficaz, parece más apropiado partir de una valoración basada en la comparativa entre distintas Administraciones.

Para que la comparativa entre Administraciones sea válida y útil, los servicios prestados por las diferentes Administraciones deben ser homogéneos. Por ello, al comparar diferentes Administraciones deben tenerse muy en cuenta los servicios prestados por cada una de ellas.

#### **1.2.7.2. Indicadores de eficiencia**

La medida de eficiencia debe abordarse con una doble perspectiva: 1) Personal (funcionario y laboral) empleado en la Administración y 2) Gastos de funcionamiento de la propia Administración.

#### *Presupuesto*

Las comunidades autónomas manejan un presupuesto muy importante. En el año 2008 el presupuesto total gestionado por las comunidades autónomas fue de 173.731 millones de euros. La siguiente figura muestra la distribución del presupuesto total entre las diferentes comunidades.



## Distribución presupuesto CC.AA. (millones €): Total 173.731

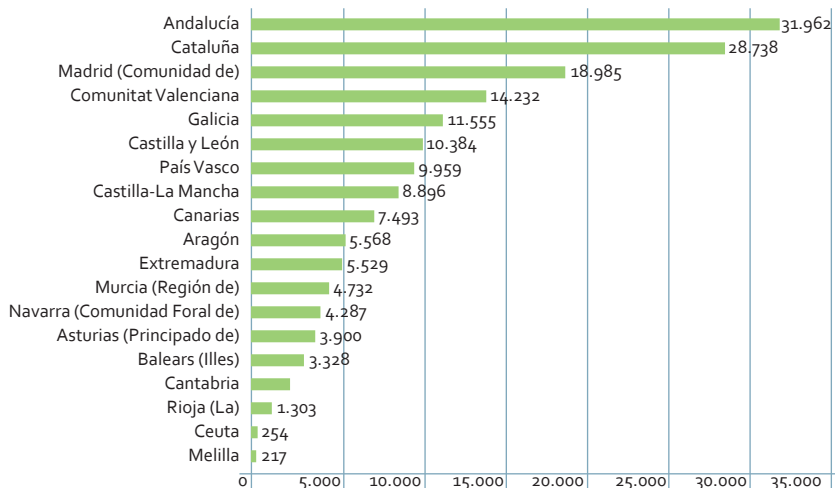


Figura 5: Cantidad del presupuesto total de las comunidades autónomas que se distribuyó a cada una de ellas en 2008

De mayor a menor porcentaje la siguiente gráfica muestra el reparto del presupuesto total que gestionan las comunidades autónomas en España.

## % Presupuesto CC.AA. (Total 173.731 MM€)

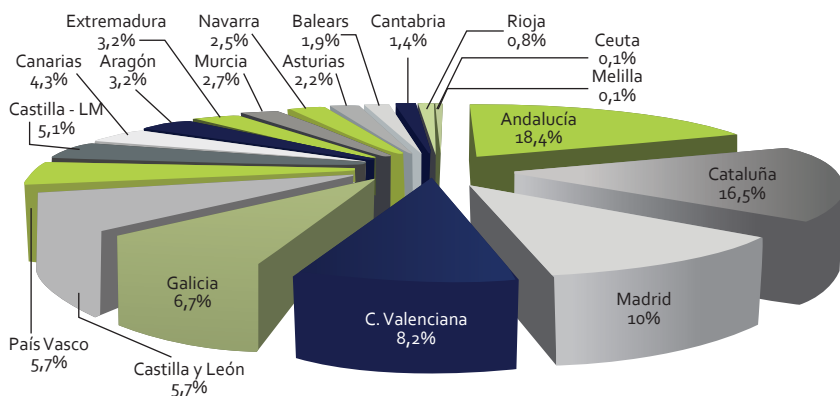


Figura 6: Distribución porcentual por comunidades autónomas del presupuesto total de todas ellas en 2008

### Personal (funcionario o laboral)

Como primera aproximación para mostrar la eficiencia de cada Administración, la relación entre el personal empleado en la Administración y la población de la comunidad autónoma proporciona una primera idea de la disparidad de tamaños de las diferentes Administraciones Públicas.

La gráfica siguiente muestra la relación entre el personal, funcionario o laboral, que trabaja para las diferentes Administraciones Públicas (central, autonómica y local) y la población en cada una de las comunidades autónomas. La media nacional se situaba en el año 2008 en el 5,66% de la población total.

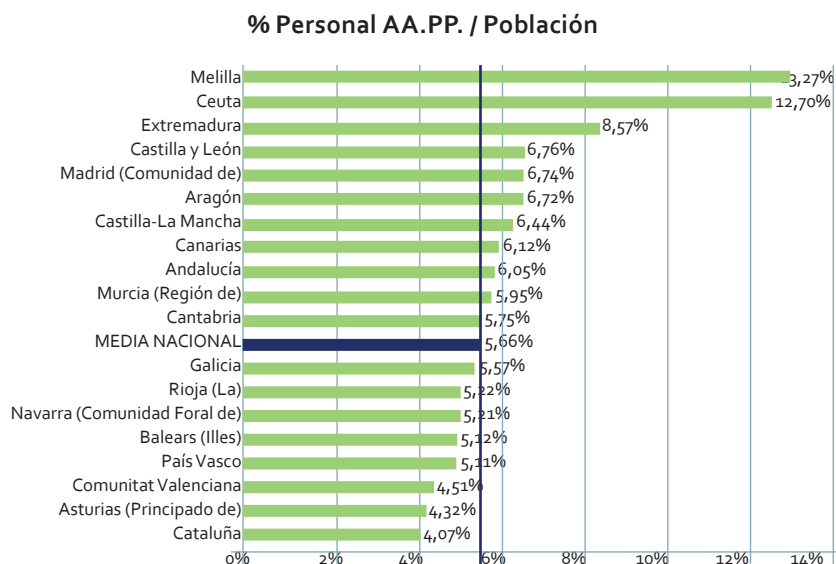


Figura 7: Porcentaje de la población total que trabaja para las Administraciones Públicas en cada comunidad autónoma

Si realizamos este mismo análisis estableciendo la relación con la población activa, la gráfica siguiente refleja como el personal que trabaja para cualquier Administración Pública supone en España un 11,33% de la población activa.

### % Personal AA.PP. / Población Activa

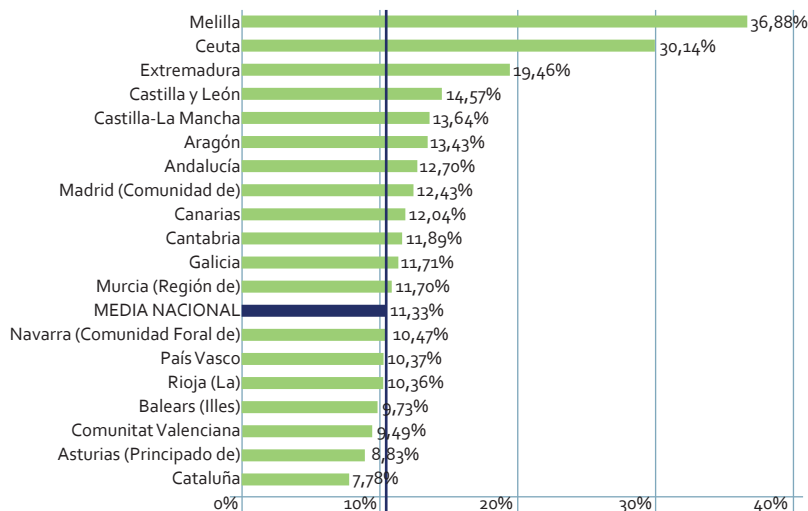


Figura 8: Porcentaje de la población activa que trabaja para las Administraciones Públicas en cada comunidad autónoma

Si particularizamos este análisis para el personal que trabaja para la Administración autonómica, podemos mostrar una primera comparativa de eficiencia entre las diferentes comunidades autónomas. La gráfica siguiente refleja la relación entre el personal, funcionario o laboral, que trabaja para las Administraciones Públicas autonómicas y la población en cada una de las comunidades autónomas. La media nacional se situaba en el año 2008 en el 2,86%. El gráfico muestra algunas comunidades con un porcentaje superior a la media, lideradas por Extremadura con un porcentaje incluso superior al 4%. Esta relación debería permitir valorar el porcentaje razonable de personal que trabaja para la Administración autonómica, en relación con la población a la que presta servicio.

### % Personal CC.AA. / Población

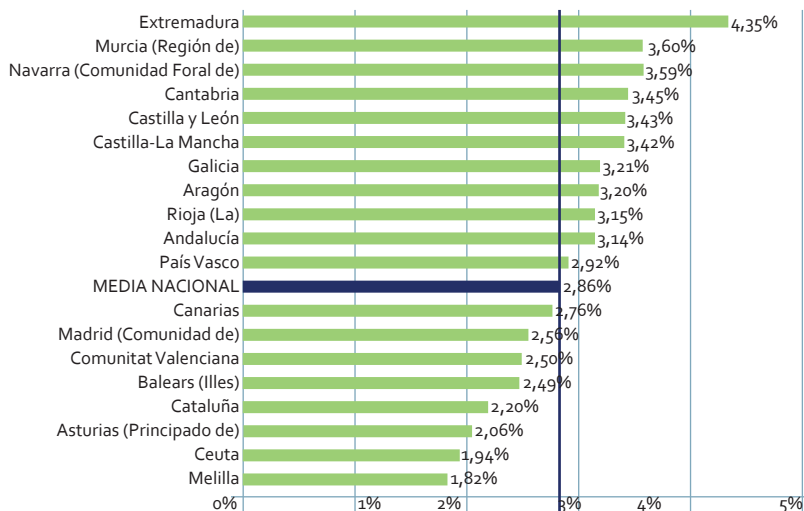


Figura 9: Porcentaje de la población que trabaja para la Administración autonómica en cada comunidad autónoma

Igualmente interesante es la relación entre el personal que trabaja para la Administración Pública autonómica y la población activa en la comunidad autónoma. Dado que es en gran medida la población activa la que debe sufragar los costes de la Administración Pública, la relación entre personal al servicio de la Administración autonómica y población activa debería mostrar niveles homogéneos. La gráfica siguiente muestra la enorme disparidad existente entre las comunidades autónomas. La media nacional se situaba en el año 2008 en el 5,72%.

### % Personal CC.AA. / Población

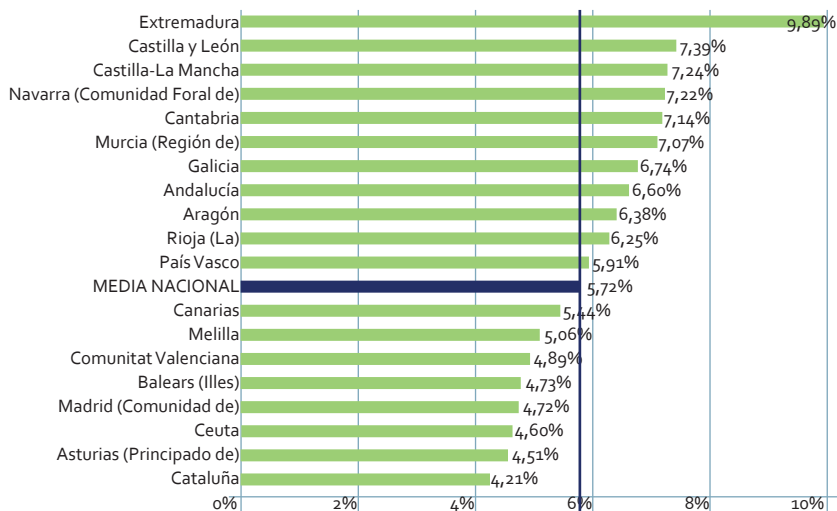


Figura 10: Porcentaje de la población activa que trabaja para la Administración autonómica en cada comunidad autónoma

El gasto en personal queda recogido en el Capítulo I de los presupuestos de las Administraciones Públicas.

### Presupuesto Cap I por CC.AA. (Millones €)

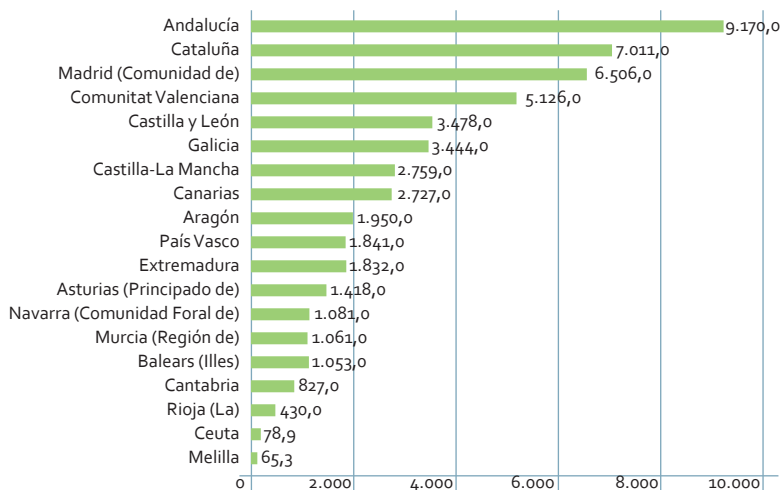


Figura 11: Importe del capítulo I (Gasto en personal) de los presupuestos de cada comunidad autónoma

Sobre la base de estos datos, la siguiente gráfica muestra el coste que los empleados públicos autonómicos suponen para cada trabajador de la comunidad autónoma. La media nacional muestra que cada trabajador aporta 1.352 euros al año para costear el salario de los empleados públicos autonómicos.

## Coste de personal público por persona activa (€)

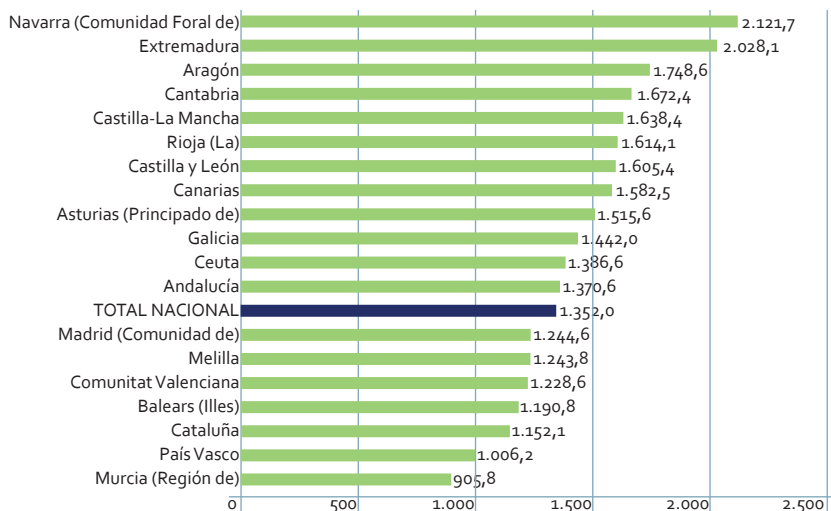


Figura 12: Coste en euros que el personal de la Administración autonómica supone para cada persona activa por comunidad autónoma

### Gasto corriente

Una medida de eficiencia de una Administración no puede basarse únicamente en el parámetro de personal empleado por la Administración, sino que debe incorporar el gasto en que incurre la Administración para su propio funcionamiento. Este gasto de la Administración queda reflejado en el capítulo II de los presupuestos de la Administración Pública.

### Presupuesto Cap II por CC.AA. (Millones €)

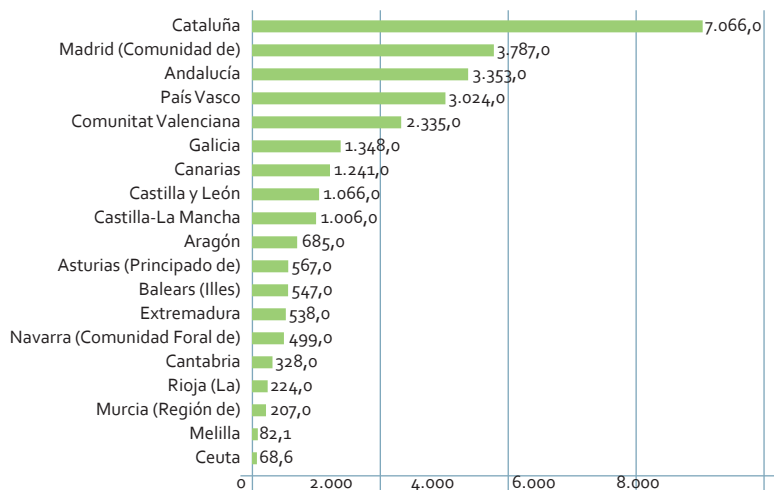


Figura 13: Importe del capítulo II (Gastos corrientes) de los presupuestos de cada comunidad autónoma

Para obtener una primera aproximación del impacto del gasto corriente en el nivel de eficiencia de la Administración, mostramos en la siguiente gráfica la relación entre gasto corriente y personal activo en cada comunidad autónoma.



## Coste de gasto corriente por persona activa (€)

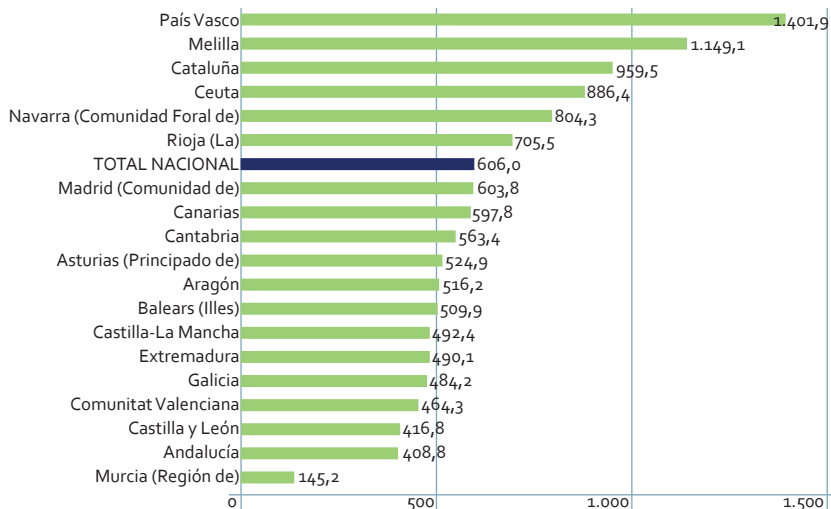


Figura 14: Coste en euros que el gasto corriente de cada Administración autonómica supone para cada persona activa de tal comunidad

### Gasto total

Al combinar el gasto de personal y el gasto corriente obtendríamos un indicador global de la eficiencia de la Administración. El indicador básico de eficiencia relaciona el gasto de personal y el gasto corriente con el total del presupuesto gestionado. La figura siguiente muestra esta relación. De media las comunidades autónomas gastan en personal o gasto corriente 46 céntimos de euro por cada euro de su presupuesto.

### % Gasto por CC.AA. por cada € gestionado

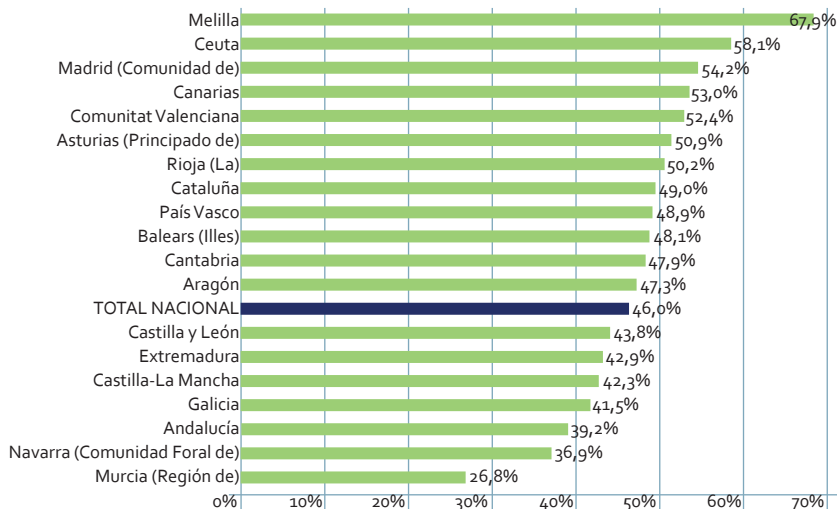


Figura 15: Porcentaje del gasto de cada Administración autonómica que se dedica a sus propios gastos de personal y gastos corrientes

La gráfica anterior constituye el indicador básico de una Administración gestora. El dato debe ser matizado cuando en los gastos de la Administración Pública se combinan gastos por gestión con gastos por prestación de servicios. En un análisis de eficiencia más ajustado debería diferenciarse el gasto en personal directamente asignado a la prestación de servicios (médicos, profesores, policía, etc.) con el gasto en la gestión de los diferentes servicios.

#### 1.2.7.3. Indicadores de eficacia

En una aproximación sencilla, el resultado de la gestión de una Administración Pública puede medirse a partir de la variación del PIB de la región. Si la acción de la Administración debe orientarse a conseguir mejorar las condiciones económicas y sociales de la región, la variación del PIB regional puede considerarse un indicador básico del grado de éxito en la gestión pública. La siguiente gráfica muestra el PIB por comunidad autónoma.

## PIB por CC.AA. (Millones €) Total 1.091.377,1

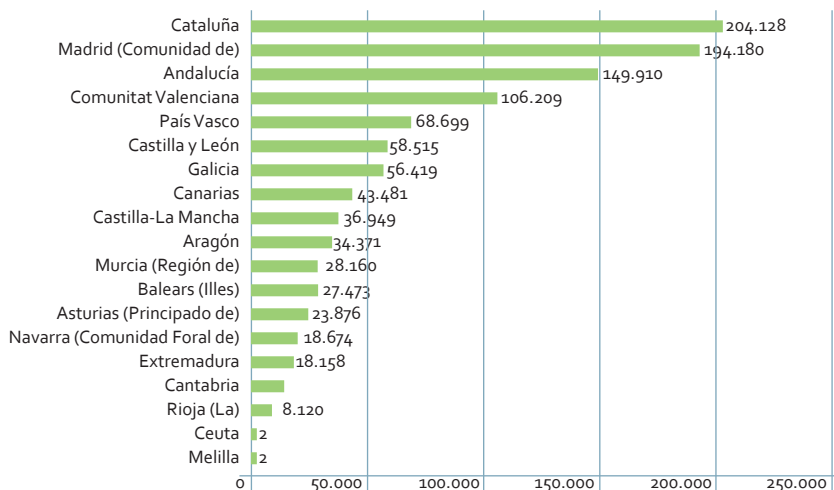


Figura 16: Producto Interior Bruto por comunidad autónoma española

Y la gráfica que subsigue muestra de mayor a menor el porcentaje del PIB español que corresponde a cada comunidad autónoma.

## % PIB por CC.AA. (Total 1.091.377,1 Millones €)

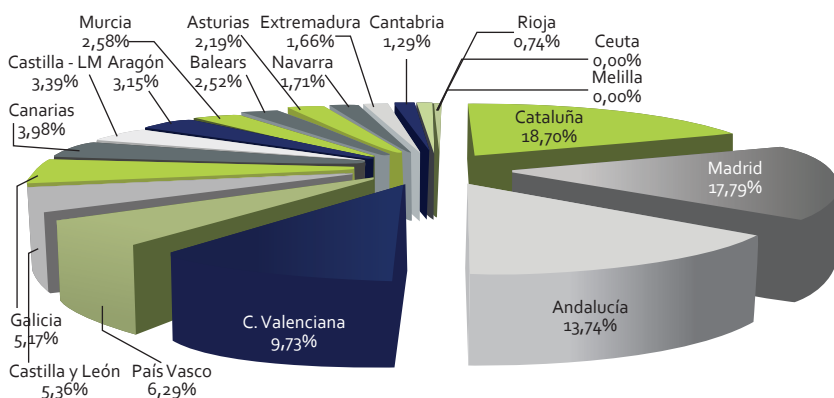
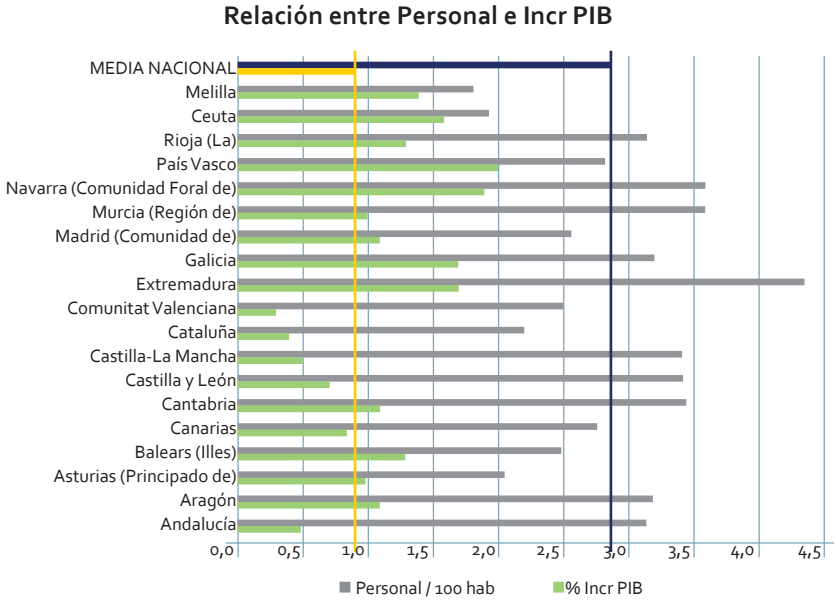


Figura 17: Porcentaje del Producto Interior Bruto de España que corresponde a cada una de sus comunidades autónomas

El indicador de eficacia debe relacionar la variación del PIB con el gasto gestionado por cada comunidad autónoma. Relacionamos en primer lugar el gasto en personal con la variación del PIB.



*Figura 18: Relación entre el porcentaje de la población que trabaja para la Administración autonómica en cada comunidad autónoma y el incremento porcentual del PIB producido en tal comunidad*

Esta relación permite clasificar las comunidades autónomas en 4 grupos (eficientes, previsibles, estancadas y gastadoras) según su posición respecto a la media nacional.

<p><b>Eficientes</b> Menos Personal público Mayor incremento PIB</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asturias</li> <li>• Madrid</li> <li>• Baleares</li> <li>• Canarias</li> <li>• Ceuta</li> <li>• Melilla</li> </ul>
<p><b>Previsibles</b> Más Personal público Mayor incremento PIB</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cantabria</li> <li>• Extremadura</li> <li>• Navarra</li> <li>• Aragón</li> <li>• Murcia</li> <li>• Galicia</li> <li>• La Rioja</li> <li>• País Vasco</li> </ul>
<p><b>Estancadas</b> Menos Personal público Menor incremento PIB</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cataluña</li> <li>• Comunidad Valenciana</li> </ul>
<p><b>Gastadoras</b> Más Personal público Menor incremento PIB</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Andalucía</li> <li>• Castilla y León</li> <li>• Castilla - La Mancha</li> </ul>

Figura 19: Clasificación de las comunidades autónomas según la relación entre la cantidad relativa (con respecto a la población activa) de personal de sus Administraciones autonómicas y el incremento en ellas del PIB

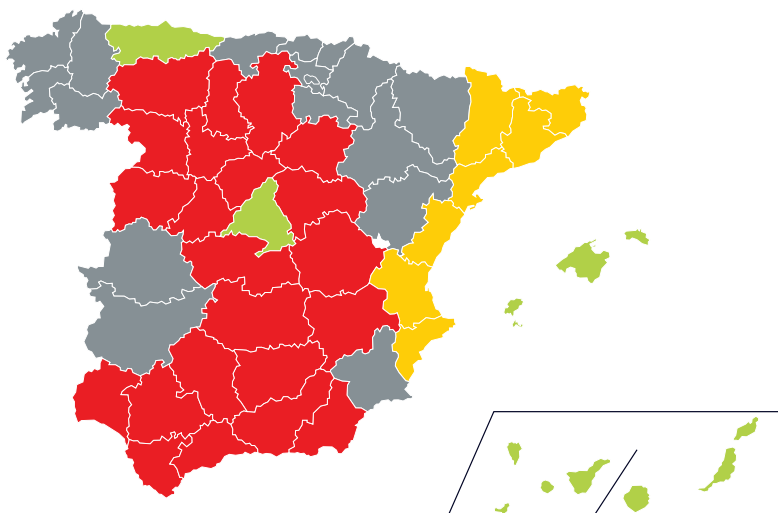
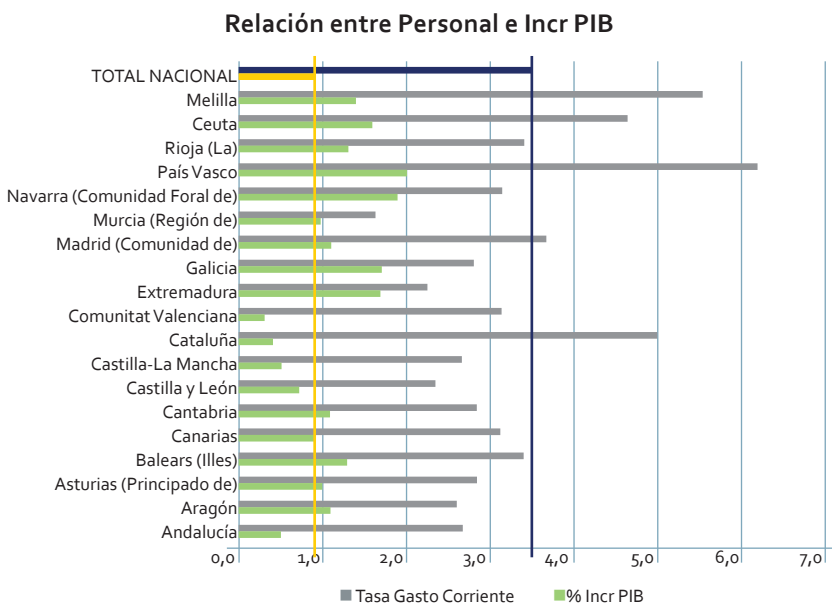


Figura 20: Mapa de las comunidades autónomas según la clasificación expuesta en la figura 19

De la misma forma relacionamos el gasto corriente con el crecimiento del PIB.



*Figura 21: Relación entre la tasa de gasto corriente de cada comunidad autónoma por población activa y el porcentaje de incremento de su Producto Interior Bruto*

Esta relación también permite clasificar las comunidades autónomas en 4 grupos (eficientes, previsibles, estancadas, gastadoras) según su posición en gasto corriente e incremento del PIB respecto a la media nacional.

<p><b>Eficientes</b> Menos Gasto Corriente Mayor incremento PIB</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asturias</li> <li>• La Rioja</li> <li>• Balesres</li> <li>• Canarias</li> <li>• Cantabria</li> <li>• Navarra</li> <li>• Murcia</li> <li>• Extremadura</li> <li>• Galicia</li> </ul>
<p><b>Previsibles</b> Más Gasto Corriente Mayor incremento PIB</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Madrid</li> <li>• País Vasco</li> <li>• Ceuta</li> <li>• Melilla</li> </ul>
<p><b>Estancadas</b> Menos Gasto Corriente Menor incremento PIB</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Andalucía</li> <li>• Castilla y León</li> <li>• Castilla y La Mancha</li> <li>• Aragón</li> <li>• Galicia</li> </ul>
<p><b>Gastadoras</b> Más Gasto Corriente Menor incremento PIB</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cataluña</li> </ul>

Figura 22: Clasificación de las comunidades autónomas según la relación entre la cantidad relativa (con respecto a la población activa) del gasto corriente de sus Administraciones autonómicas y el incremento en ellas del PIB

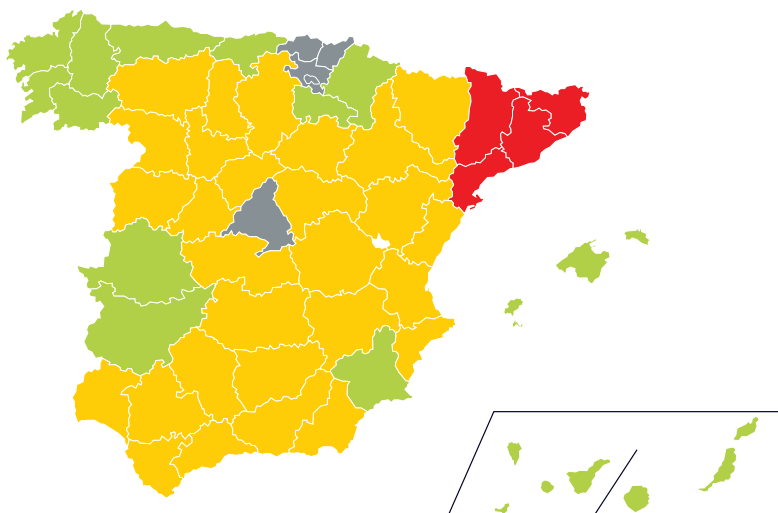


Figura 23: Mapa de las comunidades autónomas según su clasificación expuesta en la figura 22

La suma de los gastos en personal más los gastos corrientes puestos en relación con el incremento del PIB de cada comunidad autónoma nos da una valoración de la eficacia de cada una de sus Administraciones.

### Relación entre Gasto en Personal y Corriente e Incr PIB

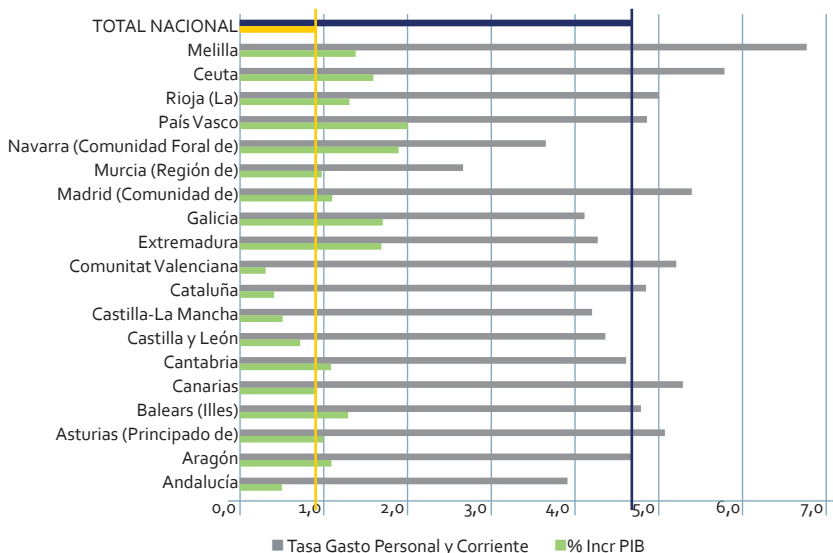


Figura 24: Relación entre la tasa de gasto en personal más gastos corrientes de cada Administración autonómica con el incremento del PIB de su comunidad

Esta relación también permite clasificar las comunidades autónomas en 4 grupos (eficientes, previsibles, estancadas, gastadoras) según su posición respecto a la media nacional.



<p><b>Eficientes</b> Menos Gasto Personal y Corriente Mayor incremento PIB</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Navarra</li> <li>• Murcia</li> <li>• Extremadura</li> <li>• Galicia</li> </ul>
<p><b>Previsibles</b> Más Gasto Personal y Corriente Mayor incremento PIB</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Madrid</li> <li>• País Vasco</li> <li>• Asturias</li> <li>• La Rioja</li> <li>• Aragón</li> <li>• Baleares</li> <li>• Canarias</li> <li>• Cantabria</li> <li>• Ceuta</li> <li>• Melilla</li> </ul>
<p><b>Estancadas</b> Menos Gasto Personal y Corriente Menor incremento PIB</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Andalucía</li> <li>• Castilla y León</li> <li>• Castilla - La Mancha</li> </ul>
<p><b>Gastadoras</b> Más Gasto Personal y Corriente Menor incremento PIB</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cataluña</li> <li>• Comunidad Valenciana</li> </ul>

Figura 25: Clasificación de las comunidades autónomas según la relación entre la suma de su gasto en personal más gasto corriente de sus Administraciones autonómicas y el incremento en ellas del PIB

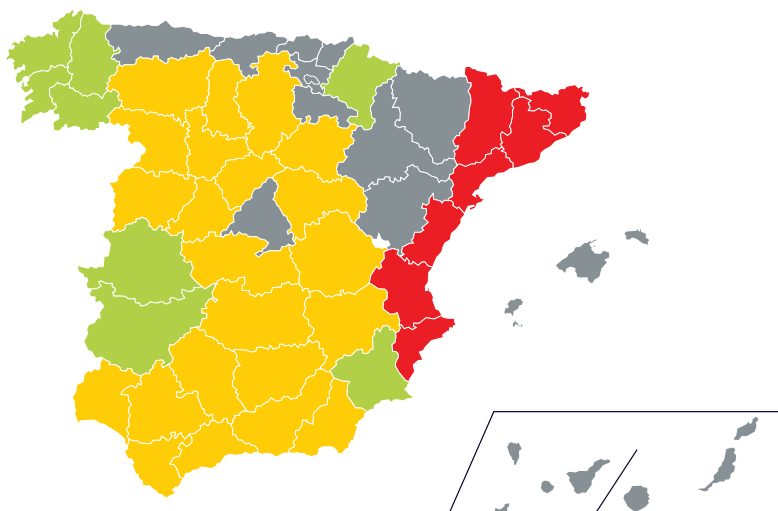


Figura 26: Mapa de las comunidades autónomas según su clasificación expuesta en la figura 25

#### 1.2.7.4. Fuentes utilizadas

- Presupuestos Generales del Estado totalizados:  
<http://www.sgpg.pap.meh.es/Presup/PGE2008Ley/PGE-ROM/Cuerpo.htm>
- Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local.  
Fuente para los Presupuestos Consolidados Generales de cada comunidad autónoma.  
<http://serviciosweb.meh.es/apps/publicacionpresupuestos/asp/SelconsultaDC.aspx>
- Instituto Nacional de Estadística.  
Distribución y evolución de los PIB por comunidad autónoma.  
<http://www.ine.es/prensa/np544.pdf>  
(Palabras clave a buscar en Google: producto interior bruto distribución regional)
- Registro Central de Personal (antiguo MAP)  
Anuario Estadístico.  
<http://www.ine.es/ioe/ioeFicha.jsp?cod=80024&codtema=&textema=&codorg=&textorg=&sig=null&L=>
- Instituto Nacional de Estadística.  
Encuesta de población activa. Distribución por comunidades autónomas en función de la situación laboral.  
<http://www.ine.es/jaxiBD/tabla.do?per=03&type=db&divi=EPA&idtab=17>  
<http://www.ine.es/jaxiBD/tabla.do?per=03&type=db&divi=EPA&idtab=18>

### 1.2.7.5. Tabla resumen de los principales datos

(2008)	Activos	Fracción / Activos	Personal CC.AA. / 100 Hab.	Personal CC.AA. / Activos	Cap.I+ Cap.II/ Total Presupuesto	Incremento PIB
Andalucía	3,904.7	16.9	3.1	6.6	39.2	0.5
Aragón	664.5	2.9	3.2	6.4	47.3	1.1
Asturias	491.8	2.1	2.1	4.5	50.9	1.0
Balears	564.1	2.4	2.5	4.7	48.1	1.3
Canarias	1,055.5	4.6	2.8	5.4	53.0	0.9
Cantabria	281.5	1.2	3.5	7.1	47.9	1.1
Castilla y León	1,186.3	5.1	3.4	7.4	43.8	0.7
Castilla - La Mancha	965.5	4.2	3.4	7.2	42.3	0.5
Cataluña	3,854.8	16.7	2.2	4.2	49.0	0.4
C. Valenciana	2,569.8	11.1	2.5	4.9	52.4	0.3
Extremadura	483.3	2.1	4.4	9.9	42.9	1.7
Galicia	1,324.1	5.7	3.2	6.7	41.5	1.7
Madrid	3,402.2	14.8	2.6	4.7	54.2	1.1
Murcia	725.2	3.1	3.6	7.1	26.8	1.0
Navarra	309.0	1.3	3.6	7.2	36.9	1.9
País Vasco	1,063.9	4.6	2.9	5.9	48.9	2.0
Rioja	160.1	0.7	3.1	6.2	50.2	1.3
Ceuta	32.6	0.1	1.9	4.6	58.1	1.6
Melilla	25.7	0.1	1.8	5.1	67.9	1.4
NACIONAL	23,064,6	100.0	2.9	5.7	46.0	0.9

Figura 28: Tabla resumen de los datos por comunidad autónoma (a fecha de 2008) de trabajadores activos, porcentaje de estos frente al total nacional, el personal de las comunidades autónomas por cada 100 habitantes, el personal de las comunidades autónomas por cada 100 trabajadores activos, el porcentaje que suponen los capítulos I y II de cada comunidad autónoma con respecto al total de sus presupuestos y el incremento del PIB observado en tal comunidad autónoma. Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes citadas en el apartado 1.2.7.4.

## 1.3. Apéndice: Cálculo del sobrecoste de las ineficiencias de las comunidades autónomas

El primer informe sobre los costes excesivos e innecesarios de las comunidades autónomas fue el informe de UPyD *El coste del Estado Autonómico* que hemos reproducido en el presente volumen en su apartado 1.2<sup>113</sup>. Cuando se publicó en 2010 no se llegaron a incluir en él las estimaciones macroeconómicas del sobrecoste de las comunidades autónomas. Las primeras estimaciones, referidas al año 2008, se presentaron posteriormente en varias publicaciones aisladas<sup>114</sup>.

En este apartado 1.3., a modo de apéndice, reproduciremos las estimaciones del sobrecoste de las comunidades autónomas, definido como gasto público excesivo o innecesario para la prestación de los servicios sociales a los ciudadanos. Además se ha aprovechado la ocasión que brinda la publicación de esta segunda edición corregida y aumentada para ampliar el estudio en una doble dirección. En primer término, se ha analizado el trienio de 2008, 2009 y 2010 para ver cómo ha variado el sobrecoste durante estos años de crisis económica. Por otro lado, también se ha desglosado el Capítulo IV (transferencias) del presupuesto de las comunidades autónomas con el fin de incorporar al estudio el gasto externalizado llevado a cabo por las empresas, fundaciones y consorcios que prestan servicios sociales.

### 1.3.1. SOBRECOSTE DIRECTO

Siguiendo una metodología que es idéntica a la empleada en la segunda parte de este nuevo libro para analizar el sobrecoste de las 40 principales ciudades de España, se construyó un *benchmark* o una media de las tres comunidades autónomas que se han revelado como las más eficientes; y a continuación se comparó a estas con las demás autonomías. Así se llegó a identificar que las

---

113. Y que fue originariamente publicado como Grupo de Administración Pública de UPyD: *El coste del Estado autonómico*. Fundación Progreso y Democracia: Madrid, 2010.

114. Entre otras, véase Jaime de Piniés: «El escandaloso sobrecoste de las comunidades autónomas». *Notario del siglo XXI*, n. 33 (septiembre-octubre de 2010), págs. 22-25.

tres comunidades autónomas que poseen una mayor eficiencia en términos per cápita y en relación al capítulo I (gastos de personal) de sus presupuestos son Murcia, País Vasco y Melilla.<sup>115</sup> Por su parte, las tres comunidades autónomas más eficientes en términos per cápita y en relación al capítulo II (gasto corriente) de su presupuesto son Murcia, Andalucía y Castilla y León. Durante el trienio 2008-2010, las comunidades autónomas que se han ido mostrando cada año como las más eficientes han sido siempre las mismas, lo cual aporta estabilidad a las conclusiones principales de este estudio.

<b>Sobrecoste directo en las comunidades autónomas (en millones de euros)</b>			
<b>Año</b>	<b>Ahorro Total Capítulo I (Personal)</b>	<b>Ahorro Total Capítulo II (Gasto Corriente)</b>	<b>Sobrecoste Directo</b>
2008	13.351	13.290	26.641
2009	14.637	14.042	28.679
2010	14.557	14.311	28.868

*Figura 29: Sobrecoste directo en las comunidades autónomas (en millones de euros)*

Comparando cada comunidad autónoma con las tres más eficientes del capítulo correspondiente del presupuesto, multiplicando después por la población de cada autonomía y finalmente sumando el resultado total, se llega a la conclusión de que el sobrecoste en el año 2008 supera los 26.000 millones de euros y que el sobrecoste ha ido creciendo en los dos años posteriores hasta alcanzar los 28.900 millones en 2010. Se puede comparar la evolución del sobrecoste con los importes a los que ascienden los presupuestos totales de las comunidades autónomas más las dos ciudades autónomas: 173.731 millones de euros en 2008, 181.936 millones en 2009 y 184.160 millones en 2010.

115. El estudio abarca las 17 Comunidades Autónomas de España y las 2 ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. En el estudio original del que este procede se normalizaron los gastos públicos en relación a la fuerza laboral (activos más inactivos) de cada comunidad autónoma. En el presente estudio, las comparaciones se hacen en relación a la población de cada comunidad autónoma, lo que no afecta la estimación total de sobrecoste, pero sí a la identificación de las tres comunidades más eficientes. Por ejemplo, Cataluña deja de ser una de las tres comunidades autónomas más eficientes en cuanto al gasto de personal y en términos per cápita, pasando a figurar como la cuarta más eficiente.

Como se indicó durante la presentación del primer libro de UPyD, lo que se identifica como sobrecoste es gasto superfluo que en principio podría prescindirse sin menoscabar el servicio a los ciudadanos. Solo se tendrían que poner en marcha las mejores prácticas, es decir, las más eficientes de las comunidades autónomas de España, para lograr un ahorro muy importante que según la figura 29 se aproxima al 3% del PIB de cada año.

### **1.3.2. SOBRECOSTE EN PRESENCIA DE LA EXTERNALIZACIÓN DE SERVICIOS**

Estas conclusiones deben entenderse como preliminares, entre otras razones porque se supone que los servicios prestados por las distintas comunidades autónomas son homogéneos entre sí, cuando la realidad es evidentemente más compleja. Por otro lado, quienes pueden hacer un análisis detallado del sobrecoste en las comunidades autónomas son el Estado y las demás entidades públicas que disponen de toda la información necesaria para hacer un informe preciso. Una consideración importante para presentar las conclusiones de este estudio fue precisamente el de animar al Estado y a las comunidades autónomas a revisarlo y profundizarlo.

Tras casi dos años desde la presentación del primer informe de la UPyD sobre el coste del Estado autonómico, sí cabe detectar hoy en día que existe mucho más interés y atención sobre la necesidad de controlar el déficit público y el nivel de endeudamiento de las comunidades autónomas así como de las entidades locales. Pero lo cierto es que ninguna de estas entidades ha profundizado públicamente en el análisis del sobrecoste ni en cómo se podrían ahorrar ingentes cantidades, cada año, emulando las mejores prácticas de las comunidades autónomas más eficientes.

Debido a este lento despertar, los Grupos de Economía y de Administración Pública de UPyD han seguido profundizando en el estudio del sobrecoste, analizando con mayor detenimiento la externalización de los servicios autonómicos mediante empresas, fundaciones y consorcios. En particular, la estimación del sobrecoste se ha vuelto a realizar teniendo en cuenta el gasto público correspondiente al capítulo IV (transferencias) de los respectivos presupuestos, pero incorporando tan solo aquellos epígrafes que representan gasto externalizado de los capítulos I (personal) y II (gasto corriente); de modo que se han excluido así las transferencias a otras Administraciones Públicas, familias, entidades sin ánimo de lucro o al exterior. Este desglose es posible

con la información públicamente disponible para las comunidades autónomas; pero, como ya se mencionará en la segunda parte de este libro, no es posible realizarlo para las entidades locales.

Al centrar nuestro análisis en las comunidades autónomas, se ha aislado la externalización de los servicios asociado con el gasto en personal y corriente. Este ejercicio supone revisar las estimaciones de sobrecoste directo, ya que una comunidad autónoma puede aparentar ser muy eficiente teniendo en cuenta lo que aquí se identifica como sobrecoste directo pero, en realidad, puede estar incurriendo en un ingente gasto externalizado.

### (Gasto personal, corriente y externalización de servicios) / Población.

La línea roja es la media de las tres mejores comunidades autónomas = 1.818 €

Año 2008

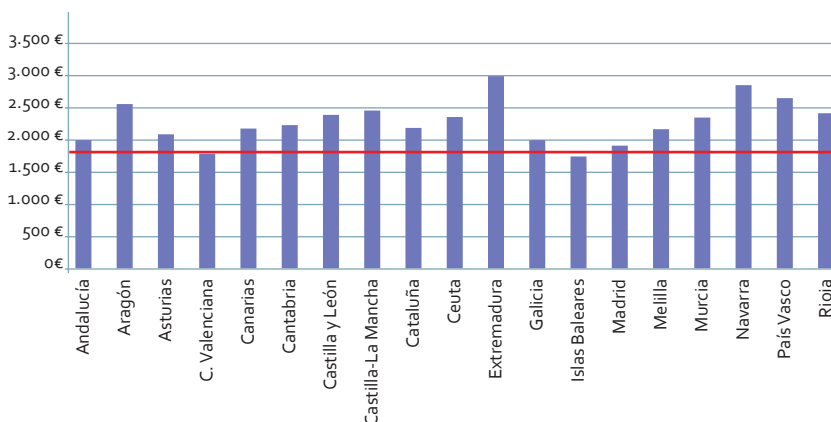


Figura 30: Gasto en personal, corriente y por externalización de servicios en relación a la población de cada comunidad autónoma

La figura 30 presenta las comunidades autónomas más eficientes en términos por cápita una vez que se ha incluido en el cálculo la externalización de servicios<sup>116</sup>. Despuntan como las más eficientes las Islas Baleares, Comunidad Valenciana y la Comunidad de Madrid. En el primer estudio del sobrecoste,

116. El método empleado para analizar el sobrecoste en esta sección es la de sumar los Capítulos I, II y IV de los Presupuestos, incluyendo en el Capítulo IV sólo lo que se ha identificado como gasto externalizado.

Murcia aparecía como una de las comunidades autónomas más eficientes en relación al gasto personal y corriente, lo que aquí se denomina sobrecoste directo. Pero una vez contemplada la externalización de servicios, es evidente que Murcia pierde varios puestos en el *ranking* de eficiencia tal y como se muestra en tal figura.

<b>Sobrecoste en las comunidades autónomas una vez tenida en cuenta la externalización de servicios (en millones de euros)</b>	
<b>Año</b>	<b>Total Sobrecoste</b>
2008	15.219
2009	17.199
2010	20.408
Trienio 2008-2010	52.827

*Figura 31: Sobrecoste en las comunidades autónomas una vez tenida en cuenta la externalización de servicios*

Si incluimos la externalización de los servicios públicos a cargo de las comunidades autónomas, se puede observar en la figura 31 que el sobrecoste total sigue siendo muy importante. Por ejemplo, *durante el último trienio (2008-2010), se podrían haber ahorrado 52,8 mil millones de euros*, es decir, se podría haber ahorrado *más del 5% del PIB nacional* si las comunidades autónomas hubieran seguido las prácticas más eficientes y sin necesidad para ello de menoscabar el servicio a los ciudadanos. Por otro lado, es notable que en un periodo de profunda crisis económica la nefasta costumbre de no aprender de las mejores prácticas de las comunidades autónomas más eficientes ha llevado a incrementar el sobrecoste total anual en un 34% desde el año 2008 al 2010.

Por último, en la figura 32 clasificaremos las comunidades autónomas según el sobrecoste total en términos absolutos del último trienio para dar servicios a la ciudadanía. Como se puede apreciar, Cataluña destaca como la autonomía donde se concentra la mayor cantidad de gasto público excesivo e innecesario en España, seguida por Andalucía y el País Vasco.



**Ranking del sobrecoste en las comunidades autónomas una vez tenida en cuenta la externalización de servicios en el trienio 2008-2010 (en euros)**

<i>Comunidad autónoma</i>	<i>Total del sobrecoste</i>
CATALUÑA	10.145.974.468
ANDALUCÍA	6.583.754.195
PAÍS VASCO	6.206.083.485
CASTILLA Y LEÓN	4.566.687.458
CASTILLA-LA MANCHA	4.452.140.272
EXTREMADURA	4.183.746.410
ARAGÓN	3.153.459.550
MURCIA	2.531.608.246
CANARIAS	2.188.507.614
NAVARRA	2.058.831.810
GALICIA	1.858.806.238
MADRID	1.685.600.013
ASTURIAS	1.462.391.660
CANTABRIA	809.702.642
RIOJA	630.060.076
CEUTA	151.347.416
MELILLA	90.880.960
C. VALENCIANA	67.725.205
ISLAS BALEARES	0
Total	52.827.307.718

*Figura 32: Ranking del sobrecoste en las comunidades autónomas una vez tenida en cuenta la externalización de servicios en el trienio 2008-2010 (en euros)*

## **2ª PARTE: El coste de la Administración local**



## 2.1. Medición de la eficiencia de las 40 principales ciudades

### 2.1.1. CONCEPTO Y MEDIDA DE LA EFICIENCIA

Las comunidades autónomas representan el 36% del total del presupuesto público y las entidades locales el 14%, dentro del conjunto de las Administraciones Públicas de España. Este enorme porcentaje del gasto público, junto con la actual situación de crisis económica y el elevado endeudamiento público del país, hacen ineludible adoptar medidas orientadas a maximizar la eficiencia de la gestión y la actuación de las diferentes Administraciones Públicas. En 2010, y por primera vez en España, Unión Progreso y Democracia realizó y publicó un estudio sobre la eficiencia del gasto de las comunidades autónomas; estudio que, corregido y ampliado, se ha incluido en la primera parte de este volumen bajo el título «El coste de la Administración autonómica». En esta segunda parte del presente libro nos proponemos ampliar tal estudio incorporando al mismo las entidades locales. Para ello, nuestro análisis se dividirá en dos partes: en primer lugar, como objeto de este apartado 2.1., se ofrecerá una estimación del sobrecoste que cabe detectar en las 40 principales ciudades de España; y en segundo lugar, como objeto del apartado 2.2., se presentará un análisis de las economías de escala existentes en la provisión de servicios a los residentes de los 8.112 municipios del país.

Cualquier medida adoptada en la línea de mejorar la eficiencia de las actuaciones de la Administración debería partir de unos indicadores que permitieran comparar los resultados obtenidos y los medios empleados. Así, para determinar la eficiencia de las entidades locales, hemos estudiado la relación de los recursos que gasta la Administración en su propio funcionamiento en contraposición a los recursos que gestiona para dar servicios a la ciudadanía.

Al analizar la eficiencia de la Administración se define el sobrecoste como aquel gasto público excesivo o innecesario para la prestación de los servicios sociales a los ciudadanos. Se emplean las mismas técnicas de análisis para determinar el sobrecoste que en su día se utilizaron para las comunidades

autónomas: estableciendo un *benchmark* o una media de las tres entidades reveladas como las más eficientes y a continuación comparándolas con las demás ciudades. Todo el gasto público que exceda de ese gasto eficiente se define como sobrecoste.

La medición de la eficiencia puede abordarse desde distintos ángulos. En este capítulo se limita el análisis al gasto de personal (funcionarios y empleados públicos) y al gasto corriente del funcionamiento de la propia Administración (agua, luz, etc.). En el año 2009, la suma de estas dos partidas representaba el 62% del presupuesto total de las 40 principales ciudades de España, lo que implica que sólo quedaba el 38% para dar servicios a la ciudadanía.

Además de esas dos partidas de gasto, la medición de la eficiencia también debe contemplar las transferencias dirigidas a las empresas y a los consorcios que prestan servicios municipales externalizados. Pero si los gastos de personal y los gastos corrientes encuentran un fiel reflejo en los respectivos capítulos I (personal) y II (gastos corrientes) de los presupuestos de las entidades locales, y por lo tanto permiten un análisis fácil del grado de eficiencia de las principales ciudades de España, el capítulo IV (transferencias) no desglosa entre la externalización de tareas administrativas propiamente dichas y las transferencias directas (ayudas para las familias, la tercera edad, etc.) a la ciudadanía. Estas últimas constituyen parte de los recursos que se ponen directamente al servicio de la ciudadanía y no forman parte por consiguiente del concepto de sobrecoste.

Por lo tanto, teniendo en cuenta la imprecisión de la información que las entidades locales proporcionan, se ha procedido a realizar el análisis teniendo en cuenta sólo los capítulos I y II de los presupuestos. De esta forma se ha medido escrupulosamente todo aquello que sirve para el propio funcionamiento de la Administración. No obstante, y con el fin de acercarse más al impacto de la externalización de los servicios en las entidades locales, también presentaremos los resultados del *ranking* de eficiencia incluyendo el capítulo IV (transferencias). Usando esta información cabrá apreciar, aunque solo sea de forma aproximada por las razones indicadas, cómo algunas ciudades que aparentemente son muy eficientes en lo que atañe a sus capítulos I y II en realidad lo que están haciendo es externalizar su gasto.

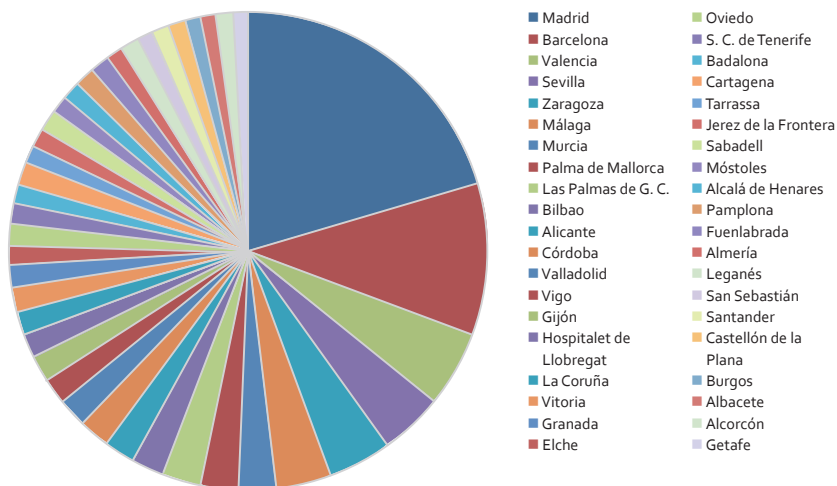
Por otro lado, un análisis de la eficiencia del gasto público de las Administraciones Públicas también debería incluir el Capítulo III (inversión) de los Presupuestos. Pero para determinar la eficiencia de este gasto es imprescindible contar con las tasas de retorno (TIR) de cada uno de los proyectos de inversión; y al no disponer de esta información, ni de los medios para su estimación, se ha optado por dejar dicho estudio para otra ocasión.

Por todo ello, este trabajo debe entenderse como un primer acercamiento para romper el hielo, clasificar conceptos e intentar cuantificar el orden de magnitud del sobrecoste de las entidades locales de España. Pero siempre teniendo en cuenta que es simplemente una primera aproximación al tema. Queda fuera del alcance del presente estudio la comparación de la calidad de los servicios entre las 40 principales ciudades. Una de las premisas básicas del análisis es que los servicios prestados por las distintas ciudades son homogéneos entre sí. No obstante, cuando se cruzan las conclusiones sobre la eficiencia con otros estudios que estiman la percepción de la calidad de los servicios municipales, resulta que la calidad no es en modo alguno incompatible con la eficiencia. Hay muchos ejemplos donde los municipios más eficientes son también los mejor percibidos en cuanto a la calidad de sus servicios. Por último, y como es lógico al tratarse este de un primer estudio sobre la eficiencia del gasto público de las entidades locales, se quiere animar al Estado y a las demás Administraciones Públicas a revisar y profundizar estas conclusiones. En definitiva, son el Estado y las demás Administraciones Públicas las que disponen de toda la información necesaria para hacer un estudio más profundo y completo.

### **2.1.2. CÓMO MEDIR LA EFICIENCIA**

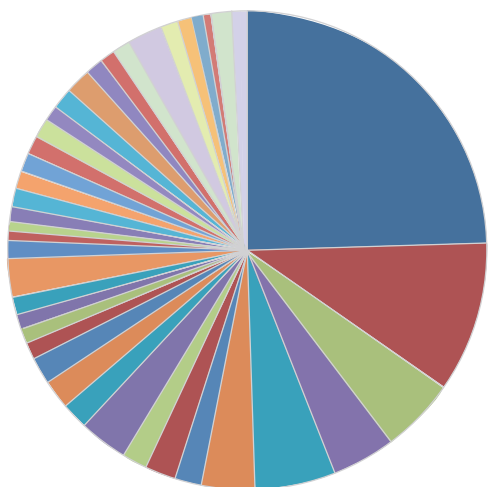
Para analizar el sobrecoste de las 40 principales ciudades españolas el primer paso que se ha dado ha sido transformar la información disponible en conceptos que sean comparables entre sí. Esto se logró convirtiendo las partidas del presupuesto en términos per cápita para cada ciudad, lo que permite conocer lo que se gasta por residente. Así, en el año 2009, la población de las 40 principales ciudades de España era 15.888.552 personas (véase la figura 33) y el presupuesto total de 20.097 millones de euros (véase la figura 34), lo que implica un gasto medio de 1.265 euros por residente en las 40 principales ciudades..

**Población año 2009 de las 40 principales ciudades = 15.888.552**



*Figura 33: Distribución de la población total de las 40 principales ciudades de España (15.888.552 millones) entre cada una de ellas (año 2009)*

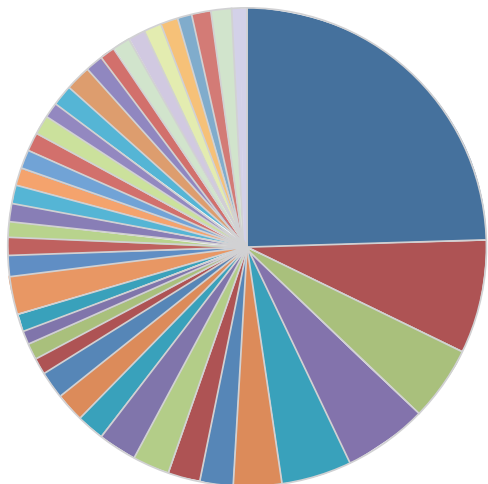
**Presupuesto total año 2009 de las 40 principales ciudades = 20.097.528€**



*Figura 34: Distribución del presupuesto total de las 40 principales ciudades de España (20.097.541.528 euros) entre cada una de ellas (año 2009)*

El siguiente paso para estimar el sobrecoste en el gasto municipal ha sido aislar los recursos dedicados para el propio funcionamiento administrativo mediante el recuento de los capítulos I (personal) y II (gasto corriente) de los presupuestos de las 40 principales ciudades (véanse las figuras 35 y 36). Dividido por la población, el gasto medio resulta ser de 384 euros en gasto de personal y 402 euros en gasto corriente.

**Gasto Capítulo I = 6.099.806.397€**



*Figura 35: Distribución del importe total dedicado al capítulo I (personal) del presupuesto de las 40 principales ciudades de España (6.099.806.397 euros) entre cada una de ellas (año 2009)*



## Gasto Capítulo II = 6.386.318.073€

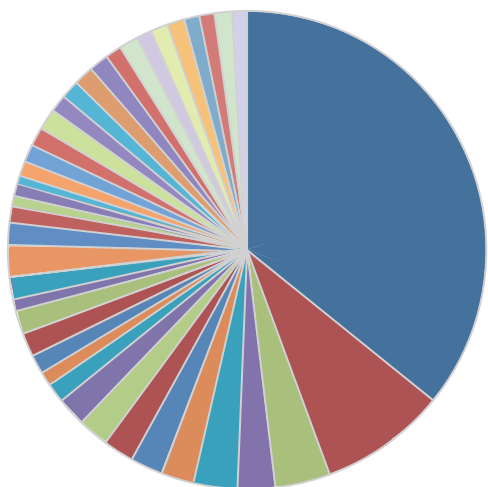


Figura 36: Distribución del importe total dedicado al capítulo II (gastos corrientes) del presupuesto de las 40 principales ciudades de España (6.386.318.073 euros) entre cada una de ellas (año 2009)

Una vez aislados los recursos precisos para hacer un análisis del sobrecoste, se ha establecido un baremo, es decir un *benchmark*, de lo que se considera gasto eficiente. Para tal extremo se ha buscado inspiración en el criterio de Maastricht por el cual se establecían unos mínimos para ciertas variables macroeconómicas (por ejemplo, la tasa de interés y el nivel de inflación) con el fin de que un país pudiera formar parte del euro y de la Unión Europea Monetaria. De tal forma, se determinaron las tres entidades locales más eficientes para el gasto en personal: Gijón, Oviedo y Vigo, con una media de 231 euros por residente tal y como queda reflejado en la figura 37. Asimismo, las tres ciudades más eficientes para el gasto corriente son Córdoba, Gijón y Tarrasa y la media es tan sólo de 165 euros, como se puede observar en la figura 38.

## Gasto personal / Población.

La línea roja es la media de las tres mejores de las 40 ciudades = 231 €

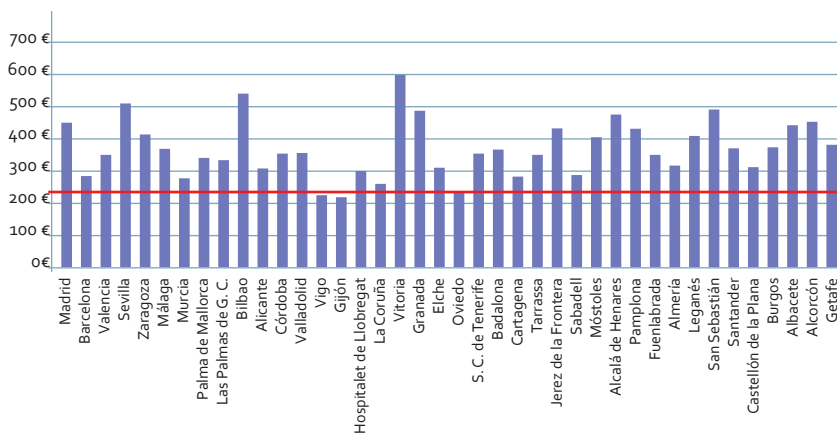


Figura 37: Gasto por habitante en personal de la Administración local en cada una de las 40 principales ciudades de España (año 2009)

## Gasto corriente / Población.

La línea roja es la media de las tres mejores de las 40 ciudades = 165 €

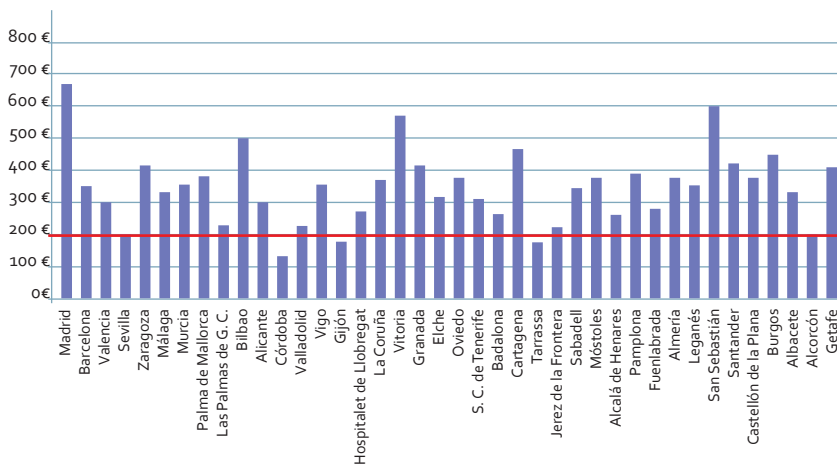


Figura 38: Gasto por habitante en gastos corrientes de la Administración local en cada una de las 40 principales ciudades de España (año 2009)

Las figuras 37 y 38 muestran la importancia del sobrecoste en las 40 principales ciudades españolas. En relación al gasto de personal por residente, ciudades como Vitoria, Bilbao y Sevilla gastan más del doble que las tres ciudades reveladas como más eficientes. Similarmente, el gasto corriente de Madrid, San Sebastián y Vitoria es hasta tres veces superior al de las tres ciudades más eficientes.

El último paso en la determinación del sobrecoste es calcularlo en términos absolutos, tomando esas diferencias entre la media de las tres ciudades más eficientes y el resultado de cada ciudad recogidas en las figuras 37 y 38 para, a su vez, multiplicarlas por el número de habitantes de cada ciudad. Sumando todas las ciudades con sobrecoste, se obtiene el sobrecoste total de las 40 principales ciudades. De tal forma, se estima que el *sobrecoste* relacionado con el *gasto en personal es de 2.430 millones de euros y el del gasto corriente es de 3.781 millones de euros*. Teniendo en cuenta ambos capítulos de gasto (personal y corriente) se concluye que *los españoles se podrían ahorrar cada año, y sin menoscabar el servicio prestado a los ciudadanos, la nada desdeñable cantidad de 6.211 millones de euros; es decir, aproximadamente el 0,6% del PIB nacional*. Esto sería posible si se pusieran en marcha las mejores prácticas reveladas en las ciudades más eficientes de los 40 principales municipios de España.

### Ranking del ahorro potencial de las 40 principales ciudades (% del total)

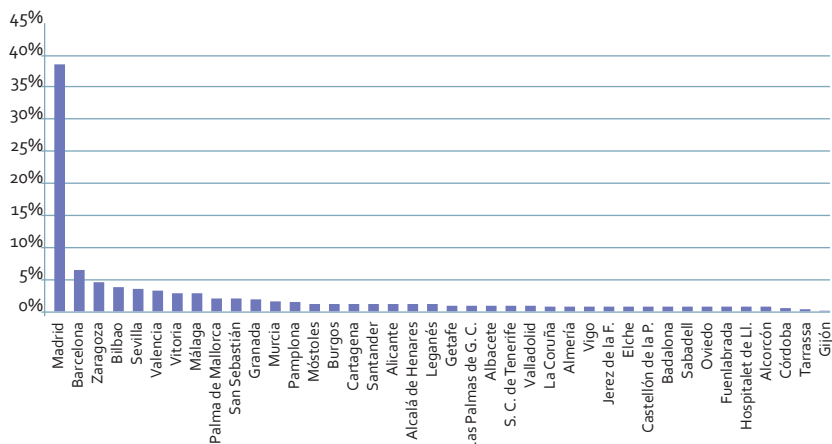


Figura 39: Ranking de la distribución del ahorro potencial de cada una de las 40 principales ciudades de España si eliminaran su sobrecoste en personal y gastos corrientes (año 2009)

Resulta interesante hacer un *ranking* del ahorro potencial de las 40 principales ciudades de España, tal y como se recoge en el figura 39. Madrid por sí sola constituye un capítulo aparte, ya que la ciudad capital de todos los españoles representa el 38% de todo el sobrecoste de las 40 principales ciudades del país. El sobrecoste de Madrid alcanza 2.388 millones de euros al año, es decir, seis veces más que Barcelona, aunque sólo tiene el doble de población. Para poner esto en perspectiva, Madrid podría repagar anticipadamente toda su deuda pública de 7.145 millones euros en sólo tres años con tal de seguir las prácticas más eficientes de las principales ciudades de nuestro país.

Como se menciona al principio del capítulo, no es posible hacer un desglose nítido entre la externalización de los servicios municipales y las transferencias directas a los ciudadanos. No obstante, el monto total del capítulo IV (transferencias) de las 40 principales ciudades españolas es de 2.358 millones de euros, una cantidad nada desdeñable. Se ha realizado una simulación incorporando este importe a la suma de los capítulos I (personal) y II (gasto corriente) para captar aunque de forma imperfecta la presencia de la externalización de servicios por parte de las grandes ciudades españolas. A modo de ejemplo, se puede observar en la figura 40 que el *ranking* de ahorro potencial cambia. Por supuesto, Madrid sigue siendo la ciudad más derrochadora, al representar ahora el 42% del total del posible ahorro. Sin embargo, Barcelona empeora en el *ranking*, igual que Bilbao, Sevilla y Vitoria, debido a un mayor uso de la externalización de servicios. A su vez, ciudades como Zaragoza mejoran en el *ranking*. Incluyendo el capítulo IV en el análisis, las tres ciudades más eficientes resultan ser Gijón, Vigo y Hospitalet de Llobregat.

## Ranking del ahorro potencial de las 40 principales ciudades incluyendo el Capítulo IV (% del total)

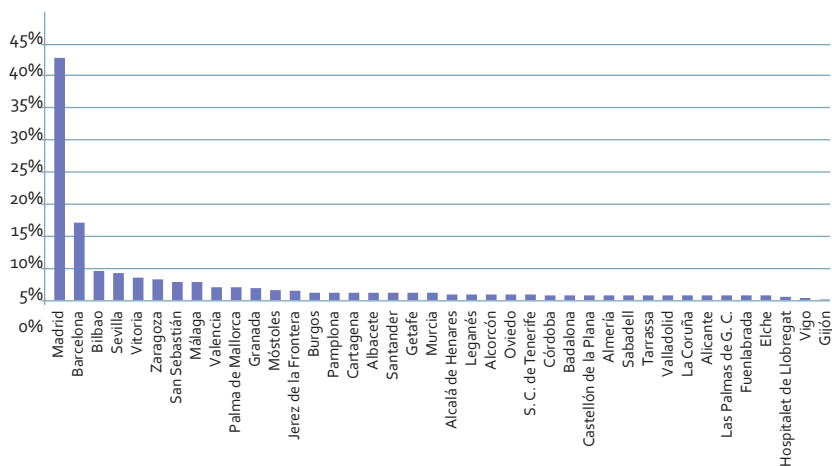


Figura 40: Ranking de la distribución del ahorro potencial de cada una de las 40 principales ciudades de España si eliminaran su sobrecoste en personal, gastos corrientes y transferencias (año 2009)

### 2.1.3. EFICIENCIA Y CALIDAD

Una de las premisas básicas de este estudio es que los servicios prestados por las distintas entidades locales son homogéneos entre sí; es decir, que todos tienen la misma calidad, entre otras características. Evidentemente, esta premisa es sólo una primera aproximación a una realidad que es más compleja. Pero a pesar de ello resulta interesante cruzar las conclusiones de este estudio sobre la eficiencia con otros cuyo objetivo es medir la percepción de la calidad de los servicios prestados.

En particular, cruzando los indicadores de eficiencia del año 2009 con la clasificación de calidad de Mercociudad del mismo año, se puede observar que en muchas ocasiones las ciudades que mejor servicio prestan a sus residentes son también las más eficientes (por ejemplo, Gijón y Elche) y que hay otras muchas ciudades derrochadoras con muy baja clasificación de calidad (por ejemplo, Getafe y Sevilla). La encuesta de Mercociudad a 9.000 personas valora las ciudades con un máximo de 1.000 puntos llegando a un mínimo de

500; y se ha realizado para las 78 principales ciudades de España. El ejemplo de Gijón y Sevilla es muy claro (véase la figura 41). Esta última gasta más del doble en personal en términos per cápita pero los ciudadanos de Gijón perciben una calidad de servicio municipal sobresaliente de 880 puntos (la cuarta nota más alta según Mercociudad) mientras que los sevillanos dan casi la peor nota de 521 (los penúltimos).

### Comparación de gastos entre Gijón y Sevilla combinada con su calidad según el estudio Mercociudad

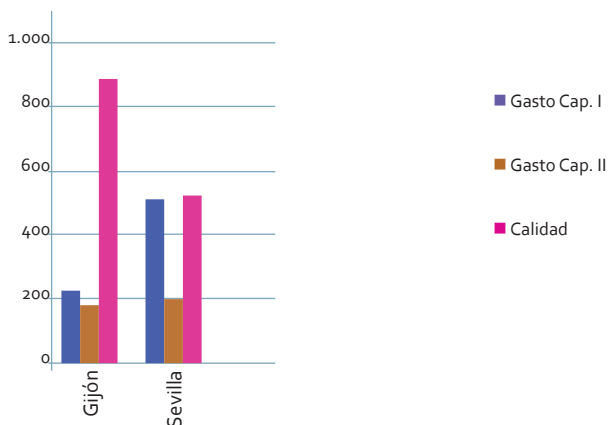


Figura 41: Comparación entre Gijón y Sevilla en términos de gasto en personal y gastos corrientes así como en calidad según la clasificación de Mercociudad (año 2009)

En general, cuando se analizan los índices de calidad de Mercociudad y los de eficiencia<sup>117</sup> de forma conjunta, el resultante gráfico de dispersión (véase la figura 42) muestra un coeficiente de determinación próximo a cero. Igualmente, la correlación entre los dos índices es casi nula. Dicho de otra forma, la eficiencia no es en modo alguno incompatible con la calidad. Quizá uno de los resultados más interesantes de cruzar las dos series de datos es que el indicador de eficiencia relacionado con el capítulo I (personal) sí muestra una ligera correlación negativa con la calidad; es decir, menos gasto en personal se asocia con mejor calidad.

117. Se incluye el índice que resulta de medir la suma de los capítulos I, II y IV de los presupuestos de las 40 principales ciudades divididas por sus respectivas poblaciones.

## Ranking de Calidad y Eficiencia [(Cap. I, II y IV) / Pob.]

Índice de calidad

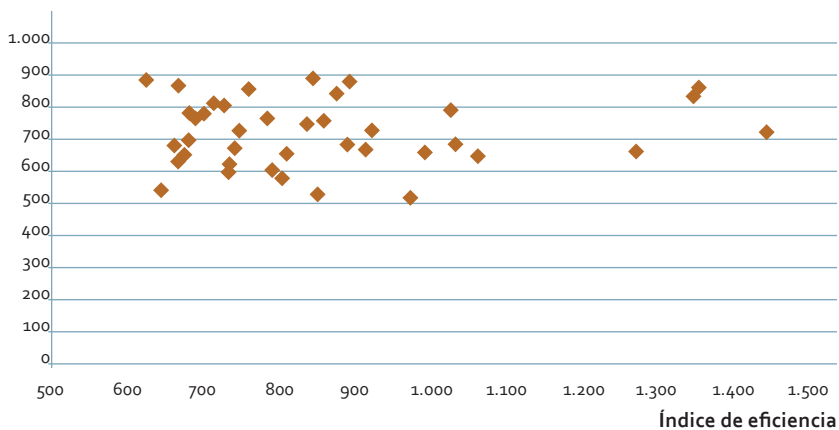


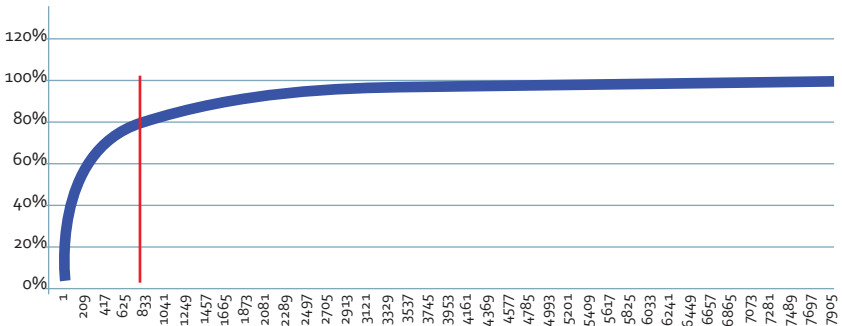
Figura 42: Gráfico de dispersión de los índices de calidad y los de eficiencia combinados para las 40 principales ciudades de España (año 2009)

## 2.2. Tamaño eficiente de un municipio

### 2.2.1. CONCEPTO DE TAMAÑO EFICIENTE

En España hay 8.112 municipios, un número muy elevado en relación a la población y que casi no ha variado desde el siglo XIX. La población de España era 46.157.822 en el año 2008 y el 80% de los habitantes residían en tan sólo 785 municipios (véase la figura 43). El resto de la población se encontraba ese año dispersada en 7.327 municipios de los cuales 4.858 tenían menos de 1.000 habitantes y 1.000 municipios menos de 100 personas.

**Porcentaje de la Población acumulado y ordenado desde el mayor al menor municipio (Madrid a Illán de Vacas)**



*Figura 43: Porcentaje de la población española acumulado y ordenado desde su mayor municipio (Madrid) al menor (Illán de Vacas)*

El tamaño excesivamente pequeño de los municipios en España propicia un exceso de alcaldías y órganos de gobierno local. Además, obliga a las diputaciones y a las comunidades autónomas uniprovinciales a realizar pingües gastos para cubrir los servicios mínimos de sus residentes. Para que puedan prestar sus servicios, las diputaciones cumplen la finalidad principal de ayu-



dar a los municipios más pequeños a prestar los servicios mínimos fijados en la ley, bien directamente o mediante el apoyo a las mancomunidades de municipios. Y dado que su función esencial es garantizar unos servicios municipales equitativos y que son los municipios pequeños los que más los usan, es razonable imputar una parte importante de su presupuesto –en torno al 70%– a los municipios de menos de 20.000 habitantes, que son los que más los requieren.

En este capítulo se aplica esta regla de reparto del presupuesto de las diputaciones (proporcional a la población, asignando el 70% a los municipios con menos de 20.000 habitantes) para determinar el tamaño eficiente de los municipios españoles y también para estimar el ahorro potencial de la concentración municipal.<sup>118</sup>

Los presupuestos que manejan las entidades locales son importantes. Corresponden al 14% del Presupuesto total de las Administraciones Públicas de España. En el año 2008, los ingresos de todos los municipios alcanzaban los 50.550 millones de euros, que se complementaban con los gastos adicionales de las diputaciones, que suman otros 25.094 millones de euros. Es decir, las entidades locales contaban con unos recursos totales equivalentes a 75.645 millones de euros.

---

118. No existe una regla de reparto de los presupuestos de las diputaciones a los municipios españoles. A pesar de ello, la que se aplica parece una aproximación razonable, que capta *grasso modo* la realidad española: un reparto proporcional a la población de cada municipio a la que se asigna adicionalmente el 70% de los recursos de las diputaciones a los municipios con menos de 20.000 habitantes. Las conclusiones sobre el ahorro potencial de la concentración municipal así como la escala eficiente municipal que se mencionan en este capítulo quedarían afectados de aplicar otra regla de reparto. Por ejemplo, si la regla fuera meramente proporcional a la población, sin asignar el 70% de los recursos de las diputaciones a las poblaciones menores de 20.000 habitantes, la máxima escala eficiente para un municipio sería superior a los 20.000 habitantes. Asimismo, el ahorro potencial de la concentración municipal indicado en este capítulo solo se lograría con agrupaciones de mayor población. No obstante, la regla de reparto que se aplica parece una buena primera aproximación para captar la realidad española.

## Porcentaje de Ingresos Municipales + Gastos de las Diputaciones acumulado y ordenado desde el mayor al menor municipio

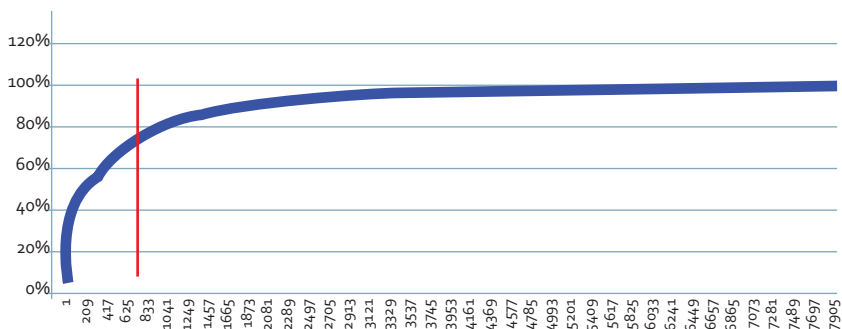


Figura 44: Porcentaje de ingresos municipales y gastos en ellos de las diputaciones acumulado y ordenado desde el mayor al menor municipio de España

Resulta interesante contrastar la figura 43 de la población municipal de España con la de los ingresos totales municipales, que incluye el gasto de las diputaciones. Así, como se puede observar en la figura 44, los mismos 785 municipios que albergan el 80% de la población española sólo cuentan con el 74% de los recursos. Es decir, los restantes 7.327 municipios son ineficientes en la provisión de servicios a los ciudadanos ya que en términos per cápita resultan más caros.

### 2.2.2 TAMAÑO EFICIENTE Y ESTIMACIONES DE AHORRO PONTENCIAL

En general, para analizar el sobrecoste resultante del tamaño de los municipios en España, y también para determinar si existe o no una mínima escala eficiente para la provisión de servicios municipales, se ha analizado la relación entre la población y los recursos municipales (ingresos más el gasto de las diputaciones) en detalle. Se definirá el indicador de eficiencia como la diferencia porcentual entre los recursos que dispone un municipio en relación a los recursos totales municipales y su población sobre el total español. Este indicador permite mostrar qué municipios tienen un mayor consumo de recursos en relación a sus habitantes y, por lo tanto, determina cuáles son los menos eficientes. Acumulando y ordenando los datos municipales de mayor a menor según su población se obtiene la figura 45.

## Porcentaje (Población menos Ingresos Totales) acumulado y ordenado desde el mayor al menor municipio.

Las líneas rojas representan municipios de 20.000, 10.000 y 5.000 habitantes

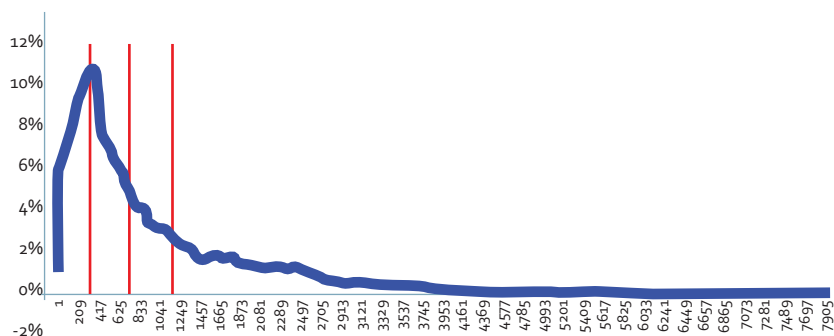


Figura 45: Porcentaje de población menos porcentaje de ingresos totales que tiene cada municipio con respecto al total español, acumulado y ordenado desde el mayor al menor municipio

En la figura 45 se puede observar que hay municipios en España donde los mismos recursos pueden brindar servicios a un mayor número de habitantes. Definimos estas situaciones como reveladoras de economías de escala. Esto ocurre en casi todas las grandes ciudades. Pero donde la diferencia entre el porcentaje de la población y el porcentaje de los recursos es mayor es en los municipios de 20.000 habitantes. Es decir, la escala más eficiente en España es la de municipios con 20.000 habitantes.

A partir de ese tamaño municipal, cuesta progresivamente más dar los servicios mínimos a la población. En ciudades con más de 20.000 habitantes, existen economías de escala, con contadas excepciones, aunque no son tan eficientes como los municipios de 20.000 debido tal vez a problemas relacionados con la congestión y la gestión de las grandes urbes.<sup>119</sup> En municipios con menos de 20.000 habitantes, las economías de escala desaparecen rápidamente.

Para cuantificar el ahorro potencial que se podría obtener si todos los españoles viviesen en municipios que alcancen un cierto número de residentes,

119. Las excepciones, donde no detectamos economías de escala entre las 40 ciudades principales de España, son Sevilla, Bilbao, Vitoria, Pamplona y San Sebastián.

se presentan en la figura 46 los resultados de unas simulaciones sobre el efecto económico de la concentración municipal. Se ha analizado el ahorro potencial para distintas agrupaciones de habitantes: 20.000, 10.000, 5.000 y 2.000 respectivamente. En las simulaciones, se supone que los municipios así agrupados estarían dotados de los mismos recursos que un municipio de esa población pero prescindiendo de estructuras duplicadas (alcaldías, empresas y fundaciones redundantes, coches oficiales, dietas, representaciones en la capital provincial, etc.), lo que genera de esta forma un ahorro potencial importante.

<b>TAMAÑO EFICIENTE MUNICIPAL</b>		
Mínimo número de habitantes	Municipios con población menor que el mínimo	Ahorro Potencial Anual (Millones de Euros)
20.000	7.727	16.142
10.000	7.370	8.125
5.000	6.821	3.866
2.000	5.795	1.956

*Figura 46: Tabla en que se indica el ahorro potencial que se obtendría en caso de agrupar los actuales municipios españoles en otros nuevos con un número mínimo de habitantes, así como el número de municipios que actualmente se hallan por debajo de ese mínimo.*

En la figura 46 se observa que la concentración municipal en agrupaciones de 20.000 habitantes afectaría a 7.727 municipios con población por debajo de 20.000 habitantes. La concentración municipal llevaría a reunir a esa población en tan solo 746 nuevas agrupaciones municipales que junto a los municipios más grandes, reducirían el número total de municipios de España a 1.131. El efecto económico de dicha concentración municipal sería la producción de un ahorro potencial equivalente a 16.142 millones de euros o bien el 1,6% del PIB español. Esto es un ahorro muy importante que se sacrifica año a año manteniendo la estructura municipal actual de 8.112 municipios.

Así mismo, la figura 46 indica que si la concentración municipal fuera menos ambiciosa, en congregaciones de solo 10.000 habitantes, se generarían 987

nuevas agrupaciones municipales, lo que dejaría un total de 1.729 municipios en España con un ahorro potencial equivalente a 8.125 millones de euros.

Similarmente las cifras para agrupaciones municipales de al menos 5.000 habitantes crearían 1.211 nuevos municipios y dejaría un total de 2.502 municipios en España con un ahorro de 3.866 millones de euros. Finalmente, en la figura 46 también se puede apreciar que si la concentración es tan solo en municipios de 2.000 habitantes, surgirían 1.418 nuevas concentraciones y ello nos dejaría con un total de municipios de 3.735 en nuestro país, con un ahorro de 1.956 millones de euros.

Debido a que en muchas zonas de nuestra geografía, como en las dos Castillas y en Aragón, la dispersión física de los municipios con escasísima población puede actuar como un impedimento para alcanzar todo el ahorro potencial que se detecta en la figura 46, las estimaciones deben verse como un máximo ahorro potencial. Ahora bien, con que solo se lograra la mitad de lo estimado, ello seguiría representando un importante ahorro.

Concluiremos este capítulo recordando que los resultados que hemos presentado deben verse como estrictamente preliminares; como una primera aproximación a un problema que no ha recibido la atención que se merece. Nuestro análisis debe verse como un primer paso necesariamente impreciso por no disponer de la información completa puesto que ésta no se facilita al ciudadano. Quienes pueden realizar este estudio con precisión son el Estado y las entidades locales que albergan los medios e información para hacerlo. Confiemos que este estudio provoque a las instituciones competentes la inquietud intelectual para revisar y profundizar nuestras conclusiones.



