



# Evolución de la descentralización y el gasto público en España

---

**Ixone Alonso Sanz**

Departamento de Economía Aplicada V,  
Universidad del País Vasco (UPV/EHU)

## RESUMEN

En este trabajo se analiza el complejo proceso de descentralización que se ha producido en España desde la transición a la democracia hasta la actualidad, incidiendo en las modificaciones presupuestarias que los trasposos de competencias, como parte fundamental de dicho proceso, han provocado tanto en los Presupuestos Generales del Estado como en los de las CCAA. Para ello analizamos mediante un análisis multivariante, utilizando técnicas estadísticas de Análisis de Componentes Principales y Análisis de Clasificación, los patrones presupuestarios de gasto autonómico en el año 2007. Este estudio permite poder obtener una radiografía final de la especialización funcional del Estado autonómico actual, destacando tanto los núcleos competenciales de cada nivel como aquellas otras funciones que, normalmente, se comparten (por atribución o *de facto*) entre ambos niveles.

## 1. INTRODUCCIÓN

El complejo proceso de *descentralización* español ha supuesto una radical transformación del modelo de organización territorial. Este proceso ha estado acompañado de un cambio de sistema político, hacia la *democracia*, que implicó a su vez un proceso de cambio en la sociedad y un aumento de las demandas sociales que motivaron la rápida expansión del sector público, obligando a su racionalización y

modernización, permitiendo el progresivo desarrollo del Estado de bienestar. Otro factor estructural que ha acompañado al proceso de transformación ha sido la profunda reestructuración del modelo de Estado con la incorporación de España a las Comunidades Europeas, más acusado tras la creación de la Unión Europea y la unificación económica y monetaria.

Este trabajo estudia el proceso de *descentralización* incidiendo en los cambios presupuestarios que ha supuesto para la Administración central y en los Presupuestos Generales del Estado (epígrafe 2). A continuación, y desde la óptica de las CCAA, se realiza un análisis multivariante mediante la utilización de las técnicas de Análisis de Componentes Principales y Análisis de Clasificación, del comportamiento presupuestario del gasto autonómico para el año 2007 (epígrafe 3). Finalmente, con el presupuesto conjunto de las CCAA y de la Administración central, se ha llegado a obtener una radiografía final de la especialización funcional del Estado autonómico actual, destacando tanto los núcleos competenciales de cada nivel como aquellas otras funciones que normalmente se comparten (por atribución o *de facto*) entre ambos niveles (epígrafe 4).

## 2. FASES DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN (1978-2008)

Tras la muerte de Franco y la sucesión en la Jefatura del Estado del Rey Juan Carlos I se abrió una nueva etapa política que se consolidó con el triunfo del referéndum de la Ley para la Reforma Política, de diciembre de 1976, y la celebración de las elecciones generales de 15 de junio del año siguiente. Durante la campaña electoral todos los partidos incluyeron en sus programas la elaboración de una nueva Constitución y el establecimiento de autonomía para las regiones. De hecho, ya en el primer Gobierno democrático figuró un Ministro adjunto para las regiones (Clavero, 1999: 39). En el origen de este planteamiento se pretendió ofrecer una salida autonómica a los nacionalismos vasco y catalán, incluyendo también el menos definido de Galicia. Sin embargo, con el comienzo del singular sistema de las preautonomías pudo apreciarse que la autonomía contaba con un sorprendente apoyo social (García de Enterría, 2003: 10).

En 1979 quedó cerrado el mapa de las preautonomías que, con muy pocas excepciones, prefiguró el mapa autonómico definitivo, aprobado tras la entrada en vigor de la Constitución. Pese a las tensiones de todo tipo que acompañaron a este proceso, el régimen de preautonomía –que no otorgaba competencias legislativas– permitió estudiar e iniciar el proceso de transferencias a las entidades creadas

en aquellas materias que ofrecían menos dudas desde el punto de vista de la futura Constitución (Clavero, 1999: 39-41).

Teniendo en cuenta estos precedentes se pueden establecer las siguientes fases en el proceso de descentralización:

1) Una primera fase (1979-1983) en la que se aprobaron los 17 Estatutos de Autonomía y comenzó el proceso descentralizador, que fue desafiado por el golpe de Estado de 1981 y reconducido por los Acuerdos Autonómicos de 1981 y la LOAPA, y culminó con la Sentencia del Tribunal Constitucional de 1983, en la que se definieron los principios del proceso autonómico.

2) Una segunda fase (1983-1992) en la que se desarrolló el modelo con numerosos traspasos y terminó con los Acuerdos Autonómicos de 1992.

3) Una tercera fase (1993-2002) de implementación de los acuerdos de la fase anterior (grandes traspasos de educación y sanidad), en el marco político de la Unión Europea y la moneda única, en la que se trató de cerrar el modelo, pero que ante la creciente insatisfacción en las Comunidades Autónomas (vasca y catalana principalmente), abrió un periodo de reflexión sobre el conjunto del modelo.

4) Una cuarta fase que, iniciada con la propuesta fallida de un nuevo Estatuto Político para el País Vasco y la reforma del Estatuto de Cataluña (octubre de 2002), generalizó un proceso de cambio en todas las autonomías, dando comienzo a una nueva oleada de Estatutos en diversas CCAA (Comunidad Valenciana y Cataluña en 2006; Islas Baleares, Andalucía, Aragón y Castilla y León en 2007) que aún continúa abierto.

## **2.1. Traspasos a CCAA del artículo 151 CE (Fase I: 1979-1983)**

Entre 1979 y 1983 se aprobaron los 17 Estatutos de Autonomía que crearon las respectivas CCAA. El proceso autonómico se inició inmediatamente después de la promulgación de la Constitución, con la aprobación de los Estatutos vasco y catalán en 1979 y el consiguiente proceso de traspasos de competencias a las CCAA de la denominada «vía rápida» (artículo 151 de la CE). Destacaron por su importancia cuantitativa las transferencias en educación, que se desglosaron en dos bloques de materias: las correspondientes a la enseñanza no universitaria (transferidas entre 1980 y 1983<sup>1</sup>), y las afectadas a la enseñanza universitaria, que tuvo lugar unos años después.

---

<sup>1</sup> Cataluña y País Vasco (1980), Andalucía y Galicia (1982) y Canarias y Comunidad Valenciana (1983).

Estos Estatutos sirvieron de referencia y de techo para los demás. Sin embargo, el amplio consenso con que fueron aprobados se rompió cuando llegó la discusión del proyecto de Estatuto gallego y, sobre todo, del andaluz, porque el Gobierno optó por diferenciar las autonomías vasca y catalana del resto (Aja y Viver, 2003: 71).

Otra propuesta de especial importancia consistió en establecer «un patrón mínimo competencial idéntico», con la recomendación de que estuviese compuesto por bloques orgánicos de materias para permitir a las CCAA ejercer eficazmente las competencias que recibieran y evitar que importasen los defectos de la Administración Central. Finalmente se recomendó ordenar el proceso autonómico mediante una Ley Orgánica<sup>2</sup>.

En esencia, el informe señalaba la necesidad de articular el proceso autonómico según una idea general que no aparecía en la Constitución. Esta carencia se intentó compensar mediante un acuerdo entre los partidos políticos, tratando de prolongar el consenso que sirvió para transitar a la democracia, ahora para ordenar el paso desde el Estado centralizado al Estado autonómico, y en pocos días se alcanzó un acuerdo prácticamente total para aplicar las principales recomendaciones del Informe de la Comisión de Expertos. Buscando ampliar el apoyo a este programa de acción se iniciaron negociaciones entre los cuatro grandes partidos estatales, excluyendo a los partidos nacionalistas. Finalmente, sólo UCD y PSOE firmaron los llamados «Pactos Autonómicos» el 31 de julio de 1981, negándose a hacerlo tanto el Partido Comunista como Alianza Popular y con fuertes críticas por parte de los partidos nacionalistas (Rubio Caballero, 2004: 67).

Estos Pactos configuraron el mapa definitivo de las autonomías españolas, que dio lugar a la rápida aprobación de los respectivos Estatutos, e incluyeron tanto la aplicación del sistema de financiación autonómica como el anteproyecto de una Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) (García de Enterría, 2003: 11).

La fase inicial del proceso autonómico terminó en 1983, cuando el Tribunal Constitucional por sentencia (STC 76/1983) anuló gran parte de la LOAPA, reforzando con ello el principio de autonomía en el Estado y la posición jurídica de los Estatutos de Autonomía. Ese mismo año se celebraron de forma simultánea elecciones a los Parlamentos de las CCAA donde el proceso estaba pendiente, y con la posterior constitución de los Gobiernos autonómicos entró en funcionamiento todo el sistema (Aja y Viver, 2003:71 y 72).

---

<sup>2</sup> Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías (1981).

## 2.2. Generalización del modelo (Fase II: 1984-1992)

En la etapa 1984-1992 se realizaron numerosos traspasos de servicios<sup>3</sup> a partir de las Comisiones Mixtas Paritarias que funcionaron entre el Gobierno y cada una de las CCAA. Son significativos, por sus cifras presupuestarias, los traspasos en «educación». Se transfirió la enseñanza universitaria a Cataluña, País Vasco, Andalucía, Galicia, Canarias y Comunidad Valenciana entre 1985 y 1986. Unos años después, en 1990, se transfirieron a Navarra los dos paquetes correspondientes a enseñanza universitaria y no universitaria (Pérez y Morales, 2006: 18). Estas transferencias tuvieron un apreciable impacto en los Presupuestos Generales del Estado, donde la partida de «educación» se redujo de 6.987 millones de euros constantes en 1984 a 5.730 en 1987 (Alonso, I 2009: 190-191).

La labor del Tribunal Constitucional, desarrollada mediante numerosas sentencias y autos, es muestra de la conflictividad de estos primeros años del proceso autonómico. Como puede verse en la tabla 1, las principales causas del conflicto fueron las distintas concepciones que de la autonomía tenían las tres nacionalidades históricas (País Vasco, Cataluña y Galicia) y el Gobierno central (Figueroa, 1991: 26-29).

**TABLA I. CONFLICTIVIDAD ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (1979-1989)**

	Recursos de inconstitucionalidad				Conflictos competenciales			
	Contra leyes del Estado		Del Estado contra leyes de las CCAA		Planteados por las CCAA		Planteados por el Estado	
País Vasco	42 (33 %)	115 (90,5 %)	17 (16 %)	64 (60 %)	108 (34 %)	287 (91%)	40 (25 %)	122 (77 %)
Cataluña	52 (41 %)		39 (37 %)		138 (44 %)		60 (38 %)	
Galicia	21 (16,5 %)		8 (7 %)		41 (13 %)		22 (14 %)	
Resto	12 (9,5 %)		42 (40 %)		29 (9 %)		37 (23 %)	
Total	127		106		316		159	

Fuente: Figueroa, 1991, y elaboración propia.

<sup>3</sup> La transferencia de servicios del Estado a las CCAA tuvo una especial intensidad en esta fase. Partiendo casi de la nada se ha calculado que a finales de 1992 el 31 % de los empleados públicos de todo el Estado (alrededor de medio millón) trabajaban al servicio de las CCAA (López Guerra, 1993).

Se ha señalado que el cambio de la estructura del Estado ha sido el resultado de un impulso inicial de algunas CCAA y de unos Pactos Autonómicos suscritos entre los dos grandes partidos españoles mediante los que se reaccionó a dicho impulso inicial. Es evidente que no todas las CCAA jugaron el mismo papel, pues mientras las CCAA del artículo 151 de la CE fueron protagonistas activas, las CCAA del artículo 143 de la CE fueron en gran medida sujetos pasivos de este proceso de transformación sufrido por el Estado.

Otro hecho que marcó esta etapa del proceso de descentralización fue el cumplimiento del periodo transitorio de cinco años que estableció la Constitución para que las CCAA de «vía lenta» pudiesen acceder al máximo techo competencial. Por ello, desde 1987, fecha en que empezó a contar este plazo, el debate político se centró en decidir cómo se produciría la ampliación de competencias.

Frente al mecanismo de la reforma estatutaria a iniciativa de las CCAA, como contemplaba la Constitución, el Gobierno se inclinó desde el primer momento por la transferencia de un paquete homogéneo a todas las autonomías mediante una ley orgánica, lo que provocó no pocas críticas porque, se decía, con la excusa de una igualación racional de competencias se condicionaba el contenido de las reformas estatutarias, limitando así la libertad de las CCAA (Muñoz Machado, 1992; Ruiz-Huerta, 1993; Cosculluela, 1996). Tras meses de incertidumbre, en 1988 el Gobierno ofreció un pacto de Estado para negociar en bloque la ampliación competencial, que no satisfizo a todas las CCAA, hasta el punto que varias (Castilla y León, Islas Baleares, Aragón y Asturias) comenzaron a tramitar sus reformas estatutarias, llegando en algún caso a ser aprobadas por el Parlamento autonómico y presentadas en las Cortes. Finalmente, tras una llamada al consenso por parte del Ministerio de Administraciones Públicas, los dos grandes partidos estatales, PSOE y PP, pactaron el 28 de febrero de 1992 los Acuerdos Autonómicos (Montilla, 1996: 298-299).

### **2.3. Homogeneización hacia el cierre del modelo (Fase III: 1993-2001)**

Los Acuerdos de febrero de 1992 definieron el techo competencial ampliado de las CCAA de vía lenta, atribuyéndoles 32 nuevas competencias con la finalidad de igualarlas con las nacionalidades históricas, lo que se plasmó en la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, abriendo así el camino a las reformas de los Estatutos en los términos indicados en dicha Ley de las 10 CCAA más retrasadas en el proceso descentralizador.

Actuando de esta forma se perseguía la igualación del nivel de las competencias generales para todas las CCAA, aunque en el proceso se retrasaron los traspasos en materia educativa hasta culminar la reforma iniciada por la LOGSE y se aplazaron los de «*sanidad*» debido a su complejidad, tras la experiencia de los primeros traspasos que crearon disfuncionalidades y un importante endeudamiento.

En «*educación*», a diferencia de lo sucedido con las CCAA de «*vía rápida*», las de la «*vía lenta*» accedieron primero a las competencias en enseñanza universitaria, entre 1995 y 1997<sup>4</sup>, y más tarde a la enseñanza no universitaria, entre 1997 y 2000<sup>5</sup>. Concluidas estas transferencias, la mayor parte del gasto público en educación se incluyó en los Presupuestos de cada Comunidad Autónoma.

El progresivo traspaso de competencias tuvo su expresión presupuestaria en la Administración Central, pasando el importe destinado a educación de 7.530 millones de euros en 1993 a unos 6.200 entre 1997 y 1999, para descender a la mitad (3.049 millones) en el año 2000 y de nuevo otro 50% (1.491 millones) en 2001 (Alonso, I 2009: 190-191) (tabla 2).

**TABLA 2. EVOLUCIÓN EN LOS PGE DE LAS PARTIDAS DE EDUCACIÓN Y SANIDAD (1993-2003) (MILLONES EUROS CONSTANTES-AÑO BASE 2000)**

	1993	1994	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Sanidad</b>	22.009	22.185	22.753	23.663	24.832	25.643	26.771	27.657	13.022	3.068
<b>Educación</b>	7.530	7.305	7.439	6.287	6.535	6.210	3.049	1.491	1.568	1.364

Elaboración propia.

La otra gran competencia aplazada, la «*sanidad*», fue transferida a las 10 CCAA de *vía lenta* tras el acuerdo alcanzado entre éstas y el Gobierno el 26 de diciembre de 2001. Mediante este acuerdo, la Administración central transfirió 140.000 funcionarios a las distintas autonomías, junto con recursos por más de 12.000 millones de euros destinados a financiar la «*sanidad*» durante el año 2002. La partida de «*sanidad*» en los PGE, que había crecido ininterrumpidamente desde el comienzo de la transición, descendió bruscamente de los 27.657 millones de euros de 2001 a 13.022 millones en 2002 y 3.068 en 2003 (Alonso, I, 2009: 190-191) (tabla 2).

<sup>4</sup> Madrid, Castilla y León, Extremadura, Murcia y Asturias (1995), Castilla-La Mancha, La Rioja, Aragón y Cantabria (1996) e Islas Baleares (1997).

<sup>5</sup> Islas Baleares (1997), La Rioja, Aragón y Cantabria (1998), Madrid, Castilla y León, Extremadura, Murcia y Castilla-La Mancha (1999) y Asturias (2000).



El Gobierno, al hacer oficial el acuerdo para el traspaso de la «*sanidad*», señaló que quedaba terminado el proceso autonómico, e inmediatamente después de dicho traspaso propuso a la oposición pactar el «*cierre*» del Estado<sup>6</sup>.

#### **2.4. Estatutos de segunda generación (Fase IV: 2002-2008)**

Mientras los dos grandes partidos políticos comenzaban a explorar la forma de cerrar el modelo de Estado, y la llamada «segunda descentralización» (refuerzo de las competencias del poder local), iban proliferando críticas al proceso.

En primer lugar, el nacionalismo vasco llevaba ya tiempo mostrando su insatisfacción por el desarrollo del modelo autonómico y la falta de cumplimiento íntegro de su Estatuto. En este contexto, en el Pleno Monográfico sobre Autogobierno de 25 de octubre de 2001, el Lehendakari manifestó su disconformidad con el bloqueo estatutario y señaló las bases para un nuevo pacto político. En septiembre de 2002 anunció la elaboración de un nuevo Estatuto político para Euskadi, que fue aprobado por el Parlamento vasco el 30 de diciembre de 2004; el texto, remitido a las Cortes, fue rechazado por el Congreso de los Diputados el 1 de febrero de 2005.

Pese al rechazo al texto vasco en numerosos sectores de la vida política española, impulsó un debate sobre si el modelo autonómico debía o no cerrarse, sobre cuáles eran sus límites y las posibilidades de encaje en el mismo de las diversas nacionalidades y regiones. Este debate favoreció el impulso de reforma del Estatuto en Cataluña, y el 3 de octubre de 2002 el Parlamento catalán<sup>7</sup> aprobó iniciar el proceso de reforma estatutaria en la siguiente legislatura.

En Cataluña, los trabajos del nuevo Estatuto se iniciaron en junio de 2004, aunque los principales desarrollos se produjeron en 2005. Por ello, cuando se agotó el debate sobre el texto vasco comenzó a debatirse en un tono algo más analítico la propuesta catalana. Entre los puntos más polémicos figuraba un nuevo modelo de financiación de inspiración federal y el blindaje de sus competencias. El texto fue aprobado por el Parlamento catalán el 30 de septiembre de 2005 con

---

<sup>6</sup> En definitiva, el mapa competencial se homogeneizó, dejando de lado los denominados hechos diferenciales que afectan a la diversidad de lenguas, Derecho civil, instituciones particulares, como los Cabildos, o de financiación, como el Concierto Económico (Aja y Viver, 2003: 73).

<sup>7</sup> Puede observarse la práctica coincidencia de las fechas de iniciación de los trámites para la elaboración de los proyectos de estatutos con apenas una semana de diferencia.

el apoyo del 90 % de los parlamentarios. Tras su tramitación en las Cortes Generales, fue aprobado primero por éstas y finalmente en referéndum en Cataluña en junio de 2006.

Si se atiende a estos dos casos parece que se repite la historia vivida en el periodo de la transición. Diversos autores han señalado esta similitud, que se ha denominado «segundo proceso autonómico». Lo cierto es que desde el otoño de 2003, con la propuesta vasca avanzada y el programa reformador del nuevo Gobierno catalán, ya se percibió que el proceso de reformas estatutarias se iba a generalizar.

La novedad de este segundo proceso autonómico es que no estaba previsto y que se trata de un nuevo concepto de autonomía política más desarrollada que apunta a una refundación de la propia comunidad política, y por último, que la Constitución no parece ser ya un límite infranqueable (Cruz Villalón, 2006).

En definitiva, el modelo autonómico no sólo no está cerrado, sino que, por el contrario, se encuentra en pleno proceso reformador. Los Estatutos ya aprobados (Cataluña, Comunidad Valenciana en 2006 y Andalucía, Aragón, Islas Baleares y Castilla y León en 2007) y los que se encuentran en proceso (como Castilla-La Mancha) han afectado de forma considerable la estructura de los presupuestos estatal y autonómicos debido a los cambios introducidos en el sistema de financiación, y lo harán más en el futuro a medida que las nuevas competencias sean efectivamente transferidas.

Finalmente hay que señalar que todos estos cambios no son algo nuevo. Si se analiza el desarrollo histórico del Estado autonómico en su conjunto la idea de evolución constante y de flexibilidad resulta central para comprenderlo.

### **3. DISTINTOS PATRONES DE GASTO AUTONÓMICO (2007)**

Analizadas las fases del proceso de descentralización del Estado español y antes de establecer el mapa que permite visualizar la asignación real de competencias entre los niveles políticos (central y autonómico), se ha realizado un estudio multivariante de la distribución de las diferentes partidas presupuestarias en las CCAA para el año 2007 (últimos datos disponibles en el MEH) (tabla 3)<sup>8</sup>. Se trata de describir y analizar conjuntamente la diversidad entre las CCAA en fun-

---

<sup>8</sup> Los datos utilizados en esta tabla se expresan en euros per cápita, ya que estas cifras nos permiten realizar el análisis multivariante mediante las técnicas estadísticas de ACP y Análisis de Clasificación.

TABLA 3. PRESUPUESTO DE LAS CCAA 2007 (EUROS PER CÁPITA)

Políticas de gasto	Andalucía	Aragón	Asturias	Illes Balears	Canarias	Can- taria	Castilla- La Mancha	Castilla y León	Cata- luña	Valencia	Extre- madura	Galicia	Madrid	Murcia	Navarra	Pais Vasco*	La Rioja	MEDIA
Justicia	51,18	1,68	22,42	0,10	74,63	1,08	0,11	0,15	70,78	43,22	0,00	34,13	61,69	0,00	43,51	64,35	0,00	27,990
Seguridad ciudadana	14,31	11,31	27,45	22,20	14,35	18,16	8,29	4,64	169,86	14,24	5,65	9,17	37,48	27,74	135,56	272,72	29,10	48,367
Política exterior	10,49	7,39	13,14	17,40	12,71	13,62	18,72	0,84	9,30	14,08	0,00	4,44	5,74	3,55	36,66	23,56	21,49	12,537
Pensiones	6,71	0,00	0,34	16,79	4,17	0,00	22,58	58,23	17,90	0,00	0,00	19,99	0,00	11,57	189,64	0,00	0,00	20,466
Servicios sociales y promoción social	189,37	181,88	225,02	70,52	153,73	247,93	238,21	234,69	199,54	108,48	251,33	133,56	208,05	154,21	331,42	494,35	299,71	218,942
Fomento del empleo	131,64	104,77	151,14	88,44	123,62	107,96	127,92	115,87	74,08	90,71	295,48	110,67	90,04	67,18	111,79	36,98	224,42	120,748
Vivienda	48,69	58,08	82,22	24,35	64,44	58,22	61,26	57,62	32,61	45,87	111,93	86,52	87,06	24,13	413,10	91,85	50,94	82,288
Gestión S. Social	0,00	0,00	2,95	0,00	0,00	0,00	17,61	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	7,66	0,00	0,00	0,00	1,66
Sanidad	1.073,09	1.260,9	1.233,39	1.054,3	1.325,72	1.265,19	1.236,7	1.193,9	1.200,77	1.189,18	1.339,2	1.221,99	1.068,8	1.099,33	1.331,8	1.323,10	1.508,18	1.230,930
Educación	763,51	738,79	725,95	659,55	793,80	812,87	833,24	779,22	748,31	614,34	822,65	779,58	746,70	821,77	920,60	1.077,05	753,09	787,713
Cultura	54,13	135,62	129,02	31,06	38,70	96,66	63,03	71,87	58,79	93,34	88,62	73,12	53,01	52,86	160,18	100,03	87,97	81,648
Agricultura, pesca y alimentación	300,68	583,89	177,04	61,79	70,27	165,83	659,09	586,69	53,64	94,07	617,40	222,08	8,49	183,53	221,41	130,41	155,84	252,481
Industria y energía	12,28	35,81	76,07	31,00	19,16	75,76	15,06	55,15	12,23	29,06	43,25	79,71	4,61	59,67	370,95	25,43	12,14	56,314
Comercio, turismo y pymes	81,63	48,04	29,51	66,65	38,88	56,33	49,53	32,18	21,97	28,37	168,75	42,94	6,92	24,17	35,58	32,42	49,65	47,854

TABLA 3. PRESUPUESTO DE LAS CCAA 2007 (EUROS PER CÁPITA) (CONTINUACIÓN)

Políticas de gasto	Andalucía	Aragón	Asturias	Illes Balears	Canarias	Cantabria	Castilla-La Mancha	Castilla y León	Cataluña	Valencia	Extremadura	Galicia	Madrid	Murcia	Navarra	País Vasco*	La Rioja	MEDIA
Subv. al transporte	0,00	0,00	0,00	0,00	46,03	0,00	0,00	0,00	42,41	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	16,84	0,00	0,00	6,19
Infraestructuras	255,67	271,71	371,62	203,69	285,15	614,22	232,37	319,16	178,48	141,47	504,07	323,87	321,13	199,95	375,67	575,74	422,31	329.193
Investigación, desarrollo e inno.	54,93	39,07	33,35	17,68	26,29	47,76	34,50	89,50	43,93	19,32	51,88	43,03	24,71	25,79	201,97	116,41	22,04	52.480
Otras actuaciones de carácter económico	57,14	10,24	38,94	20,87	45,53	44,62	56,02	20,27	64,49	17,70	35,41	64,53	6,11	19,28	12,82	44,51	19,61	34.005
Alta dirección	13,22	26,03	24,07	36,92	20,62	38,00	49,32	21,00	14,64	16,06	15,17	14,12	6,18	17,53	31,62	26,74	46,15	24.552
Servicios de carácter general	75,16	224,55	138,87	112,73	73,18	47,52	67,61	50,41	109,57	48,57	112,52	59,86	96,27	138,13	173,68	214,08	156,07	111.693
Administración financiera tributaria	12,52	81,05	68,05	15,39	28,88	29,49	7,35	11,88	1,04	18,14	16,26	27,98	23,63	22,84	28,78	27,35	40,42	27.121
Transferencias a otras AAPP	267,90	47,63	0,00	152,74	86,88	0,00	284,86	39,55	410,66	0,00	0,00	321,49	13,90	0,00	1.245,9	0,00	0,00	168.914
Deuda pública	147,28	113,07	128,67	108,88	155,68	105,89	42,67	74,65	225,54	93,43	102,87	217,36	116,94	43,45	49,42	130,28	88,46	114.267
<b>Total</b>	<b>3.621,55</b>	<b>3.981,5</b>	<b>3.699,34</b>	<b>2.813,1</b>	<b>3.502,47</b>	<b>3.845,26</b>	<b>4.126,1</b>	<b>3.817,5</b>	<b>3.760,55</b>	<b>2.719,67</b>	<b>4.580,7</b>	<b>3.889,94</b>	<b>2.987,4</b>	<b>3.004,42</b>	<b>6.439,1</b>	<b>4.807,35</b>	<b>3.987,79</b>	<b>3.857,95</b>

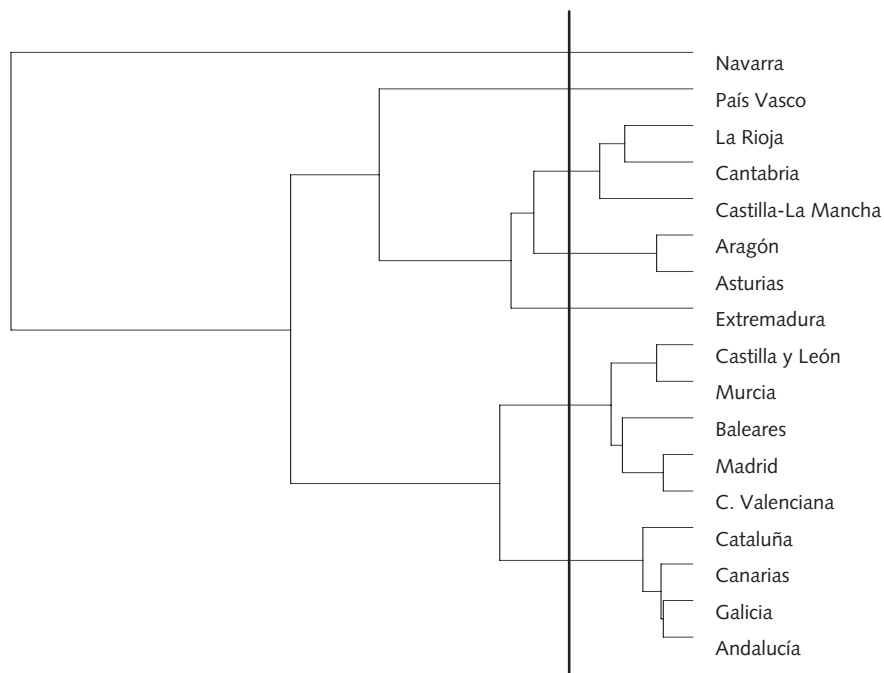
Fuente: D. G. de Coordinación Financiera con las CCAA (MEH) y elaboración propia.

\*En esta Comunidad Autónoma se han sumado las principales partidas de las DDFE correspondientes a servicios sociales y promoción social (338,33), cultura (57,42), agricultura, pesca y alimentación (64,89) e infraestructuras (256,78).

ción del comportamiento de las partidas presupuestarias e identificar la estructura existente entre los datos. Para ello se ha realizado un Análisis de Componentes Principales (ACP)<sup>9</sup>, y en función de los resultados obtenidos en los distintos planos factoriales se ha procedido al Análisis de Clasificación, que permite agrupar las CCAA según sus coordenadas en el espacio factorial. El análisis factorial retenido para este análisis ha sido de dimensión siete, los siete primeros componentes principales que explican el 90% de la variabilidad total. Los resultados de la clasificación con estos siete componentes se mantienen estables con respecto a los resultados que se obtendrían considerando todas las dimensiones del espacio, lo que pone de manifiesto que la información recogida por los componentes principales de rango superior a siete no es relevante en el estudio.

La elección del número de clases o clusters se ha llevado a cabo cortando convenientemente el árbol jerárquico resultante de la clasificación (gráfico 1). La partición obtenida proporciona siete clases

**GRÁFICO 1. ÁRBOL JERÁRQUICO DE LA CLASIFICACIÓN**



<sup>9</sup> Para un estudio detallado de los resultados obtenidos con esta técnica estadística, véase Alonso, I 2009: 342-353.

de CCAA, lo más homogéneas posibles en su interior, o lo más heterogéneas posibles entre sí. Una vez clasificadas las CCAA, la descripción e interpretación de cada clase o cluster se realiza comparando mediante las pruebas estadísticas clásicas de contrastes de hipótesis las medias de las partidas presupuestarias en los clusters con respecto a las medias globales de las partidas. Las clases quedan caracterizadas por aquellas partidas para las que el estadístico de contraste toma valores estadísticamente significativos.

Como ya se ha dicho, se han retenido los siete primeros componentes principales para clasificar las CCAA. Para ello, descendiendo en el nivel de desagregación de izquierda a derecha (gráfico 1), hemos optado por centrarnos en siete agrupaciones o clusters. El **cluster 1** formado por Cataluña, Andalucía, Galicia y Canarias. El **cluster 2** formado por Castilla y León, Islas Baleares, Madrid, Comunidad Valenciana y Murcia. El **cluster 3** formado por Extremadura. El **cluster 4** formado por Aragón y Asturias. El **cluster 5** formado por Castilla-La Mancha, La Rioja y Cantabria. El **cluster 6** formado por el País Vasco. Y, por último, el **cluster 7** formado por la Comunidad Foral de Navarra.

El **cluster 1** (Cataluña, Andalucía, Canarias y Galicia) se caracteriza en su patrón presupuestario por un gasto superior a la media en: «*deuda pública*», «*otras actuaciones de carácter económico*» y «*justicia*». La media de recursos destinados a «*deuda pública*» por este cluster asciende a 186,46 euros frente a 114,26 de la media del conjunto autonómico. También «*otras transferencias a otras AAPP*» y «*seguridad ciudadana*»<sup>10</sup> están por encima de la media, si bien con una desviación menor con respecto a ésta. Por el contrario, muy por debajo de la media destacan «*alta dirección*», «*cultura*», «*servicios de carácter general*», «*servicios sociales y promoción social*» e «*infraestructuras*».

El **cluster 2** (Islas Baleares, Comunidad Valenciana, Murcia, Madrid y Castilla y León) se caracteriza porque el gasto medio destinado a *todas las partidas presupuestarias* se encuentran por debajo de la media del conjunto de las CCAA. Así, disponen de un menor nivel en las prestaciones básicas del Estado de bienestar («*sanidad*», «*servicios sociales y promoción social*» y «*educación*») y en «*infraestructuras*». Además son CCAA con bajos niveles de endeudamiento.

---

<sup>10</sup> A pesar de que la media del cluster se encuentra por encima de la media total autonómica, no todas las CCAA del cluster superan dicha media, lo que minimiza la significatividad de las diferencias entre las medias del cluster y la total en dichas partidas.

El **cluster 3** (Extremadura) tiene un patrón de gasto particular caracterizado por fuertes gastos en: «*fomento del empleo*», «*agricultura, pesca y alimentación*», «*comercio, turismo y pymes*» e «*infraestructuras*». Es una Comunidad Autónoma con un elevado nivel de gasto a pesar de sus escasos recursos propios, debido a la privilegiada financiación de los Fondos Europeos y de los mecanismos de redistribución interna, sobre todo el Fondo de Compensación Interterritorial.

El **cluster 4** (Aragón y Asturias) se caracteriza por su elevado gasto en: «*administración financiera y tributaria*», «*cultura*» y «*servicios de carácter general*». También son partidas características de este grupo por encontrarse por debajo de la media: «*educación*», «*justicia*» y «*otras actuaciones de carácter económico*».

El **cluster 5** (Castilla-La Mancha, La Rioja y Cantabria) destaca, por un lado, por destinar una importante cantidad de recursos a «*alta dirección*» y «*sanidad*», y, por otro lado, por la escasa relevancia de las partidas de «*justicia*», «*deuda pública*» y «*seguridad ciudadana*».

El **cluster 6** (País Vasco) destina una cantidad de recursos por encima de la media a «*seguridad ciudadana*», «*educación*», «*política exterior*», «*infraestructuras*» e «*investigación, desarrollo e innovación*». Sin embargo, gasta de forma apreciablemente inferior a la media en «*fomento del empleo*», «*agricultura, pesca y alimentación*», «*industria y energía*» y «*comercio, turismo y pymes*».

El **cluster 7** (Navarra) se caracteriza por su elevado gasto general, especialmente concentrado en: «*vivienda*», «*industria y energía*», «*investigación, desarrollo e innovación*» y «*transferencias a otras AAPP*». En sentido contrario destina una cantidad muy inferior a la media a «*deuda pública*», lo que se explica por su nivel de suficiencia financiera.

Una vez descritas las partidas más características de cada cluster, el análisis se centra en las propias partidas, determinando en cada una de ellas cuál es la media de los respectivos clusters.

1) En primer lugar, existe una *gran homogeneidad en la partida de «sanidad»*<sup>11</sup>. Las diferencias entre el primer y último cluster son realmente pequeñas en proporción a la magnitud presupuestaria de esta política. En particular, apenas hay diferencias relevantes entre los primeros cuatro clusters (3, 5, 7 y 6)<sup>12</sup>. Destaca también, aunque no

---

<sup>11</sup> Esta elevada homogeneidad en las partidas de «*sanidad*» y «*educación*» ya quedó reflejada al inicio del Análisis de Componentes Principales al calcular el coeficiente de variación (Alonso, I 2009: 342-344).

<sup>12</sup> Extremadura; Castilla-La Mancha, La Rioja y Cantabria; Navarra; País Vasco.

de forma tan acusada, la *homogeneidad en la partida de «educación»* en todas las CCAA, con las excepciones relativas de las Comunidades Forales, especialmente del País Vasco.

2) En segundo lugar, en la situación opuesta, hay una serie de partidas en las que uno o dos clusters se diferencian claramente del resto. Se trata de *«vivienda», «pensiones», «industria y energía»* y *«transferencias a otras AAPP»* (Navarra); *«comercio, turismo y pymes», «fomento del empleo»* y *«agricultura, pesca y alimentación»* (Extremadura); *«administración financiera y tributaria»* (Aragón y Asturias); *«seguridad ciudadana»* e *«investigación, desarrollo e innovación»* (País Vasco).

Después de descritas las partidas más características de cada cluster y posteriormente cómo se posicionan en cada partida los distintos clusters, tratamos de reunificar toda esta información, sintetizándola en la siguiente estructura de clusters.

Los distintos clusters pueden agruparse según el peso de dos partidas concretas. Por una parte, *«infraestructuras»* permite distinguir entre los clusters 3 y 6, que destinan importantes asignaciones a esta materia, respecto a los clusters 1 y 2, caracterizados por su escaso gasto.

El otro eje se vincula principalmente a la partida de *«investigación, desarrollo e innovación»* (y secundariamente a *«educación»*). Estas dos políticas permiten discriminar entre los clusters 6 y 7, por un lado, por su alta inversión tanto en *«investigación, desarrollo e innovación»* como en *«educación»*, y los clusters 5, 2 y 4, por otro, con asignaciones presupuestarias débiles en ambas materias. Estas dos políticas se encuentran muy relacionadas y los distintos clusters se posicionan de forma muy similar en ambas partidas, con la única excepción del cluster 5, cuya inversión media en *«investigación, desarrollo e innovación»* cae sensiblemente por debajo de la destinada a *«educación»*.

Una vez establecidas estas grandes agrupaciones de clusters, se han identificado las partidas que explican la formación de clusters distintos. En los clusters 6 y 7, que coinciden con las dos Comunidades Forales, son *«deuda pública»,* junto a *«industria y energía»,* las partidas que permiten identificar dos patrones diferenciados de gasto público. Del mismo modo, la distinta organización interna explica la acusada diferencia en la partida de *«transferencias a otras AAPP»,* derivada del carácter uni o pluriterritorial de Navarra y del País Vasco respectivamente.

Por otro lado, entre los clusters 3 y 6 también hay notables diferencias. El cluster 3 se caracteriza por sus elevados gastos (sensiblemente por encima de la media) en: *«agricultura, pesca y alimentación»,*



«fomento del empleo» y en «comercio, turismo y pymes», mientras que el cluster 6 apenas destina recursos a estas políticas. Finalmente, «seguridad ciudadana» también contribuye de forma notable a distinguir entre sus patrones presupuestarios, ya que mientras el cluster 6 es con diferencia el que más invierte en esta partida, el cluster 3 es, también con diferencia, el que menos. De esta forma, ambos clusters, a pesar de estar unidos por su alta inversión en «infraestructuras», tienen acusadas diferencias que justifica su división en clusters distintos.

En el eje de «infraestructuras», con bajas inversiones, se sitúan los clusters 1 y 2<sup>13</sup> que, a su vez, se distinguen por las partidas de «otras actividades de carácter económico» y «deuda pública».

Los clusters 5, 4 y, de nuevo, el 2 se caracterizan por un menor gasto en «investigación, desarrollo e innovación» y «educación». Entre los clusters 5 y 4 la principal diferencia en su estructura presupuestaria corresponde a «deuda pública», bastante superior en el caso del cluster 4. Por otro lado, parece más apropiado vincular el cluster 2, que se divide entre dos ejes, con el cluster 1. La principal diferencia entre el cluster 5 y el conjunto formado por los clusters 1 y 2 se centra en la partida de «sanidad», donde el primero tiene un gasto apreciablemente más elevado que en los otros dos, situados en la zona inferior.

A su vez es la partida «vivienda» la que distingue claramente a las agrupaciones de los clusters 5, 4 y 2 respecto a la de 3 y 6, mientras que la política de «vivienda» es una de las que mejor distingue los clusters 1 y 2 respecto de los clusters 6 y 7, junto a «cultura» y «servicios sociales y promoción social».

Por último, el cluster 6 (País Vasco), también se divide entre dos ejes, pero presenta más rasgos comunes con el cluster 7 (Navarra) como corresponde a su condición de Comunidades Forales. Partiendo de este hecho puede señalarse que lo que une a estos dos clusters con el cluster 3 (Extremadura) es su elevada capacidad de gasto, mientras que lo que los diferencia es el origen de los ingresos. Así, las Comunidades Forales están dotadas de gran suficiencia financiera derivada del *Concierto* y *Convenio Económico* respectivamente, mientras que en el caso de Extremadura gran parte de sus ingresos provienen de los mecanismos de redistribución europeos y estatales.

---

<sup>13</sup> En «infraestructuras», por sus características, se producen importantes economías de escala que, en las comunidades más pobladas, pueden diluir la importancia real de esta política por un efecto estadístico. Esto mismo podría suceder con otras políticas de gasto, por lo que estas cifras deben tomarse con cierta prudencia. A pesar de esta dificultad hemos optado por usar cifras per cápita, en vez de absolutas, para facilitar las comparaciones.

La robustez de esta clasificación de agrupaciones de clusters se pone de manifiesto al observarse que la **pareja de clusters 1 y 2** se encuentran unidos, uno a continuación del otro, en **12 de las 21 partidas** y presentan comportamientos muy similares en gran parte del resto. Esto es una buena muestra del patrón de gasto tan similar que tienen los clusters formados por Cataluña, Andalucía, Galicia, Canarias, Castilla y León, Islas Baleares, Madrid, Comunidad Valenciana y Murcia, que agrupan a su vez 35.950.000 habitantes, un 79,53 % de la población total.

El binomio formado por los **clusters 6 y 7** se caracteriza por tener patrones muy similares en **8 de las 21 partidas** y por encabezar algunas de ellas («educación», «investigación, desarrollo e innovación», «seguridad», «servicios sociales y promoción social»), consecuencia de una gran capacidad de gasto, mientras que destaca por su baja inversión en «agricultura, pesca y alimentación», «comercio, turismo y pymes» y «fomento del empleo».

Si es relativamente sencillo establecer lo característico de los binomios 1-2 y 6-7, no lo es tanto en el caso del cluster 3 o el binomio 4-5. En el primer caso constituyen la expresión, por un lado, de las *Comunidades de régimen foral*, y por otro, *el núcleo de las de régimen común*, constituyendo un patrón de gasto relativamente similar en 9 de estas 15 CCAA. De esta forma quedan positivamente definidas 11 de las 17 CCAA (38.600.000 habitantes, un 85,39% del total), agrupadas en cuatro clusters.

#### 4. ESPECIALIZACIÓN FUNCIONAL DEL ESTADO AUTONÓMICO POR NIVELES POLÍTICOS

En los países desarrollados, el peso del sector público no ha dejado de aumentar. A principios del siglo xx los gastos de las Administraciones Públicas representaban entre el 10 y el 15 % de la renta nacional; en la década de 1970 la proporción del gasto público alcanzó el 35 % e incluso el 50 % en algunos casos. Este crecimiento del gasto público estuvo acompañado por la transformación de su estructura, ya que (Comín, 1988: 78): 1) se redujo el peso relativo de los bienes públicos puros, como administración, defensa y justicia; 2) aumentó la dimensión porcentual de los bienes preferentes, esencialmente educación, sanidad y transferencias; 3) la inversión pública fue apreciable en las primeras fases del desarrollo económico, para luego disminuir en términos del gasto público total, y 4) se contrajo el servicio financiero de la deuda, aunque resurgió en los años 80.

Una estrategia adaptativa a los cambios especialmente importante fue la modificación de la estructura territorial de diversos Estados occidentales, impulsando bien la regionalización para mejorar el desarrollo económico, sobre todo de las regiones más atrasadas o con importantes crisis industriales (Jones y Keating, 1995), o bien impulsando potentes centros urbanos (Sassen, 2007) o Estados-regiones (Ohmae, 1995) que pudiesen insertarse en la economía global para proveer al Estado de los recursos necesarios para mantener su nivel de provisión de bienes públicos.

Esta reestructuración del Estado afectó también al núcleo duro del Estado de bienestar, a la forma clásica de entender la seguridad social y las otras prestaciones asistenciales. De esta forma, la reordenación de las relaciones entre territorio y protección social es una de las consecuencias de las nuevas conexiones del Estado y la economía. Diversos factores (globalización, competencia territorial y la desconexión entre asistencia social y mercado) favorecen una pluralización territorial de la protección social, otorgando a los entes territorialmente descentralizados un protagonismo que rompe con la tendencia a la centralización del gasto social propia del Estado de bienestar. La configuración del sistema de protección español y el papel asignado a las Comunidades Autónomas es una buena muestra de este proceso en curso (García Herrera y Maestro, 1998: 43). Otras dos estrategias importantes en el esfuerzo de adaptación fueron la integración europea y las nuevas técnicas y principios de gestión pública.

En el caso español los tres procesos se produjeron simultáneamente, enlazando con la transición democrática. En este sentido puede decirse que el Estado español ha sufrido una radical transformación, que además se ha producido en un brevísimo periodo de tiempo, menos de 30 años. El proceso de transformación estructural de mayor alcance ha sido, sin duda, la *descentralización*, reforzado desde 1987 por la *integración europea*. Ambos procesos tienen en común haber supuesto para la Administración central la exigencia tanto de perder poder como de rediseñar sus funciones.

La distribución funcional del gasto público por Administraciones muestra el reparto competencial del sector público español. La Administración central (AC) tiene encomendada básicamente la prestación de servicios públicos tradicionales («defensa», «relaciones exteriores», «seguridad ciudadana», «justicia») y, además, una parte importante de su gasto corresponde a «aportaciones a otras Administraciones Públicas y a la Unión Europea». Sus funciones se completan con el servicio de la «seguridad social» y la «deuda pública». Las CCAA destinan aproximadamente el 60% de su gasto a los servicios de «educación» y «sanidad», y

algo más del 12% a servicios económicos, fundamentalmente «*infraestructuras del transporte*» y «*agricultura*». Por último, las entidades locales gastan un 60% de sus recursos en «*seguridad ciudadana*», «*vivienda*», «*servicios comunitarios*», «*actividades culturales*», «*servicios sociales*», «*transporte*» y «*protección del medio ambiente*». Dicho esto, existen ámbitos de competencia compartida por las tres Administraciones, como «*transporte*», «*agricultura*», «*comercio*», «*seguridad ciudadana*» o «*cultura*» (Gil-Ruiz e Iglesias, 2007: 197-199).

Por lo tanto, todos los niveles políticos prestan *servicios sociales* de uno u otro tipo. Así, la «*seguridad social*», controlada por la AC junto a la «*sanidad*», bajo la responsabilidad de las CCAA, constituyen el núcleo del Estado de bienestar en España, sin olvidar los numerosos servicios sociales ofrecidos por CCAA y Ayuntamientos en el ámbito de sus competencias. Por tanto, puede afirmarse que la estructura políticamente descentralizada del Estado español condiciona su dimensión social, es decir, se trata de un *Estado de bienestar complejo o descentralizado*. En otras palabras, el modelo de bienestar en España no puede entenderse sin tener en cuenta sus tres niveles políticos principales (a los que hay que añadir, en la Comunidad Autónoma del País Vasco, las Diputaciones Forales).

Otro aspecto fundamental del Estado cuando se analiza por niveles políticos es el carácter eminentemente financiador de la Administración central. Ésta dedica una parte importante de su presupuesto a financiar tanto a las CCAA como a las Corporaciones Locales (CCLL), algo más del 37% de los PGE, que, junto a la aportación estatal a la UE del 8%, supone que cerca del 45% del presupuesto no financiero de la AC se destina a financiar otras Administraciones. Destaca el carácter subvencionador de los PGE, ya que si se incluyen otras aportaciones a los agentes públicos y privados de la economía (empresas públicas y privadas, familias e instituciones sin fines de lucro, organismos del Estado) se alcanza el 60% del gasto no financiero en transferencias (Iglesias Quintana, 2007: 43).

Recapitulando, resulta obvio que en España se ha producido un fuerte proceso de descentralización de las responsabilidades de gasto hacia el nivel autonómico de gobierno. Ahora bien, dicho proceso «no ha supuesto una pérdida de control por parte del Gobierno central de las cifras globales de gasto y déficit públicos, ni se ha realizado a costa de una reducción del volumen de gasto público gestionado por la Administración central» (Toboso y Ochoa, 2001: 157).

A pesar de los sucesivos trasposos de competencias, la Administración central no ha dejado nunca de incrementar su volumen de gasto,

con la única excepción de los años 2002 y 2003, debido al traspaso de «*sanidad*». Como resultado de esta tendencia, la AC mantenía en 2007 un volumen de gasto (a precios constantes del año 2000) de 233.682 millones de euros frente a los 129.011 del conjunto de las 17 CCAA (tabla 4), de forma que la capacidad de gasto del nivel central casi duplica al autonómico (1,81 veces). El gasto público per cápita de la AC fue de 5.168,77 euros, y el gasto medio de las CCAA, 2.853,59 euros, lo que totaliza 8.022,36 euros por habitante, sin contabilizar el gasto público realizado por el nivel local.

Si se ordenan las partidas presupuestarias en función de su peso relativo (%) dentro de cada nivel político, puede observarse el mapa resultante en el cuadro 1, donde el nivel central concentra su esfuerzo presupuestario en «*Seguridad Social*», «*transferencias a otras AAPP*», «*deuda pública*» e «*infraestructuras*» (un 76,3 % del total). Estas cuatro políticas suponen más de un 4 % del volumen total de gasto.

Si se realiza la misma operación en el nivel autonómico (>4%), las principales partidas son: «*sanidad*», «*educación*», «*infraestructuras*», «*agricultura, pesca y alimentación*», «*Seguridad Social*» y «*transferencias a otras AAPP*», que suman el 78,08 %. En el caso de la AC, la «*seguridad social*» absorbe casi la mitad de los PGE, mientras que en el nivel autonómico son «*sanidad*» y «*educación*» las que consumen algo más de la mitad (54,44 %). A partir de estas cifras surge una primera imagen del Estado por niveles políticos, encargándose la AC de las «*pensiones*» y de «*financiar otras Administraciones*»; las CCAA, de la «*sanidad*» y «*educación*», y compartiendo ambos niveles la inversión en «*infraestructuras*».

Prescindiendo de los «*servicios de carácter general*» y «*defensa*», ambos niveles de gobierno dedican apreciables recursos a la «*agricultura, pesca y alimentación*», «*seguridad ciudadana*», «*fomento del empleo*», «*I+D+i*», «*vivienda*», «*comercio, turismo y pymes*», «*cultura*» y «*justicia*». En estas materias el gasto del nivel central es el 12,73 % de su presupuesto (29.747,71 millones de euros constantes), y del nivel autonómico, el 17,61 % (22.718,83 millones de euros constantes).

Resulta interesante comprobar que en «*agricultura, pesca y alimentación*», «*vivienda*» y «*comercio, turismo y pymes*», el Gobierno central gasta 8.788 millones de euros, y los gobiernos autonómicos, 11.212 millones (tabla 4). Dado que las cantidades son similares en ambos niveles puede parecer que se trata de competencias compartidas cuando, en realidad, son exclusivas de las CCAA. Es el poder de gasto de la AC lo que le permite convertir *de facto* estas competencias en compartidas.

**TABLA 4. DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL POR NIVELES POLÍTICOS (2007)**

Administración central			Políticas de gasto	Conjunto CCAA		
Millones euros constantes (2000)	% sobre el total	Euros per cápita		Millones euros constantes (2000)	% sobre el total	Euros per cápita
574	0,25	12,70	Alta dirección	650	0,50	14,39
6.864	2,94	151,82	Servicios carácter general	3.454	2,68	76,41
1.835	0,79	40,59	Política exterior	374	0,29	8,28
1.164	0,50	25,75	Justicia	1.562	1,21	34,56
6.176	2,64	136,61	Defensa			
6.531	2,79	144,46	Seguridad ciudadana	2.020	1,57	44,69
105.134	44,99	2.325,44	Seguridad Social	7.183	5,57	158,89
5.847	2,50	129,33	Fomento empleo	3.829	2,97	84,71
3.370	1,44	74,54	Sanidad	42.551	32,98	941,19
1.994	0,85	44,10	Educación	27.687	21,46	612,41
1.001	0,43	22,14	Vivienda y fomento edificación	2.292	1,78	50,71
905	0,39	20,02	Cultura	2.418	1,87	53,49
11.425	4,89	252,71	Infraestructuras	9.562	7,41	211,52
1.352	0,58	29,90	Subvenciones al transporte	328	0,25	7,26
6.518	2,79	144,17	I+D+i	1.664	1,29	36,82
516	0,22	11,41	Otras actividades de carácter económico	1.411	1,09	31,23
937	0,40	20,73	Comercio, turismo y pymes	1.519	1,18	33,60
1.250	0,54	27,65	Administración financiera y tributaria	698	0,54	15,45
6.850	2,93	151,51	Agricultura, pesca y alimentación	7.401	5,74	163,72
1.699	0,73	37,58	Industria y energía	1.125	0,87	24,90
48.947	20,95	1.082,65	Transferencias a otras AAPP	6.347	4,92	140,40
12.779	5,47	282,66	Deuda pública	4.925	3,82	108,95
<b>233.682</b>	<b>100</b>	<b>5.168,77</b>	<b>Total</b>	<b>129.011</b>	<b>100</b>	<b>2.853,59</b>

Elaboración propia.

El cuadro 1 indica que los «servicios de carácter general» y la «Administración financiera y tributaria» presentan porcentajes casi idénticos en ambos niveles políticos, mientras que la partida de «alta dirección» es el doble en porcentaje en las CCAA que en la AC, aunque en valores absolutos su cuantía sea similar (650 y 574 millones). El mayor coste de los servicios generales y la Administración tributaria puede explicarse por la presencia de instituciones comunes (Tribunal Constitucional, Casa Real, etc.).

**CUADRO 1. PARTIDAS PRESUPUESTARIAS SEGÚN SU PORCENTAJE EN ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y CCAA (AÑO 2007)**

AC			CCAA	
> 4 %	Seguridad Social	44,99	Sanidad	32,98
	Transferencias	20,95	Educación	21,46
	Deuda	5,47	Infraestructuras	7,41
	Infraestructuras	4,89	Agricultura	5,74
			Seguridad Social	5,57
			Transferencias	4,92
> 1 %	Servicios carácter general	2,94	Deuda	3,82
	Agricultura	2,93	Fomento empleo	2,97
	Seguridad ciudadana	2,79	Servicios carácter general	2,68
	I+D+i	2,79	Cultura	1,87
	Defensa	2,64	Vivienda	1,78
	Fomento empleo	2,50	Seguridad ciudadana	1,57
	Sanidad	1,44	I+D+i	1,29
			Justicia	1,21
			Comercio, turismo, pymes	1,18
		Otras act. caract. económico	1,09	
< 1 %	Educación	0,85	Industria y energía	0,87
	Política exterior	0,79	Administración financiera	0,54
	Industria y energía	0,73	Alta dirección	0,50
	Subvenciones transporte	0,58	Política exterior	0,29
	Administración financiera	0,54	Subvenciones transporte	0,25
	Justicia	0,50		
	Vivienda	0,43		
	Comercio, turismo, pymes	0,40		
	Cultura	0,39		
	Alta dirección	0,25		
	Otras act. caract. económico	0,22		
	100		100	

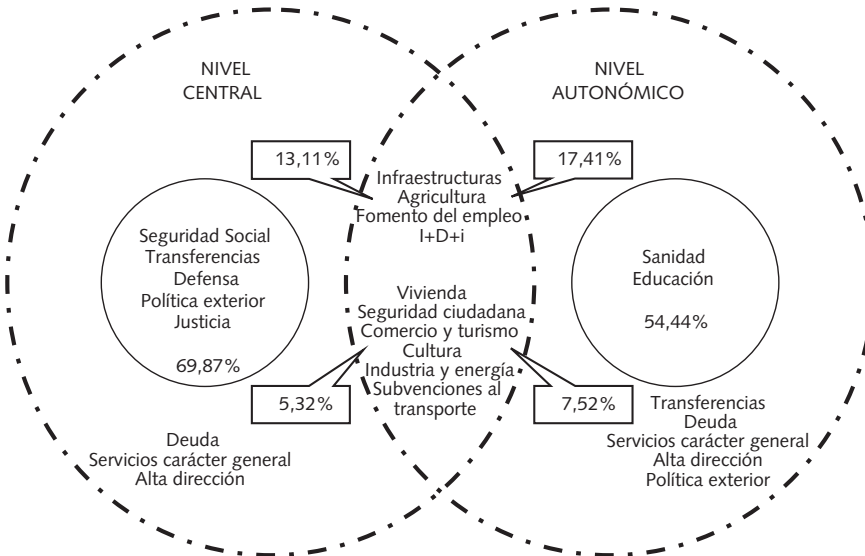
Elaboración propia.

Competencias exclusivas AC.

Competencias exclusivas CCAA.

En síntesis, podemos concluir señalando la *especialización funcional por niveles políticos*, destacando tanto los núcleos competenciales de cada nivel como aquellas otras funciones que, normalmente, se comparten (por atribución o *de facto*) entre ambos niveles (ver gráfico 2).

**GRÁFICO 2. ESPECIALIZACIÓN FUNCIONAL POR NIVELES DEL ESTADO AUTONÓMICO (2007)**



Elaboración propia.

En este gráfico se muestran las funciones que desempeñan los niveles central y autonómico del Estado. En el caso de la Administración central su núcleo de actividad agrupa, por volumen, la «seguridad social» y las «transferencias a otras AAPP», a las que se añaden tres políticas cuyo control absoluto recae también en esta Administración: «defensa», «política exterior» y «justicia»<sup>14</sup>. El núcleo de actividad de las CCAA lo constituyen «sanidad» y «educación».

Este núcleo está envuelto por dos *anillos* que puede vincularse con el funcionamiento de las propias Administraciones. En el Gobierno central está formado por: «deuda pública», «servicios de carácter general», «administración financiera y tributaria» y «alta dirección». Del mismo modo, los Gobiernos autonómicos contienen estas mismas funciones,

<sup>14</sup> Se incluye «justicia» dentro de este núcleo principal de actividad porque, a pesar de los traspasos de ciertos medios a las CCAA, la AC sigue siendo de hecho quien sigue controlando absolutamente esta materia.



a las que se suman las «*transferencias a otras AAPP*» y su «*política exterior*», que apenas tiene similitud con la misma materia del Gobierno central, ya que en este caso se trata de la proyección de la Administración autonómica en el exterior para la mejor realización de sus propias competencias<sup>15</sup>.

En la intersección de los dos anillos se sitúa una serie de políticas que comparten ambos niveles. Estas materias pueden a su vez desagregarse en dos grupos. El primero está formado por «*infraestructuras*», «*agricultura, pesca y alimentación*», «*fomento del empleo*» e «*investigación, desarrollo e innovación*». Se trata de un paquete competencial al que las Administraciones autonómicas y central destinan el 13,11 y el 17,41 % del gasto, respectivamente. Un segundo grupo está formado por «*vivienda*», «*seguridad ciudadana*», «*comercio, turismo y pymes*», «*cultura*», «*industria y energía*» y «*subvenciones al transporte*». Estas políticas absorben el 5,32% de los recursos centrales y el 7,52% de los autonómicos<sup>16</sup>.

## 5. CONCLUSIONES

El proceso descentralizador no ha estado libre de tensiones. Una fuente de conflicto se debió a las distintas concepciones que sobre la autonomía tenían las tres nacionalidades históricas y el Gobierno central. El número y origen de los recursos ante el Tribunal Constitucional demuestran que fueron estas tres nacionalidades (País Vasco, Cataluña y Galicia) las que lideraron el impulso autonómico y contribuyeron en mayor medida a diseñar el modelo de Estado. Los acuerdos autonómicos de 1992 definieron el techo competencial ampliado de las CCAA de vía lenta, atribuyéndoles 32 nuevas competencias con la finalidad de igualarlas con las nacionalidades históricas. Esta igualación competencial finalizó con los dos últimos grandes traspasos de «*educación*» (entre 1997 y 1999) y «*sanidad*» en 2001. Con estos traspasos se trató de cerrar el proceso. Pero la creciente insatisfacción de algunas CCAA abrió un periodo de reflexión sobre el conjunto del

---

<sup>15</sup> En efecto, a diferencia de la política exterior del Estado, la acción exterior de las CCAA no puede comprometer en el campo internacional al Estado, al no ser sujetos reconocidos por el Derecho internacional. Por lo tanto, a pesar del importante auge de este fenómeno en los últimos tiempos (Keating, 1999), conviene no confundir estas dos realidades diversas que presupuestariamente se denominan de la misma forma.

<sup>16</sup> No hemos incluido en el gráfico los gastos de la AC en «*educación*» y «*sanidad*» por tratarse del núcleo competencial autonómico, ni la partida de gestión autonómica de la «*Seguridad Social*» por ser el núcleo de la AC.

modelo, lo que llevó a la propuesta de un nuevo Estatuto para el País Vasco y la reforma del Estatuto catalán (octubre de 2002), así como a la aprobación de nuevos Estatutos entre 2006 y 2007. En la actualidad el proceso de revisión y aprobación estatutaria continúa abierto, así como la nueva forma de financiación autonómica.

Desde el punto de vista presupuestario de las CCAA puede identificarse una estructura presupuestaria básica, un cierto patrón común, que permite explicar el gasto autonómico. El núcleo de este patrón común de gasto se compone de las partidas de «*sanidad*» y «*educación*», las dos de mayor volumen y homogeneidad (suponen más del 50 % de los presupuestos autonómicos). Fuera de éstas, la variación en el gasto está relacionada con la capacidad financiera de cada comunidad autónoma, aunque el origen de los fondos (endógenos o exógenos) marca una diferencia en el margen de maniobra a la hora de asignar los recursos.

Destaca el hecho de que ninguno de los clusters que se han identificado en el estudio agrupa a las CCAA agrícolas. Así, las CCAA que más invierten en «*agricultura, pesca y alimentación*» se encuentran dispersas en cinco clusters distintos. Esto implica que, incluso en las CCAA en las que el sector primario tiene mayor peso, esta política condiciona pero no determina el patrón general de gasto público autonómico, siendo otras las partidas más significativas y características de cada cluster.

La partida de «*industria y energía*» tampoco constituye el rasgo más característico de ningún cluster. Ambos datos indican que las estructuras productivas tradicionales (agrícola e industrial), distintas en las diferentes regiones, no son decisivas para explicar el patrón presupuestario de las CCAA. Ello puede deberse a dos motivos. En primer lugar, a la escasa capacidad que tienen las CCAA para regular la actividad económica o las variables macroeconómicas dentro de su territorio, facultades ambas que están muy centralizadas, además de que, sobre todo «*industria*», está regulada en gran medida por la iniciativa privada; y en segundo lugar, porque las principales partidas que agrupan aproximadamente la mitad del gasto total son «*sanidad*» y «*educación*».

Sin embargo, son significativas tres partidas directamente relacionadas con la estructura productiva: «*comercio, turismo y pymes*», «*infraestructuras*» e «*investigación, desarrollo e innovación*».

Finalmente, la especialización funcional del Estado autonómico está vinculada a la actividad de cada nivel político, al margen de los listados de atribución de competencias o calificación como exclusivas,

concurrentes o compartidas. Esto explica que competencias no exclusivas de las CCAA, como «sanidad» y «educación», formen parte del núcleo autonómico, mientras que otras que constitucionalmente y estatutariamente lo son, como es el caso de «vivienda», «comercio, turismo y pymes» y «agricultura», sin embargo tengan naturaleza de competencias compartidas una vez analizada su expresión presupuestaria en ambos niveles de Administración.

## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AJA, E., y VIVER, C. (2003): «Valoración de 25 años de autonomía». *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 69, septiembre-diciembre.
- ALONSO, I. (2009): «El presupuesto como expresión de la evolución económica y política del proceso de descentralización español: el caso de la CAPV». Tesis doctoral. Universidad del País Vasco (UPV/EHU). Bilbao. Inédita.
- CLAVERO (1999): «La organización territorial del Estado desde 1977 al año 2000». *Revista de Administración Pública*, nº 50, pp. 33-56.
- COMÍN, F. (1988): «Evolución histórica del gasto público». *Papeles de Economía Española*, nº 37, pp. 78-95.
- COSCULLUELA, L. (1996): «Los Estatutos de Autonomía y los Pactos Autonómicos». *Estudios Regionales*, nº 44, pp. 47-65.
- CRUZ VILLALÓN (2006): «La reforma del Estado de las autonomías». *REAF*, nº 2, pp. 77-99.
- FIGUEROA, A. (1991): «Los problemas para la definición del modelo de relaciones Estado-Comunidades Autónomas», en FIGUEROA, A., y ARTARAZ, M. (Coords). *Poder político y Comunidades Autónomas*. Parlamento Vasco. Vitoria-Gasteiz.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (2003): *La Administración española: estudios de ciencia administrativa*. Civitas, Madrid.
- GARCÍA HERRERA, M. A., y MAESTRO, G. (1998): «Comunidades Autónomas y protección social en la crisis del Estado social». *Jueces para la Democracia*, nº 33, pp. 33-43.
- GIL RUIZ, G. L., e IGLESIAS, J. (2007): «El gasto público en España en un contexto descentralizado». *Presupuesto y Gasto Público*, nº 47, páginas 185-206.
- IGLESIAS, J. (2007): «La presupuestación en un doble contexto de descentralización e integración: la nueva regla fiscal española», *Boletín ICE*, nº 2906, marzo.

- JONES, B., y KEATING, M. (1995): *Regions in the European Community*. Clarendon, Oxford.
- KEATING, M. (1999): «Regions and International Affairs: motives, opportunities and strategies», en ALDECOA, F., y KEATING, M.: *Paradiplomacy in action. The Foreign Relations of Subnational Governments*. Frank Cass. Londres.
- LÓPEZ GUERRA, L. (1993): «La segunda fase de construcción del Estado de las autonomías (1983-1993)». *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 36.
- MONTILLA, J. A. (1996): «Las Leyes Orgánicas de transferencia en el proceso de homogeneización competencial». *Revista de Administración Pública*, nº 140, mayo-agosto.
- MUÑOZ, S. (1992): «Los Pactos Autonómicos de 1992: la ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos». *Revista de Administración Pública*, nº 128, mayo-agosto.
- OHMAE, K. (1995): *The end of the Nation State: the rise of regional economies*. The Free Press, New York.
- PÉREZ, C., y MORALES, S. (2006): «La descentralización del gasto público en ecuación en España. Un análisis por Comunidades Autónomas». *Provincia*, nº 15, enero-junio, pp. 11-40.
- RUBIO CABALLERO, J. (2004): «Los nacionalistas vascos y catalanes ante la LOAPA: ajustes y desajustes en los inicios del Estado de las autonomías». *Historia Actual Online*, nº 5, pp. 65-80.
- RUIZ-HUERTA, A. (1993): «Los acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992: ¿una alternativa constitucional adecuada?». *Revista de Estudios Políticos*, nº 81, julio-septiembre.
- SASSEN, S. (2007): «El reposicionamiento de las ciudades y regiones urbanas en una economía global: ampliando las opciones de política y gobernanza». *Revista Eure*, nº 100, pp. 9-34, Santiago de Chile.
- TOBOSO, F., y OCHANDO, C. (2001): «Descentralización de las responsabilidades de gasto y evolución de los gastos redistributivos en la España democrática: un análisis comparativo». *Presupuesto y Gasto Público*, nº 26, pp. 147-160.



---

# DOCUMENTACIÓN, NOTAS Y COMUNICACIONES

---

