

MÁSTER UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS AVANZADOS  
EN DIRECCIÓN DE EMPRESAS

TRABAJO FIN DE MÁSTER







**Departamento de Contabilidad y  
Economía Financiera**

**Departamento de Economía  
Financiera y Dirección de  
Operaciones**

## **Análisis de los procesos de reordenación de los sectores públicos empresariales en las Comunidades Autónomas.**

Trabajo de Investigación presentado para optar al Título de Máster Universitario de Estudios Avanzados en Dirección de Empresas por Fernando Casas Pascual, siendo los tutores del mismo la Doctora Silvia Fresneda Fuentes y el Doctor Ignacio Ruiz Albert

Vº. Bº. de los tutores:

Alumno:

Dra. Silvia Fresneda Fuentes

D. Fernando Casas Pascual

Dr. Ignacio Ruiz Albert

Sevilla, mayo 2017





**MÁSTER UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS AVANZADOS EN DIRECCIÓN DE  
EMPRESAS  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES**

**TRABAJO FIN DE MÁSTER  
CURSO ACADÉMICO [2016-2017]**

TÍTULO:

**ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE REORDENACIÓN DE LOS SECTORES  
PÚBLICOS EMPRESARIALES EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

AUTOR:

**FERNANDO CASAS PASCUAL**

TUTORES:

**DRA. SILVIA FRESNEDA FUENTES**

**DR. IGNACIO RUIZ ALBERT**

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN:

**SECTOR PÚBLICO**

RESUMEN:

Como consecuencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento firmado por los países de la Unión Europea se han introducido diversas medidas para la contención del déficit y endeudamiento público. En este trabajo en concreto se analiza el impacto de una de dichas medidas: la reducción y reordenación del sector público instrumental de las Comunidades Autónomas en España.

PALABRAS CLAVE:

Sector público; Reordenación; Estabilidad; Comunidades Autónomas.



**ÍNDICE**

---

1. INTRODUCCIÓN .....	3
1.1. ANTECEDENTES .....	3
1.2. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA .....	4
2. SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL: ORÍGENES Y DESARROLLO .....	5
2.1. EL ORIGEN DEL SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL .....	5
2.2. EL SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL EN ESPAÑA .....	7
3. ACTUACIONES PARA LA REDUCCIÓN DEL DÉFICIT PÚBLICO .....	11
3.1. INTRODUCCIÓN.....	11
3.2. EXPERIENCIAS EN PAISES DE LA UNIÓN EUROPEA .....	12
3.2.1. REINO UNIDO .....	12
3.2.2. ITALIA .....	14
3.2.3. FRANCIA .....	15
3.3. EL CASO ESPAÑOL .....	16
4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN .....	19
4.1. INTRODUCCIÓN .....	19
4.2. EL PESO DEL SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL ESPAÑOL .....	20
4.3. EFECTO SOBRE EL NÚMERO DE ENTES INSTRUMENTALES .....	24
4.4. EFECTO SOBRE EL NÚMERO DE EFECTIVOS.....	28
4.5. INDICENCIA SOBRE EL GASTO PÚBLICO .....	31
5. CONSIDERACIONES FINALES .....	37
5.1. CONSIDERACIONES FINALES .....	37
5.2. LIMITACIONES Y FUTURAS EXTENSIONES .....	38
BIBLIOGRAFÍA .....	41

## Relación de Cuadros

---

Cuadro 4.1. Criterios para clasificar los sujetos en SEC2010.....	20
Cuadro 4.2. Clasificación económica por capítulos del presupuesto de gastos.....	21

## Relación de Tablas

---

Tabla 4.1. Evolución del sector público en la economía nacional .....	22
Tabla 4.2. Participación de los subsectores en el PIB .....	23
Tabla 4.3. Evolución del número de entes instrumentales por CCAA .....	24
Tabla 4.4. Reducción por tipo de entes .....	25
Tabla 4.5. Reducción por Comunidad Autónoma y tipo de ente .....	27
Tabla 4.6. Efectos de las medidas sobre el número de efectivos en las entidades que se extinguen por CCAA.....	28
Tabla 4.7. Ahorros previstos y reales en las entidades que se extinguen.....	29
Tabla 4.8. Efectos de las medidas en las entidades que subsisten por CCAA .....	30
Tabla 4.9. Coste medio por habitante del sector Administraciones Públicas .....	32
Tabla 4.10. Coste medio por habitante y subsector .....	32
Tabla 4.11. Evolución del gasto público por CCAA (millones de euros).....	33
Tabla 4.12. Evolución del coste por habitante de cada Comunidad Autónoma.....	34
Tabla 4.13. Peso del efecto económico por las medidas de los procesos de reordenación del sector público instrumental en la reducción del gasto público de las administraciones autonómicas .....	36

## Relación de Gráficos

---

Gráfico 4.1. Principales tipos de entes sobre los que se ha actuado.....	26
Gráfico 4.2. Efectos económicos de los procesos de reordenación.....	31
Gráfico 4.3. Evolución de los empleos no financieros por habitante 2010-2015.....	34
Gráfico 4.4. Ranking reducción porcentual de los empleos no financieros por habitantes 2010-2015.....	35



# 1

## INTRODUCCIÓN

### 1.1. ANTECEDENTES

La profunda crisis económica que han sufrido las economías europeas en estos últimos años ha llevado a los gobiernos de todo el continente a la introducción de profundas reformas estructurales que, entre otros objetivos, pretenden equilibrar las finanzas de sus Estados y construir unas bases sólidas y estables de crecimiento económico (Bolgherini, 2015).

En este sentido la Unión Europea ha introducido leyes, sobre todo en el bienio 2010-2011, para responder de forma rápida y eficaz a los efectos de la crisis (Bolgherini, 2015). En el fondo de todas estas reformas subyace la idea de la austeridad que tiene como principal consecuencia el desarrollo de una estrategia encaminada a garantizar unas finanzas públicas saneadas. Así, la Comisión Europea a través del denominado Pacto de Estabilidad y Crecimiento obliga a los estados miembros a evitar excesivos déficits presupuestarios y mantener la deuda pública en niveles sostenibles. Como consecuencia de dicho pacto se han implantado una serie de medidas, tales como la exigencia a los Gobiernos de la presentación de sus proyectos de presupuestos para su control por la Comisión y otros países de la zona del euro, la implantación de rigurosos mecanismos de vigilancia para comprobar que se cumplen realmente los objetivos presupuestarios que todos los países de la zona del euro se han comprometido a alcanzar y la imposición de sanciones en caso necesario, entre otras. Estas medidas de austeridad y contención del gasto público han tenido importantes consecuencias funcionales, organizativas e institucionales, ya que la crisis ha amplificado el problema de la dimensión del sector público. Así, en algunos casos las iniciativas llevadas a cabo han supuesto una reagrupación de los entes públicos y, en otros, ha llevado a su eliminación (Kamkhaji y Radaelli, 2013; Bolgherini, 2015).

En el caso de España se han trasladado al ordenamiento jurídico todos los requerimientos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento mediante la reforma del artículo 135 de la Constitución y su desarrollo en posteriores leyes de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera que han logrado un marco jurídico que constituye el punto de partida de un conjunto de medidas implantadas tanto en la administración central como en la local y autonómica tendentes a garantizar la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas.

En relación a la administración autonómica en 2010 se firma un primer acuerdo entre el Gobierno de España y los Gobiernos de las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA) y Ciudades con Estatuto de Autonomía sobre sostenibilidad de las finanzas públicas para el período 2010-2013 en el que se fija como estrategia principal para cumplir con los compromisos derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento el establecimiento de importantes medidas de las cuales se concretan básicamente en dos grandes compromisos:

- Las reducciones del déficit del conjunto de las administraciones públicas, el mantenimiento de la deuda del conjunto de las administraciones por debajo del promedio de la eurozona y la puesta en marcha de determinadas políticas de

contención de gastos sobre todo en el área de personal al servicio de dichas administraciones.

- La aprobación de un plan de racionalización de las estructuras de sus Administraciones Generales y Sectores Públicos Empresariales que, con el objetivo de mejorar la eficiencia y reducir el gasto público, conllevará las supresiones, refundiciones o reestructuraciones de los órganos que resulten necesarias.

## 1.2. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

Este trabajo se centra en el estudio de las medidas de austeridad y contención del gasto público en las Comunidades Autónomas y tiene un doble objetivo. Por un lado, pretende determinar si se han alcanzado las metas fijadas inicialmente en los diferentes planes de racionalización de los sectores públicos empresariales puestos en marcha por las CCAA a raíz de los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera y, por otro, analizar el impacto que dichas medidas han tenido sobre el gasto público.

En concreto, se pretende dar respuesta, entre otras, a las siguientes cuestiones:

- ¿Se están cumpliendo los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera en esta materia por las Comunidades implicadas?
- ¿Qué tipos de medidas están tomando las Administraciones Públicas para racionalizar los sectores públicos empresariales?
- ¿Cuáles son los entes instrumentales más afectados?
- ¿Cuáles son las CCAA que más han reordenado su sector público?
- ¿Los resultados de los planes puestos en marcha para reordenar el sector público están teniendo reflejo en las cuentas de las CCAA?

Para dar cumplimiento a dichos objetivos se realizará un análisis de los resultados de los planes de racionalización implantados por las CCAA mediante el estudio de la información incluida en los informes que sobre la reordenación del sector público autonómico han sido publicados por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. También se analizará la información publicada por la Intervención General de la Administración del Estado (en adelante, IGAE) sobre la evolución del gasto público.

En consecuencia, además de esta introducción, este trabajo se estructura en 4 capítulos. En el segundo, se indaga sobre las razones que motivaron la creación o aparición del sector público instrumental y se delimita, para el caso español, cuáles son las entidades que según la normativa vigente lo componen. En el tercero, se estudian las principales medidas introducidas en algunos países comunitarios como consecuencia de la aplicación del Plan de Estabilidad y Crecimiento y, en concreto, se estudian las actuaciones desarrolladas en España. En el cuarto, se realiza un análisis descriptivo de los resultados que se han conseguido con la aplicación de los planes de racionalización del sector instrumental de las CCAA. En el quinto y último, se realizan una serie de consideraciones finales.

# 2

## SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL: ORÍGENES Y DESARROLLO

### 2.1. EL ORIGEN DEL SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL

Desde los años 80 del pasado siglo en el seno de las administraciones públicas se abre paso la doctrina de la nueva gestión pública (en adelante, NGP), especialmente tras la publicación del trabajo de Osborne y Gaebler (1992) que retaba a «reinventar el gobierno». La idea general que subyace en dicho trabajo es que la eficacia del sector público puede ser aumentada mediante la aplicación de técnicas y valores del sector privado empresarial que permiten, entre otras cuestiones, reducir la rigidez de las burocracias, favorecer una mayor iniciativa gerencial y aumentar la relevancia de los ciudadanos, vistos en términos de clientes (Fernández Llera, 2009). Para Leeuw (1996) la NGP enfatiza en la aplicación de los conceptos de economía, eficiencia y eficacia en la organización gubernamental, así como en los instrumentos políticos y sus programas, esforzándose por alcanzar la calidad total en la prestación de los servicios, todo ello, dedicando menor atención a las prescripciones procedimentales, las normas y las recomendaciones (García Sánchez, 2007).

Los principales postulados se pueden resumir en los siguientes puntos (Fernández Llera, 2009; Fresneda y Vélez, 2001; Hood, 1995):

- Gestión basada en objetivos que supera el tradicional enfoque burocrático, caracterizado por su lentitud e ineficiencia y por una regulación normativa excesiva.
- Gestión orientada hacia los clientes-ciudadanos que aumente la participación de éstos en la toma de decisiones.
- Orientación a los resultados. Esto supone una asignación de recursos y recompensas ligadas a la medida del rendimiento y una ruptura de la gestión de personal centralizada y a la medida de la burocracia.
- Desregulación e introducción de competencia interna -dentro del propio sector público- y externa -entre el sector público y el sector privado-. Esta característica lleva a un movimiento hacia contratos a plazo y procedimientos de oferta, promoviendo la rivalidad como la llave para reducir costes y mejorar estándares.
- Descentralización en la toma de decisiones.
- Rendición de cuentas. Requiere un claro establecimiento de metas, la eficiencia requiere una observancia estricta de los objetivos. Este planteamiento sustituye a la proliferación de normas y estándares cualitativos e implícitos.
- Administraciones Públicas y gobiernos como catalizadores de procesos y organizaciones capaces de aunar intereses, incluyendo la participación de las empresas privadas en objetivos públicos.
- “Agencialización” o salto hacia la desagregación de unidades en el sector público. Esta doctrina implica una ruptura de antiguas unidades monolíticas, como consecuencia de la necesidad de crear unidades gestionables, separar intereses de provisión y producción, ganar ventajas de eficiencia en el uso de acuerdos de contrato o franquicia dentro y fuera del sector público. Esto se puede instrumentalizar de diferentes maneras, desde la introducción de figuras organizativas de naturaleza pública más flexibles que permitan el desarrollo de una

gestión pública empresarial, búsqueda de la mejora continua y fomento de la innovación permanente hasta la externalización e incluso la privatización.

Por todo lo anterior parece claro que la NGP representó un cambio trascendental en la perspectiva tradicional de la Administración Pública, puesto que ha enfatizado en los resultados y reclama mayor responsabilidad y flexibilidad en la gestión (Moyado, 2002).

Las reformas llevadas a cabo incidieron con diferente intensidad en los diversos países de nuestro entorno (Hood, 1995), bien modificando en algunos casos la cultura (Poole et al., 1995) y manera de proceder, bien cambiando los principios de gestión en todos los ámbitos del sector público (Hood, 1991).

El Reino Unido es quizá el país europeo en el que se produjeron cambios más radicales que llevaron a una reducción importante del sector público, todo ello resultado del efecto conjunto de una serie de medidas encaminadas a la introducción de un modelo de mercado en el que se ha separado la figura del suministrador del servicio y de su financiador y en el que compiten por la obtención de fondos para prestar esos servicios organizaciones privadas con públicas, empresas lucrativas y voluntariados y organizaciones benéficas. Así mismo, se potenció la creación de agencias y *quangos* –*quasi autonomous non governmental organisations*<sup>1</sup>-, se redujeron algunas estructuras territoriales (en el Servicio Nacional de Salud (NHS) se eliminan las *primari care trust*) y se llevó a cabo un programa intensivo de privatizaciones.

Por su parte, en Francia, desde los años 80 se inicia un fuerte movimiento de descentralización en el que ganan peso específico los entes locales (se establecen 26 regiones, 100 departamentos y en torno a 37.000 comunas). En el 1989 se refuerza la orientación de la gestión pública hacia el ciudadano y se desarrolla una política de personal con incentivos y evaluaciones de resultados. También se introducen técnicas de evaluación de políticas públicas. Por su parte, los departamentos ministeriales se convierten en agencias independientes que prestan servicios y se flexibilizan las normas sobre compras y salarios. También se realizan cambios en la presupuestación –misiones, programas y acciones- y se introducen los indicadores de *performance*.

En Italia, entre otras medidas, también ha sido muy relevante la creación de agencias. Entendidas como una organización que resulta de la desagregación estructural de la administración de referencia, dotada de autonomía en su gestión y que asume sus competencias a través de un contrato que firma con dicha administración. Son un fenómeno organizativo que comprende una pluralidad de entes y realidades públicas de diferente denominación (Óngaro et al., 2006). En un ordenamiento jurídico basado en el derecho administrativo la calificación jurídico-formal de las agencias es relevante, porque condiciona las formas de funcionar. En el caso italiano, no existe una figura jurídica específica de “agencia pública” –salvo la fiscal-, de hecho nos encontramos con que las agencias han asumido diversas configuraciones jurídicas. La figura más habitual es la del ente público no económico, en muchos casos tanto la ley de constitución como los estatutos de funcionamiento se limitan a señalar de forma general la personalidad jurídica de derecho público.

Las medidas implantadas en España han sido, entre otras, la reforma del sistema de contabilidad pública en 1994 –que introdujo la partida doble y el principio de

---

<sup>1</sup> El término *quango* se acuñó por primera vez en USA en 1967. Son organizaciones no gubernamentales que prestan o desarrollan servicios y funciones públicas y que se pueden financiar tanto con fondos procedentes del sector público como de otras entidades. Uno de sus rasgos característicos, al menos en sus inicios, es que no podrían formar parte de la estructura pública. No obstante, sobre los años 80, fundamentalmente en el Reino Unido, se extendió su aplicación a otro tipo de entidades que sí dependían de una administración pública, son las agencias ejecutivas (sanitarias, educativas o de otros servicios -), de tal manera que surge otro término *QUALGOS* –*quasi autonomous local government organizations*-.

devengo-, la introducción de indicadores de *performance*, la posibilidad de crear entes o agencias que permitan una flexibilidad de la gestión alejándolos de la aplicación del derecho administrativo, la descentralización en la toma de decisiones, la introducción del presupuesto por programas.

Como se puede observar, una de las medidas adoptadas por los países de nuestro entorno ha sido la introducción de figuras organizativas más flexibles, llámeselas agencias, entes públicos sometidos a regulación privada, empresas públicas, etc. Todas ellas conforman el denominado sector público instrumental, compuesto por aquellas personas jurídicas constituidas o creadas por una administración pública, dotadas de personalidad jurídica propia, y a las que se encomienda la gestión de alguna o algunas de las competencias o actividades propias de titularidades del ente matriz (Lico y Rios, 2014; Fernández y De la Casa, 2016).

Uno de los rasgos más característicos de las administraciones instrumentales es su huida del derecho administrativo para recalar en el derecho privado, en búsqueda de una mayor flexibilidad en la gestión, que la agilice, le permita acudir al crédito de terceros, reduzca los tiempos y en definitiva, los costes lo que permitirá alcanzar mayores niveles de eficacia y eficiencia (Pascual García, 2010; Lico y Rios, 2014).

Una consecuencia clara y directa de esta *huida* es la no aplicación estricta de los procedimientos de control del gasto de las administraciones públicas.

## 2.2. EL SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL EN ESPAÑA

En España la regulación de la estructura y composición de la administración pública ha sido objeto de diferentes normas de diversa naturaleza a lo largo de los últimos años, tanto a nivel estatal como autonómico y local. En el caso del Estado, se destacan las siguientes leyes:

- Ley 6/1997 de 14 de abril constituye la regulación jurídica fundamental de los diferentes tipos de entes y organismos públicos dependientes del Estado. Diferencia tres tipos de entidades: Organismos Autónomos, Entidades Públicas Empresariales y Agencias Estatales, categoría que se añadió con posterioridad. Cada uno de estos organismos públicos cuenta con una normativa reguladora específica, que normalmente consta de una referencia en la ley de creación y de un desarrollo reglamentario posterior dictado al aprobar los correspondientes estatutos.

- Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, establece el régimen aplicable a las fundaciones constituidas mayoritariamente por entidades del sector público estatal, aplicando la técnica fundacional al ámbito de la gestión pública.

- La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, ya señalaba que el denominado «sector público estatal», que está formado por tres sectores:

- Sector Público administrativo, que está constituido por la Administración General del Estado; los organismos autónomos dependientes de la Administración General del Estado; las entidades gestoras, servicios comunes y las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social en su función pública de colaboración en la gestión de la Seguridad Social; los órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado que, careciendo de personalidad jurídica, no están integrados en la Administración General del Estado pero forman parte del sector público estatal; las entidades estatales de derecho público y los consorcios, cuando sus actos estén sujetos directa o indirectamente al poder de decisión de un órgano del Estado, su actividad principal no consista en la producción en régimen de mercado de bienes y servicios y no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales.

- Sector Público empresarial, que está constituido por las entidades públicas empresariales, dependientes de la Administración General del Estado, o de cualesquiera otros organismos públicos vinculados o dependientes de ella; las sociedades mercantiles estatales, definidas en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas; y las Entidades estatales de derecho público distintas de las comprendidas en el sector público administrativo y los consorcios no incluidos en él.
- Sector Público fundacional, constituido por las fundaciones del sector público estatal, definidas en la Ley 50/2002.
- Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos, mediante la que se crea esta figura -la agencia- como nuevo modelo de ente público y se establecen los mecanismos de responsabilidad en su dirección y gestión, vinculando el sistema retributivo de los altos cargos al logro de sus objetivos y reconociendo un mayor margen de discrecionalidad en la gestión presupuestaria. Su desarrollo ha sido limitado y las medidas de control de gasto público han neutralizado la pretensión de dotar a las agencias de mayor autonomía financiera.
- Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, que modificó el régimen jurídico de los consorcios.
- Por último, la Ley 40/2015 de régimen jurídico del Sector Público establece cuál es su concepción actual (Art. 2):

*“El sector público está compuesto por:*

- a) La Administración General del Estado.*
- b) Las Administraciones de las CCAA.*
- c) Las Entidades que integran la Administración Local.*
- d) El sector público institucional.”*

Por su parte, el sector público institucional está integrado por:

- a) Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.
- b) Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas que, en todo caso, tienen potestades administrativas.
- c) Las Universidades públicas que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por la Ley 40/2015.

Con esta Ley se intenta racionalizar el sector público estatal, fundacional y empresarial, y reformar el ordenamiento aplicable. Concretamente se establece una nueva clasificación del sector público estatal para los organismos y entidades que se creen a partir de su entrada en vigor más clara, ordenada y simple, pues quedan reducidos a los siguientes tipos (Boto Álvarez, 2015):

- Organismos públicos, que incluyen los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales. Los organismos públicos son aquéllos dependientes o vinculados a la Administración General del Estado, bien directamente, bien a través de otro organismo público, cuyas características justifican su organización en régimen de descentralización funcional o de independencia, y que son creados para la realización de actividades administrativas, sean de fomento, prestación, gestión de servicios públicos o producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación, así como actividades de contenido económico reservadas a las Administraciones Públicas. Tienen personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía

de gestión y les corresponden las potestades administrativas precisas para el cumplimiento de sus fines salvo la potestad expropiatoria. Dentro de éstos, los organismos autónomos desarrollan actividades derivadas de la propia Administración Pública, en calidad de organizaciones instrumentales diferenciadas y dependientes de ésta, mientras que las entidades públicas empresariales, se cualifican por simultanear el ejercicio de potestades administrativas y de actividades prestacionales, de gestión de servicios o de producción de bienes de interés público, susceptibles de contraprestación

- Autoridades administrativas independientes. Tienen atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad económica, para cuyo desempeño deben estar dotadas de independencia funcional o una especial autonomía respecto de la Administración General del Estado.
- Sociedades mercantiles estatales.
- Consorcios.
- Fundaciones del sector público.
- Fondos sin personalidad jurídica.

En el ámbito territorial, no se ha producido un desarrollo legislativo paralelo, observándose una ausencia de uniformidad en todo el territorio, así como diferente criterio a la hora de constituir organismos o empresas.

El sector público autonómico ha aumentado su dimensión a medida que el marco competencial se ha ido ampliando con el traspaso de funciones y servicios procedentes del Estado (Fernández y De la Casa, 2016). Consecuencia de ello, se han incorporado al mismo gran diversidad de entidades públicas, lo que ha conducido a que varias CCAA hayan adoptado una normativa similar a la estatal.

Las entidades dependientes de las CCAA que componen el sector público institucional se encuentran recogidas en el artículo 11 de la Orden HAP/2105/2012, en la que, además, se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y se detallan las entidades integrantes del Inventario de Entes Dependientes de las CCAA. A este respecto se indica que:

*“3. Se consideran integrantes del Inventario de Entes Dependientes de las CCAA las siguientes entidades en cada una de las CCAA:*

- a) La Administración de la Comunidad Autónoma.*
- b) Los organismos autónomos, entidades públicas empresariales, agencias y demás entes públicos vinculados o dependientes de la Administración autonómica.*
- c) Las universidades.*
- d) Las sociedades mercantiles, de acuerdo con lo previsto en el apartado 4.*
- e) Los consorcios y las instituciones sin ánimo de lucro que estén controlados o financiados al menos al 50% por alguno de los sujetos enumerados en las letras anteriores.....”*

En el ámbito local, sin embargo, sigue siendo mayoritaria la clasificación institucional similar a la que se producía en el ámbito estatal antes de la LOFAGE y de la LGP (IGAE, 2014; Fernández y De la Casa, 2016).

En este nuevo marco normativo se potencia la programación de objetivos, el control de eficacia de los entes públicos al tiempo que se pretende conservar sólo los entes necesarios para la realización de las funciones legalmente encomendadas al sector

público. También se eliminan aquellas figuras especializadas que, sin mucha justificación, propiciaban la excepción de la aplicación de controles administrativos que deben existir en toda actuación pública, en lo que ha venido en denominarse la «huida del derecho administrativo». La flexibilidad en la gestión ha de ser compatible con los mecanismos de control de la gestión de fondos públicos

Además, se introduce la evaluación externa a la entidad, que permita juzgar si sigue siendo la forma más eficiente y eficaz posible de cumplir los objetivos que persiguió su creación y que proponga alternativas en caso de que no sea así.

De este modo, se establecen dos tipos de controles de las entidades integrantes del sector público estatal:

- a) Supervisión continua, desde su creación hasta su extinción, a cargo del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- b) Control de eficacia, centrado en el cumplimiento de los objetivos propios de la actividad de la entidad, que será ejercido anualmente por el Departamento al que esté adscrita la entidad u organismo público, sin perjuicio del control de la gestión económico financiera que se ejerza por la Intervención General de la Administración del Estado (Boto Álvarez, 2015).

Por primera vez, se incluye para el sector público estatal un régimen de transformaciones y fusiones de organismos públicos de la misma naturaleza jurídica, bien mediante su extinción e integración en un nuevo organismo público, o bien mediante su absorción por otro ya existente.



# 3

## ACTUACIONES PARA LA REDUCCIÓN DEL DÉFICIT PÚBLICO

### 3.1. INTRODUCCIÓN

Como se ha señalado en el capítulo anterior, en los años 80 del siglo pasado una de las estrategias adoptadas por los países de nuestro entorno para reducir los costes en el sector público y sus ineficiencias fue la minimización y la reducción de su tamaño bien creando empresas públicas, externalizando servicios o bien descentralizando la gestión (Pollit y Bouckaert, 2003; Alonso et al., 2015). No obstante, después de una serie de años de experiencia, son muchos los que se plantean y cuestionan que estas actuaciones realmente hayan generado un ahorro en costes.

Algunos autores consideran que si el *outsourcing* está asociado con una reducción del gasto público en sus primeras etapas, con el paso del tiempo estos efectos positivos se pueden neutralizar fundamentalmente por el aumento en el precio que las empresas privadas les cobran a los entes públicos (Alonso et al., 2015). Otros opinan que la descentralización impide que las administraciones públicas se beneficien de las economías de escala (Prud'homme, 1995 en Alonso et al., 2015). Además, también puede suponer una pérdida de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, provocando duplicidades y en definitiva aumentando los costes (Peters and Savoie, 1996, en Alonso et al., 2015; James and Van Thiel, 2011). En este mismo sentido, se manifiestan otros autores que consideran que la “agencificación” es un proceso complejo y multidimensional (Smoke, 2003; 2015) que no garantiza mayores niveles de eficiencia. En concreto, para los gobiernos locales, Zafra-Gómez et al. (2013) afirman que aquellos que descentralizan sus servicios en agencias tienen peores niveles de *financial performance* y si además no se han establecido los mecanismos de control necesarios las agencias pueden provocar aumentos significativos del nivel de deuda (Christensen and Lægneid, 2015).

A lo anterior, se une que desde 2007 las economías de los países europeos se han enfrentado, en mayor o menor medida, a los efectos negativos de la crisis económica. En este sentido la Unión Europea ha introducido leyes, sobre todo en el bienio 2010-2011, para responder de forma rápida y eficaz a dichos efectos (Bolgherini, 2015). En el fondo de estas reformas estructurales subyace la idea de la austeridad que tiene como principal consecuencia el desarrollo de una estrategia encaminada a garantizar unas finanzas públicas saneadas. Por ello, la Comisión Europea a través del denominado Pacto de Estabilidad y Crecimiento obliga a los estados miembros a evitar excesivos déficits presupuestarios y mantener la deuda pública en niveles sostenibles.

Esto ha supuesto una serie de actuaciones en el seno del denominado proceso de “*spending review*” o revisión del gasto público que parte de la premisa de que para sanear las administraciones públicas hay que pasar de una lógica de medios a una de resultados e implantar definitivamente la cultura del *performance*. Los principales objetivos perseguidos son el aumento de la eficacia y equidad en la actuación del sector público, la reducción de los costes administrativos, aumento de la transparencia y la rendición de cuentas, aumento de la responsabilización de los prestadores de servicios y la introducción de un modelo abierto de gestión.

Con carácter general se identifican dos líneas de actuación para reducir dicho gasto:

- a) Reducción del tamaño del sector público (eliminación de entes u organismos públicos, reestructuración y/o reordenación territorial, etc.). La crisis ha amplificado el problema de la dimensión del sector público.
- b) Aumento de la eficiencia (reducción de los niveles de corrupción, modernización de estructuras organizativas, *e-government*, centralización de compras, aumento de la calidad en la prestación de servicios, reducción de duplicidades y redundancias, etc.).

### 3.2. EXPERIENCIAS EN PAISES DE LA UNIÓN EUROPEA

Como resultado del proceso de *spending review* los países de la Unión han introducido medidas diversas. En este apartado procedemos al análisis de los caso del Reino Unido, Italia y Francia.

#### 3.2.1. REINO UNIDO

A comienzos de los 90, Gran Bretaña se presentaba como el ejemplo a seguir en la reforma del sector público. Los gobiernos de Margaret Thatcher en los años 80 habían requerido a las autoridades locales que procediesen a la externalización de muchas de sus actividades, como la construcción o el cuidado a los ancianos, la provisión de alimentos, la limpieza y algunos servicios de diagnóstico en el *Servicio Nacional de Salud* (NHS, por sus siglas en inglés). Con ello, en los años 90 se había conseguido crear un mercado interno de compradores y proveedores del NHS para medicina y cirugía. Además, se crearon nuevas agencias regulatorias independientes para supervisar la educación, la salud, la protección social y otros servicios públicos. Posteriormente, se introdujo un foco renovado en la experiencia de los usuarios de los servicios, mediante el Programa “Carta Compromiso”. Después de 1997 se continuaron introduciendo innovaciones en materia de “gobierno conjunto” (*joined-up government*) y se potenciaron el uso de metas, rankings y puntuaciones para la gestión del desempeño del sector público. A pesar de todo ello, y como consecuencia de la crisis iniciada en 2007 se incurrió en déficits presupuestarios e incrementos de deuda (Deloitte, 2015).

A partir de 2010 el gobierno introduce importantes medidas. En primer lugar, éstas tienen como objetivo principal la reducción de gasto público a través de la austeridad y contención de costes y en segundo lugar, se emprenden actuaciones encaminadas a recalibrar el sector público (Buglione et al., 2013; Deloitte, 2015):

- Aumento de la parte de los costes que se carga a los usuarios de los servicios (p.ej. aumento de las matrículas universitarias).
- Reducción de los costes administrativos y mejora la eficiencia. La actuación sobre los costes se ha centrado básicamente en los de personal, ya que copan casi el 50% del gasto de los departamentos. Para mejorar la eficiencia, además de la reducción de costes, se han prescindido de las actuaciones encaminadas a la digitalización de los servicios y a internet para las comunicaciones internas y se ha puesto a disposición de los departamentos un conjunto de expertos que asesoren para la maximización de la eficiencia de los procesos productivos, aumento del control central sobre el gasto en publicidad y tecnologías de la información.

- Reforma el sistema de pensiones, aumentando las contribuciones de los trabajadores.
- Reforma del empleo público que incentive un mejor uso de los recursos públicos, concediendo premios o recompensas a aquellos que consigan cumplir los objetivos y que aumente el grado de movilidad de los trabajadores públicos.
- Reducción del gasto de *back office*<sup>2</sup>.
- Racionalización de las compras y promoción de las economías de escala con la centralización de las compras.
- Análisis de la situación del patrimonio inmobiliario que suponga la venta de aquellos que no sean necesarios y maximizando el uso de la superficie.
- Aumento de la transparencia con publicación de la información financiera y de los contratos públicos en internet.
- Refuerzo del cumplimiento de las normas contables.
- La externalización es uno de los objetivos que se plantea como básico la *Spending Review* de 2010. Pero aún tiene un objetivo más ambicioso, pasar de un modelo cerrado en el que la administración pública interpreta las necesidades de los ciudadanos y define la gama y las características de los servicios a prestar; a uno abierto en el que la gama y las características de los servicios son elegidos por los ciudadanos a través de un proceso de negociación directa con los proveedores y en que el papel de la administración pública se limita a regular los servicios y asegurar la interacción del ciudadano-proveedor, poniendo a su disposición las informaciones necesarias.
- Racionalización de estructuras organizativas. Eliminado algunas estructuras territoriales como ha sido el caso, por ejemplo de los *Primary Care Trusts* en el NHS y de algunas agencias de desarrollo regional. También se han tomado medidas sobre las agencias autónomas, NDPBs<sup>3</sup> y *quangos*. Fruto de todas las actuaciones, algunos de ellos han sido eliminados pero la mayoría se han reabsorbido por otros, lo que ha supuesto la pérdida de la independencia operativa que era un componente clave del modelo original de agencias.

A este respecto, en 2009 el informe de la Oficina del Gabinete sobre los NDPBs puso de manifiesto que había unos 900 entes dependientes del gobierno del Reino Unido (679 *quangos* y 222 otros entes estatutarios). En 2010 se inicia un programa de reforma de los organismos públicos que tiene como objetivo aumentar su transparencia y la rendición de cuentas para evitar la duplicidad de actividades y, en caso que así se estimase por ser innecesarias, dejar de desarrollar determinadas actividades o eliminar algún ente.

La evaluación inicial identificó que: (i) en más de 200 casos el servicio no necesitaba ser prestado por un ente independiente y se procedió a su eliminación; (ii) más de 170 tenían funciones superpuestas o similares y, por lo tanto, podrían reducirse mediante fusiones a menos de 70; y (iii) de los restantes -500

---

<sup>2</sup> Comprende todos aquellos que no sean los relativos al personal y a los que son necesarios para prestar los servicios. Se incluyen en esta categoría los derivados de los servicios de consulta, mantenimiento de las estructuras, servicios de apoyo, entre otros.

<sup>3</sup> Un organismo público no departamental (NDPB) es un "organismo que tiene un papel en los procesos del gobierno nacional, pero no es un departamento gubernamental o parte de uno y que, por lo tanto, opera en mayor o menor medida en la distancia de los ministerios. Los NDPB tienen diferentes roles, incluyendo aquellos que asesoran a los ministerios y otros que llevan a cabo funciones ejecutivas o reguladoras, y trabajan dentro de un marco estratégico establecido por los ministerios.

aproximadamente- se estimó que más de 130 deberían ser sometidos a una reforma sustancial con el fin de mejorar aspectos de transparencia, rendición de cuentas, eficiencia y costes. Pero parece lógico que el ahorro en costes no será tanto como se piensan ya que las tareas serán transferidas al gobierno central o al sector no lucrativo (*charities*). De hecho se estima que alrededor del 16% de los *quangos* serán absorbidos por el gobierno central, el 17% será tomado por otros comités, el 4% por las organizaciones benéficas, el 2% por el gobierno local y el 2% sector privado.

Continuando con estas reformas en diciembre de 2011 se publica *The Public Bodies Act 2011* que diseña un marco para la implementación de reformas en aquellos entes que se crearon por estatutos y les da el poder a los ministerios para abolir, refundir o reformar los entidades públicas a través de la emisión de normativa secundaria.

Fruto de todo lo anterior, desde mayo de 2010 hasta 2015 se ha reducido el número de organismos públicos en más de un tercio y bajado el coste de administrarlos en 3.000 billones de libras esterlinas lo que ha superado el objetivo inicial de 2,6 billones. El ahorro neto – descontado el coste de la reforma- asciende a medio millón. En consecuencia, se ha conseguido alcanzar el 98% del objetivo inicialmente fijado. No obstante, esta reducción en los niveles de gastos no repercute negativamente sobre los servicios esenciales, ya que el ahorro viene por la reducción en el número de entes, bien porque no eran útiles bien porque estaban duplicados (Cabinet Office, 2015).

Hay que señalar que el objetivo de todas estas actuaciones es conseguir que el déficit público en 2020 sea nulo y que el gasto público se sitúe en el menor nivel de los últimos 50 años. En el lustro de 2010-15 como fruto de todas estas actuaciones lo han reducido en un 50% (Deloitte, 2015).

### 3.2.2. ITALIA

La modernización del sistema público italiano se ha basado, fundamentalmente en la introducción de medidas encaminadas a la racionalización del gasto público, a un aumento tanto del grado de responsabilización de los agentes y a una potenciación de las relaciones con los actores sociales. Todas estas medidas han requerido una reformulación de las estructuras organizativas públicas (Óngaro et al., 2006).

Cuando el gobierno italiano se enfrenta a la necesidad de reducir el déficit público opta, al igual que otros países europeos, por una vuelta a la centralización, todo ello con el objetivo de racionalizar para mejorar el funcionamiento de la administración pública y reducir los costes. Así, el tema de la racionalización organizativa y territorial de los entes y servicios públicos ha sido el centro del debate político de los últimos años.

Dada la elevada desfragmentación de ayuntamientos italianos (70% de los ayuntamientos tienen población inferior a 5.000 habitantes), las principales actuaciones en el área de la reorganización y redimensionamiento del sector público se han centrado fundamentalmente en (Bolgherini, 2015):

- Reducción paulatina del número y relevancia de las provincias (nivel intermedio entre los ayuntamientos y las regiones).
- Aumento de la relevancia y las competencias de las Uniones de Ayuntamientos. Así, para la prestación de determinadas funciones o servicios fundamentales es obligatorio recurrir a esta figura cuando los gobiernos locales tienen una población inferior a 5.000 habitantes. El objetivo de la Ley 56/2014 es que en el plazo de 5 años se conviertan en la única forma de intermunicipalidad.

En el caso de la administración institucional, básicamente se identifican tres categorías: sociedades privadas participadas por los entes públicos administrativos, agencias y entes instrumentales.

Parte del proceso de revisión del gasto público ha supuesto el desarrollo de actuaciones sobre estos entes. Desde 2006 se han publicado diferentes leyes al respecto. En 2008<sup>4</sup> se obligó a reducir las sociedades directamente participadas por los ayuntamientos. Posteriormente, en 2010 se prohíbe a los ayuntamientos con población inferior a 30.000 habitantes constituir nuevas sociedades de participación pública. Sin embargo, hasta esa fecha, en ninguna ley se menciona ni las haciendas especiales ni a los entes institucionales.

Posteriormente, en 2012 se publica un nuevo decreto (DL 95/2012 convertido en Ley nº 135 de 7 de agosto de 2012) conocido como “*spending review*”. En él se produce la primera actuación que se realiza sobre los entes institucionales, obligando a su reducción y al acercamiento paulatino a las normas de derecho público. Concretamente, tendrán que desaparecer aquellos entes que a finales de 2011 más del 90% de su facturación se produzca por transacciones realizadas con administraciones públicas –lo que supone casi la totalidad-, también se limita el número de miembros del consejo de administración a 3 o 5, se reducen sus salarios y los del resto de trabajadores (Foschi y Tagliabue, 2012).

También como resultado del “*spending review*” la Ley de Estabilidad de 2015 promueve un plan de racionalización de las sociedades participadas –directa e indirectamente- por las regiones, provincias, ayuntamientos, cámaras de comercio, universidades y autoridades portuarias, con el objeto de reducir su número –a través de la cesión, fusión, liquidación, transformaciones societarias, etc.- y/o el coste que generan –de los consejos de administración, de los órganos de control, del personal, costes generales de gestión y funcionamiento-. El modelo elegido intenta respetar la autonomía de los entes, con lo cual se corre el riesgo que algunos no lo lleven a cabo.

Después de estos años y de las primeras experiencias de cierre de sociedades públicas y de entes instrumentales, aún siguen todos en funcionamiento y el efecto de reducción sobre las cuentas públicas ha sido mínimo (Arnhold, 2014). En este sentido se manifiestan Buglione et al., (2013) al señalar que en Italia desde 2006 se han implantado medidas pero han tenido poco impacto sobre las cifras.

### 3.2.3. FRANCIA

En Francia, no se ha elegido reducir los servicios públicos, sino todo lo contrario, “hacer más con menos”. Como consecuencia de la revisión del gasto público se ha llegado a la conclusión de que el responsable del déficit es la administración central (99%) también se han tomado medidas al respecto, fundamentalmente enfocadas en conseguir una organización más simple y eficaz.

Así, en 2007 se modificó el sistema de contabilidad pública para enfocarla más hacia la evaluación de la *performance*, se han introducido sistema de evaluación del desempeño de los funcionarios, aumentado el control de las empresas públicas, se ha aumentado la transparencia informativa y se ha llevado a cabo una reorganización territorial en el marco de una profunda reforma territorial en el sistema de descentralización administrativa con la publicación de la Ley 29/2015 por la que se dibuja un nuevo mapa regional que, a través de ciertas fusiones, hace que el número de regiones pase el 1 de enero de 2016 de 22 a 12 –además de ultramar y Córcega- ,

---

<sup>4</sup> Desde 2006, se aprueban iniciativas legislativas encaminadas a contener el gasto público que incluyen, entre otras medidas, actuaciones para reducir las sociedades participadas por los entes públicos.

pero hasta 2019 las regiones podrán negociar nuevas fusiones entre ellas (Boto Álvarez, 2015a).

Todo ello habrá de tener incidencia necesaria no sólo en la organización territorial descentralizada del Estado, sino también en la gestión de ciertos servicios desconcentrados y quizás sea aquí donde radiquen los verdaderos ahorros y economías de escala: amortización de direcciones generales en agricultura, asuntos generales o juventud y deporte; fusión de agencias regionales de salud, inspecciones de educación, etc. Con ello se pretende generar un ahorro de entre 12.000 y 25.000 millones de euros en los próximos años.

El principal argumento del presidente François Hollande y de su Gobierno para semejante revolución consiste en lograr una gestión pública más ágil y menos costosa (en 2014 se lleva el 55% del PIB) repartida hoy entre la Administración central, las 36.700 comunas o ayuntamientos, las 13.400 mancomunidades, los 96 departamentos o provincias con sus respectivos consejos generales o asambleas (4.058 cargos electos con sueldo) y las 22 regiones con sus consejos regionales (1.757 cargos). Las competencias, en ocasiones, están duplicadas. La desaparición de las asambleas provinciales y el ajuste regional eliminarán más de 4.000 cargos (consejeros o diputados regionales). A su vez, está previsto que las 13.400 mancomunidades que cubren servicios esenciales para los ayuntamientos (basuras, agua, transporte local) queden reducidas a 5.800, de forma que cubran las necesidades de centros de población de un mínimo de 20.000 habitantes en lugar de los 5.000 actuales. Esos entes también asumirán algunas competencias de los actuales departamentos. (Yárnoz, 2014).

Otro proceso de racionalización de costes consiste en frenar el permanente crecimiento de funcionarios en ayuntamientos, departamentos y regiones a un ritmo de 1,6% por año. Hoy son 1,89 millones. Si en los próximos cinco años no aumenta esa cifra, el ahorro será de 5.000 millones (Yárnoz, 2014).

### 3.3. EL CASO ESPAÑOL

En España han sido muy diversas las medidas que se han tomado como respuesta a las exigencias impuestas por la Unión Europea, tanto en la Administración General del Estado como en las CCAA y entes locales.

La actuación que recoge el compromiso de garantizar la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de todas las administraciones públicas se realizó al más alto nivel normativo con la reforma en 2011 del artículo 135 de la Constitución que obliga a que todas las Administraciones Públicas adecúen sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria, que respeten el límite máximo de déficit estructural fijado por Ley Orgánica al tiempo que se les exige contar con una autorización expresa para poder *emitir deuda pública o contraer crédito*.

Además de lo anterior, otras medidas destacables han sido:

- Reforma del ordenamiento contable público con la aprobación en 2010 de un nuevo plan general de contabilidad pública para la Administración del Estado y la posterior adaptación en 2013 a los entes locales a través de las Instrucciones de Contabilidad, todo ello con el objetivo de mejorar la calidad de la información financiera, presupuestaria y de costes, que facilite un mayor control del gasto y aumente los niveles de eficacia y eficiencia.
- Aprobación de la Ley 19/2013 de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la cual tiene un triple alcance: (i) incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública –que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas–; (ii) reconoce y garantiza el acceso a la información –regulado como un derecho de

amplio ámbito subjetivo y objetivo– y, (iii) establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento –lo que se convierte en una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública–.

- Con la Ley de 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, entre otros objetivos, se pretende redimensionar la administración local, mediante la disolución o supresión de algunas entidades con medidas como (Sánchez Morón, 2014):

- Fusión voluntaria de municipios.
- Disolución de mancomunidades.
- Aumento de los impedimentos para crear nuevos municipios y entidades públicas empresariales, consorcios y sociedades mercantiles.
- Disolución de las entidades mercantiles que estén en una situación de desequilibrio financiero a fin de 2014.
- Supresión de la personalidad jurídica de las entidades locales menores, no obstante, podrán seguir manteniéndola si presentan sus cuentas antes de fin de 2014.

No obstante, lo anterior, a cuatro años de la Ley básicamente se puede decir que su implantación ha sido mínima. No se ha actuado, aún, sobre la reagrupación de entes locales e incluso sobre la eliminación de algunos otros como las Diputaciones y Mancomunidades (Bolgherini, 2015). A este respecto, hay que señalar, que en nuestro país no se ha optado por una disminución masiva o reagrupación forzosa en otras entidades de ámbito territorial superior, como ha ocurrido en países como Grecia (Sánchez Morón, 2014).

- Reducción de costes salariales, posponiendo la paga extra a funcionarios, congelando sueldos y limitando la convocatoria de oposiciones.

Como el artículo 135 de la Constitución establecía la obligación de desarrollar los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera mediante una Ley Orgánica, se aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera con la que se daba pleno cumplimiento al mandato constitucional y que tiene como principales objetivos:

- a) Garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas.
- b) Fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española.
- c) Reforzar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria.

Para alcanzarlos la norma establece tanto los principios rectores que vinculan a todos los poderes públicos, a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público, como los procedimientos necesarios para su aplicación. También se establecen los límites de déficit y deuda, los supuestos excepcionales en que pueden superarse y los mecanismos de corrección de las desviaciones; y los instrumentos para hacer efectiva la responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento. En todo momento se garantiza la participación de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CCAA que está constituido por el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y el Consejero de Hacienda de cada Comunidad Autónoma, es el órgano encargado de la coordinación entre el gobierno central y el de las CCAA en materia fiscal y financiera y es responsable de la emisión

de los informes y la adopción de los acuerdos previstos en el marco normativo de estabilidad presupuestaria.

Tales acuerdos establecen las medidas de austeridad del gasto adoptadas por todas las Administraciones. A continuación extraemos aquellas que afectan al sector instrumental:

El primer acuerdo se toma en 2010<sup>5</sup>, para el trienio 2010-13. En él se incluyen, entre otros, los siguientes compromisos:

- Reducción del déficit del conjunto de administraciones públicas para llegar a un 3% del PIB en 2013.
- Aplicación de una política de contención de los gastos de personal.
- Elaboración de un Plan de acción inmediata de la Administración General del Estado para 2010 que incluya medidas para la racionalización de las estructuras de la Administración General del Estado y del sector público empresarial estatal que conllevará las supresiones, refundiciones o reestructuraciones de los órganos que resulten necesarias.
- Cada Comunidad Autónoma deberá elaborar un plan similar.

Posteriormente y con el objetivo de disciplinar la actividad de las administraciones públicas, de manera que junto con el eje principal de medidas de reducción de la dimensión del sector público autonómico, se promueva la adopción de otras dirigidas a controlar su actividad y racionalizar su organización se formaliza el Acuerdo 5/2012 que incluye, entre otros, los siguientes compromisos:

*“...Con el objeto de obtener una mayor eficiencia en la gestión pública y disminuir el gasto de las administraciones, a través de la reducción y racionalización del sector público instrumental, se acuerdan las siguientes medidas:*

- 1. Las CCAA suministrarán información al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en el plazo de un mes, sobre el sector público instrumental definido en los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 10 de abril de 2003, que regulan el contenido del inventario de entes integrantes de las CCAA.*
- 2. Las CCAA llevarán a cabo la completa ejecución de estos planes de reordenación de su sector público instrumental durante 2012.*
- 3. Las CCAA informarán, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, sobre las actuaciones, adoptadas y previstas, tendentes a eliminar posible duplicidades en la prestación de los servicios públicos y a la normalización de la regulación en materia de funcionamiento del sector público instrumental y de las distintas formas de colaboración con otras Administraciones Públicas.*

---

<sup>5</sup> Acuerdo de 1/2010, de 22 de Marzo, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, por el que se aprueba el acuerdo marco con las CCAA y Ciudades con Estatuto de Autonomía sobre sostenibilidad de las finanzas públicas 2010-2013.



# 4

## ANÁLISIS DE RESULTADOS

### 4.1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es analizar la evolución y los resultados alcanzados con la implantación de los planes de racionalización de los sectores públicos empresariales puestos en marcha por las CCAA a raíz de los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera para determinar, por un lado, el grado de cumplimiento de dichos objetivos y, por otro, evaluar el impacto que sobre las finanzas públicas autonómicas han tenido las medidas introducidas.

En concreto, se pretende dar respuesta, entre otras, a las siguientes cuestiones:

- ¿Se están cumpliendo los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera en esta materia por las Comunidades implicadas?
- ¿Qué tipos de medidas están tomando las Administraciones Públicas para racionalizar los sectores públicos empresariales?
- ¿Cuáles son los entes instrumentales más afectados?
- ¿Cuáles son las CCAA que más han reordenado su sector público?
- ¿Los resultados de los planes puestos en marcha para reordenar el sector público están teniendo reflejo en las cuentas de las CCAA?

Dado que el trabajo se enfoca en las CCAA se va a analizar la información suministrada por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local en los informes sobre la reordenación del sector público autonómico para determinar la eficacia de los procesos de reordenación que se están desarrollando y, al mismo tiempo, dicha información se ha comparado con la información en términos de Sistema Europeo de Cuentas 2010<sup>6</sup> (en adelante, SEC2010) rendida por la Intervención General de la Administración del Estado (en adelante, IGAE) a EUROSTAT.

El horizonte temporal elegido ha tomado como primer año de la serie el ejercicio 2010, puesto que es cuando se firma el Acuerdo 1/2010 de 22 de Marzo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, por el que se aprueba el acuerdo marco con las CCAA y Ciudades con Estatuto de Autonomía sobre sostenibilidad de las finanzas públicas 2010-2013 que establece las medidas de austeridad del gasto adoptadas por todas las Administraciones. Por otro lado, como último año de la serie histórica se ha elegido 2015, ya que es el último del que se disponen tanto de los datos de contabilidad nacional como de los informes sobre la reordenación del sector público autonómico publicados por el Ministerio de Hacienda y AAPP.

---

<sup>6</sup> Marco contable comparable a escala internacional que tiene como principal finalidad la realización de una descripción sistemática y detallada del total de una economía, sus componentes y sus relaciones con otras economías.

#### 4.2. EL PESO DEL SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL ESPAÑOL

Para evaluar la importancia que en términos cuantitativos tiene el sector público instrumental de las CCAA, se ha de establecer, por un lado, quiénes son los entes que lo componen<sup>7</sup> y, por otro, medir su peso dentro del sector público. En este apartado se aborda el segundo aspecto.

La información necesaria para cuantificar el peso de cada administración dentro del estado español se elabora siguiendo el SEC2010. Para ello, dicho sistema diferencia los sujetos económicos por sectores. La primera división que realiza es entre sector público - compuesto por todas las unidades institucionales residentes que están controladas por las administraciones públicas- y el sector privado – integrado por todas las demás unidades residentes-.

	Bajo control de las administraciones públicas (sector público)	Bajo control privado (sector privado)
Producción no de mercado	Administraciones públicas	Instituciones sin fines lucrativos al servicio de los hogares (ISFLSH)
Producción de mercado	Sociedades públicas	Sociedades privadas

**Cuadro 4.1.: Criterios para clasificar los sujetos en SEC2010.**

*Fuente: Reglamento (UE) 549/2013, pp. 40.*

Haciéndose eco del SEC2010 el artículo 2 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera señala que el sector público está integrado por las siguientes unidades:

*1. El sector Administraciones Públicas, (Código S.13) de acuerdo con la definición y delimitación del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales aprobado por el Reglamento (CE) 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996 que incluye los siguientes subsectores, igualmente definidos conforme a dicho Sistema:*

- a) Administración central, que comprende el Estado y los organismos de la administración central (S.1311).*
- b) CCAA (S1312).*
- c) Corporaciones Locales (S.1313).*
- d) Administraciones de Seguridad Social (S.1314).*

*2. El resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las administraciones públicas, no incluidas en el apartado anterior, tendrán asimismo consideración de sector público y quedarán sujetos a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas.*

En consecuencia, la contabilidad nacional adscribe al sector Administraciones Públicas (S13) a los productores no de mercado públicos con independencia de cuál sea su forma jurídica (Domínguez y Rueda, 2005). En este sentido, los datos que ofrece la contabilidad nacional incluyen los relativos a:

<sup>7</sup> Esta tarea se abordó en el capítulo 2.

- Órganos administrativos de los distintos niveles de gobierno.
- Organismos, fundaciones, entes y sociedades que son unidades institucionales y venden su producción a precios que no cubren el 50% de los costes de producción.
- Sociedades instrumentales que no llevan a cabo una auténtica actividad económica y que, por tanto, no son unidades institucionales en los términos definidos en el SEC10.
- Consorcios que llevan a cabo actividades propias de éstas (consorcios regionales de transporte y los consorcios culturales).

Por otro lado, en cuanto a la variable a utilizar para medir el tamaño del sector público español y de cada subsector coincidimos con Dublin et al. (2004) que no hay una única medida estadística generalmente aceptada. Una de las más usadas es el gasto público, extraída de las liquidaciones de los presupuestos de las administraciones públicas. La razón que motiva esta elección es la facilidad en el acceso a los datos (Dublin et al., 2004 pág. 17, en Domínguez y Rueda, 2005).

<b>OPERACIONES CORRIENTES</b>	Capítulo 1	Gastos de personal
	Capítulo 2	Gastos corrientes
	Capítulo 3	Gastos financieros
	Capítulo 4	Transferencias corrientes
	Capítulo 5	Fondo de contingencia
<b>OPERACIONES DE CAPITAL</b>	Capítulo 6	Inversiones reales
	Capítulo 7	Transferencias de capital
<b>OPERACIONES FINANCIERAS</b>	Capítulo 8	Activos financieros
	Capítulo 9	Pasivos financieros

**Cuadro 4.2.: Clasificación económica por capítulos del presupuesto de gastos.**

*Fuente: Ley General Presupuestaria, 2003.*

El siguiente interrogante a resolver es qué concepto de gasto público utilizar, pues se puede tomar (Mink, 2004):

- Gasto público total, la suma de todos los capítulos del presupuesto de gastos. Tiene un inconveniente ya que incluye las cuentas de endeudamiento, que no son propiamente medidas de gasto público.
- Gasto público no financiero, que comprendería la suma de los capítulos 1 a 7, dejando fuera, por tanto, los relativos a activos y pasivos financieros, que realmente no representan partidas de gastos, sino adquisiciones y enajenaciones de activos y pasivos financieros que sirven para financiar el gasto. No obstante, así medido, el gasto público no financiero sigue incluyendo transferencias (capítulos 4 y 7) cuyo destino final no controla directamente el sector público, sino que son utilizadas por individuos o instituciones, por lo que este índice tiende a sobre valorar el tamaño del sector público.
- Gasto público no financiero sin transferencias. Para solventar el problema anterior se utiliza otro indicador que sólo incluye los empleos no financieros desechando las transferencias corrientes y las de capital.

- Empleos no financieros (ENF) definidos de acuerdo con la metodología establecida por el SEC2010. El término “empleos no financieros” hace referencia al gasto público determinado con arreglo a la metodología propia de la contabilidad nacional. Aunque la contabilidad nacional parte de la información de base proporcionada por el presupuesto, al ser dos metodologías distintas, resulta necesario realizar una serie de ajustes para pasar del gasto presupuestario a los empleos no financieros en Contabilidad Nacional<sup>8</sup>.

En este trabajo se ha elegido la cuarta alternativa por ser la que menos deficiencias presenta y mejor representa la cuantía de los recursos consumidos. Por otro lado, como se trata de medir el peso del gasto público sobre la economía del país, la variable representativa elegida con la que relativizar el dato es el PIB nacional.

En consecuencia, para medir el peso tanto del sector público como de los diferentes subsectores se ha tomado el ratio:

$$\text{Peso del Sector o Subsector} = \text{Empleos no financieros (ENF)} / \text{PIB}$$

Este ratio indica qué porcentaje real del PIB representa el sector público en su totalidad o un subsector concreto.

En la tabla 4.1 se muestra la evolución del peso del sector público español en la economía general. Desde 2010 hasta 2012 hubo un aumento del 2,4% del gasto público en relación al PIB que lo situó en el 40% del PIB, este ascenso se debió tanto por un aumento del nivel de empleos no financieros como a una disminución del PIB. A partir de 2013 la tendencia se invierte y se comienza a reducir el porcentaje del gasto público sobre PIB, debido fundamentalmente a la disminución experimentada por los empleos no financieros que ha tenido lugar tanto en 2013 como en 2014. Sin embargo en 2015, el gasto público vuelve a repuntar pero dicha subida se ve compensada con un aumento del PIB lo que hace que el porcentaje de participación del gasto público sobre el PIB se reduzca también con respecto al de 2014.

En global se observa cómo desde 2010 la importancia relativa sobre el PIB del sector público se ha reducido casi en un 2%, situándose en 2015 en el 43,76%. En este sentido los empleos no financieros del sector público han disminuido un 4,54% entre 2015 y 2010 frente a una disminución del PIB para el mismo periodo del 0,49%.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Empleos no financieros (millones €)	493.106	490.261	500.071	467.450	465.610	470.702
PIB (millones €)	1.080.913	1.070.413	1.039.758	1.025.634	1.037.025	1.075.639
%(ENF/ PIB)	45,62%	45,80%	48,09%	45,58%	44,90%	43,76%

**Tabla 4.1.: Evolución del sector público en la economía nacional.**

*Fuente: IGAE, 2016a e INE, 2016.*

<sup>8</sup> Ver Manuales de cálculo del déficit en contabilidad nacional y documento de conciliación entre los datos de contabilidad pública y los datos del SEC2010 publicados por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

Al desagregar el dato anterior por subsectores (Tabla 4.2) se pone de manifiesto que el subsector Estado es el que mayor gasto público genera, seguido de las CCAA, la SS y, por último, las CCLL. En cuanto a la evolución se observan discrepancias.

En el caso del Estado hasta 2012 se produce un incremento de casi un 5% de los empleos no financieros y a partir de esa fecha se comienza a reducir hasta alcanzar el 20,58% situándose al mismo nivel que tenía en 2010.

La misma tendencia se observa en el caso de las CCAA, no obstante el gasto público de 2015 se sitúa en el 15,90% (un 1,5% inferior al de 2010).

Por su parte, las CCLL han hecho un esfuerzo de reducción de gasto público de casi 1%, teniendo un nivel de empleos no financieros del 6,01% en 2015.

En el caso de la SS se repite el mismo patrón que en el estado y en las CCAA, el gasto público tiene una tendencia ascendente de un 14,58% en 2010 sufre un aumento de 1,17% hasta 2013, a partir de ahí desciende hasta el 14,83% de 2015, nivel levemente superior al del inicio de la serie (0,15% superior).

CÓDIGO	CONCEPTOS	2010	2011	2012	2013	2014	2015
S.1311. Estado	ENF / PIB	20,60%	20,07%	25,79%	22,48%	21,76%	20,58%
S.1312. CCAA	ENF / PIB	17,40%	18,08%	18,39%	16,01%	15,89%	15,90%
S.1313 .CCLL	ENF / PIB	7,09%	6,83%	5,92%	5,92%	6,06%	6,01%
S.1314. SS	ENF / PIB	14,58%	14,84%	15,43%	15,75%	15,44%	14,83%

**Tabla 4.2.: Participación de los subsectores en el PIB.**

*Fuente: IGAE, 2016a e INE, 2016.*

En conclusión son las CCAA y las CCLL las que han sufrido una reducción más significativa en sus empleos no financieros y, por consiguiente, han sido los subsectores que más han contribuido a la reducción del peso del sector público en la economía del País.

En este sentido, en los epígrafes siguientes se va a describir el efecto de los planes de racionalización del sector público y las medidas de austeridad puestas en marcha por las diferentes CCAA en el periodo analizado en cumplimiento de los Acuerdos alcanzados en el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Como resultado de la presentación de la información de contabilidad nacional, este trabajo tiene una limitación importante, ya que de los datos de SEC2010 no se puede diferenciar dentro de cada subsector, el peso de las administraciones públicas del peso del sector instrumental. Por ello, no ha sido posible identificar de forma clara el impacto de las actuaciones sobre la reducción del sector público instrumental y sus cifras en los indicadores anteriores.

Teniendo presente esta limitación, para determinar el efecto de las medidas introducidas por las diferentes CCAA se van a tomar en consideración otras variables, tales como: el número de entes instrumentales, el número de efectivos y el ahorro generado. Esta información se obtiene del seguimiento que la Secretaria General de Coordinación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda realiza a los procesos de reordenación de los sectores públicos instrumentales de las CCAA en el ámbito del seguimiento de los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera y cuyos informes se han analizado en este trabajo.

#### 4.3. EFECTO SOBRE EL NÚMERO DE ENTES INSTRUMENTALES

En la tabla 4.3 se presenta un detalle del número de entidades incluidas en el Inventario de entes en el momento de puesta en marcha de los acuerdos de reducción analizados (2010) y la situación del mismo a 1 de enero de 2016<sup>9</sup>:

CCAA	S.P. Autónomo a 1/7/2010	S.P. Autónomo a 1/1/2016	Variación Absoluta 2010-16	Variación Relativa 2010-16
Andalucía	369	326	-43	-11,7%
Aragón	105	102	-3	-2,9%
Principado de Asturias	81	72	-9	-11,1%
Illes Balears	173	80	-93	<b>-53,8%</b>
Canarias	95	74	-21	-22,1%
Cantabria	67	47	-20	-29,9%
Castilla y León	93	61	-32	-34,4%
Castilla - La Mancha	84	34	-50	<b>-59,5%</b>
Cataluña	451	395	-56	-12,4%
Extremadura	76	68	-8	-10,5%
Galicia	161	116	-45	-28,0%
Comunidad de Madrid	170	153	-17	-10,0%
Región de Murcia	102	54	-48	-47,1%
Comunidad Foral de Navarra	102	57	-45	-44,1%
La Rioja	32	23	-9	-28,1%
Comunitat Valenciana	160	122	-38	-23,8%
Ciudad de Ceuta	19	20	1	5,3%
Ciudad de Melilla	10	9	-1	-10,0%
Varios	36	31	-5	-13,9%
<b>SUBTOTAL</b>	<b>2.386</b>	<b>1.844</b>	<b>-542</b>	<b>-22,7%</b>
País Vasco	n.d	145	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>2.386</b>	<b>1.989</b>		-

**Tabla 4.3.: Evolución del número de entes instrumentales por CCAA.**

*Fuente: Ministerio de Hacienda y AAPP, 2016 e IGAE, 2016.*

Como se puede observar, todas las CCAA han reducido el número de entidades que componen su sector público instrumental desde 2010 y únicamente la Ciudad de Ceuta presenta un incremento de una entidad con respecto a la situación inicial.

<sup>9</sup> En este inventario no se incluyen aquellas entidades que no suministraron la información en materia de reordenación. Además, tampoco se contempla ninguna del País Vasco puesto que a 1 de julio de 2010 no se disponía de información sobre sus entidades dependientes.

En concreto y desde un punto de vista acumulado, el inventario se ha visto reducido en 542 entidades lo que supone una reducción del 22,7% en términos porcentuales (el compromiso inicial era la reducción de 525 entes).

Castilla-La Mancha (59,5%) y las Illes Balears (53,8%) son las comunidades que mayor esfuerzo han hecho para reducir su sector instrumental. En el extremo opuesto se sitúa Aragón que con un decremento del 2,9% es la comunidad que menos lo ha reducido.

Las medidas adoptadas se han basado principalmente en la supresión, transformación o creación de entes, incluyendo posibles fusiones e integraciones y, en algunos casos, la enajenación de las participaciones que mantenían en sus fondos propios con objeto de salir de dichas entidades.

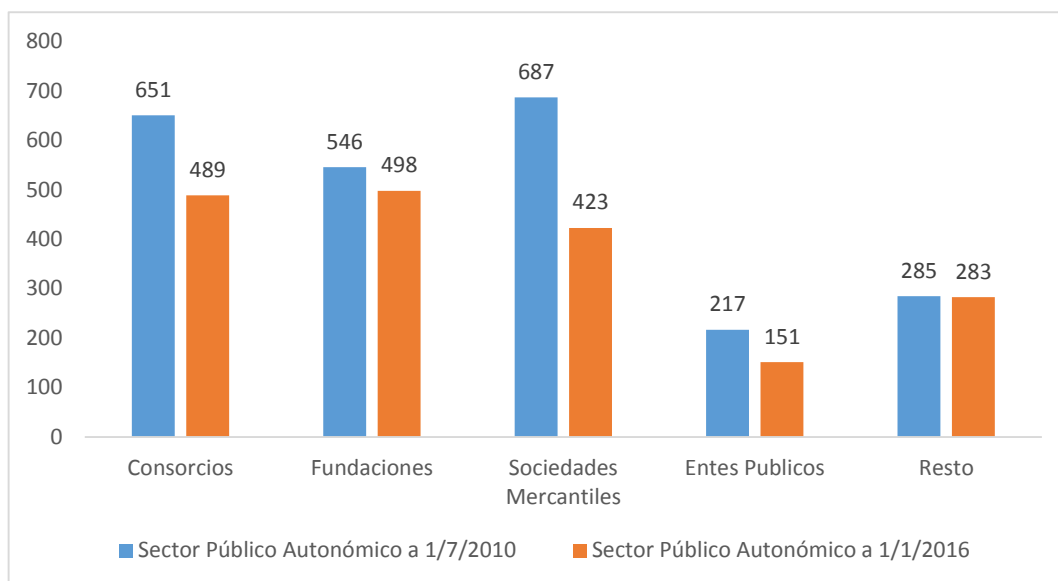
En la tabla 4.4. se presentan un detalle de los tipos de entes, según su forma jurídica, que más se han visto afectados por los procesos de reordenación:

Tipos de entes	S.P. Autónomíco a 1/7/2010	S.P. Autónomíco a 1/1/2016	Variación Absoluta	Variación Relativa
A.G. Comunidad Autónoma	18	18	0	0,0%
OO.AA. Administrativos	121	83	-38	-31,4%
OO.AA. Comerciales	18	12	-6	-33,3%
Organismos Autónomos	45	44	-1	-2,2%
Entidades Públicas Empresariales	14	43	29	207,1%
Entes Públicos	217	151	-66	-30,4%
Agencias	4	13	9	225,0%
Consortios	651	489	-162	-24,9%
Fundaciones	546	498	-48	-8,8%
Otras instituciones sin ánimo lucro	18	23	5	27,8%
Sociedades Mercantiles	687	423	-264	-38,4%
Universidades	47	47	0	0,0%
<b>TOTAL</b>	<b>2.386</b>	<b>1.844</b>	<b>-542</b>	<b>-22,7%</b>

**Tabla 4.4.: Reducción por tipo de entes.**

*Fuente: Ministerio de Hacienda y AAPP, 2016 e IGAE, 2016.*

En este sentido se puede observar que en términos absolutos las medidas de reordenación que más se están llevando acabo son las reducciones de entidades cuyas formas jurídicas son, por este orden, las sociedades mercantiles, los consortios y los entes públicos (Gráfico 4.1).



**Gráfico 4.1.: Principales tipos de entes sobre los que se ha actuado.**

*Fuente: Ministerio de Hacienda y AAPP, 2016 e IGAE, 2016.*

Es relevante señalar, que en sentido contrario se produce un aumento en el aumentan el número de agencias, las cuales han pasado de 4 a 13 (+225%) y de entidades públicas empresariales que de ser 14 se han situado en 43 (+207,1%).

El análisis de los resultados permite llevar a cabo un estudio de los elementos coincidentes y divergentes entre las distintas comunidades así como poder realizar un escalafón de las CCAA que más han reordenado su sector público (Tabla 4.5).

En las actuaciones sobre las sociedades mercantiles se observa cómo han sido Cataluña, Navarra, Andalucía y Valencia las CCAA en las que se concentra casi el 50% de la reducción total.

Para el caso de los consorcios, la actuación más relevante se ha producido en Illes Balears, ya que la reducción de 71 consorcios representa casi el 50% del descenso total en este tipo de entes.

Por su parte, en las fundaciones destacan por un lado, la Comunidad Gallega que ha reducido su número en 39 entes y, por otro, pero en sentido contrario la Comunidad Catalana que ha aumentado el 20 sus fundaciones públicas.



Variaciones entre 1/07/2010 y el 1/1/2016	SOC. MERCANTILES	CONSORCIOS	ENTES PÚBLICOS	FUNDACIONES	RESTO	TOTAL
CA de Las Illes Balears	-14	-71	-15	-6	12	-94
CA de Cataluña	-39	-35	-4	26	-5	-57
CA de Castilla-La Mancha	-15	-12	-3	-16	-5	-51
CA de la Región de Murcia	-18	-18	-1	-6	-6	-49
CA de Galicia	-8	0-	-5	-39	6	-46
CA Foral de Navarra	-38	-1	-1	-1	-5	-46
CA de Andalucía	-38	-9	-11	2	13	-43
CA de Castilla y León	-9	-7	-1	-13	-3	-33
CA Valenciana	-20	6	-5	-15	11	-23
CA de Canarias	-14	-4	-2	1	-3	-22
CA de Cantabria	-13	0	-4	-1	-3	-21
CA de Madrid	-8	3	-11	5	-7	-18
CA de La Rioja	-6	-1	0	0	-3	-10
CA de Extremadura	-9	-2	0	2	0	-9
CA del Principado de Asturias	-4	-1	-2	0	-2	-9
Entidades adscritas a varias Comunidades	0	-8	0	3	0	-5
CA de Aragón	-10	1	-1	8	-2	-4
Ciudad de Melilla	-1	-1	0	0	0	-2
Ciudad de Ceuta	0	0	0	1	-1	0
<b>Total variaciones sin incluir País Vasco</b>	<b>-264</b>	<b>-160</b>	<b>-66</b>	<b>-49</b>	<b>-3</b>	<b>-542</b>

**Tabla 4.5.: Reducción por Comunidad Autónoma y tipo de ente.**

*Fuente: Ministerio de Hacienda y AAPP, 2016 e IGAE, 2016.*

#### 4.4. EFECTO SOBRE EL NÚMERO DE EFECTIVOS

Los efectos de la extinción de entes así como los derivados de las medidas de reestructuración organizativa completadas y las aún en curso han provocado una reducción de efectivos en la totalidad de las CCAA de 5.441 personas (tabla 4.6) lo que representa un grado de cumplimiento del objetivo inicial del 96%.

En concreto, la Comunidad Valenciana es la que se sitúa a la cabeza con una eliminación de 2.418 trabajadores (96% de cumplimiento).

La mayoría de las CCAA han cubierto el objetivo inicial en su totalidad. Las que más se alejan, teniendo un significativo porcentaje de cumplimiento, son Galicia con el 71% y la Comunidad Foral de Navarra con un 82%.

	REDUCCIÓN PERSONAL POR EXTINCIÓN DE ENTES*		
	Previsto	Real	Cumplimiento
Andalucía	37	37	100%
Aragón	121	121	100%
Principado de Asturias	137	137	100%
Illes Balears	64	64	100%
Canarias	31	31	100%
Cantabria	150	149	99%
Castilla y León	567	565	100%
Castilla - La Mancha	261	261	100%
Cataluña	864	855	99%
Extremadura	42	42	100%
Galicia	313	221	71%
Comunidad de Madrid	317	302	95%
Región de Murcia	151	151	100%
Foral de Navarra	89	73	82%
La Rioja	14	14	100%
C. Valenciana	2.519	2.418	96%
<b>TOTAL</b>	<b>5.677</b>	<b>5.441</b>	<b>96%</b>
* Reducción total de efectivos desde 2011 hasta 2015			

**Tabla 4.6.: Efectos de las medidas sobre el número de efectivos en las entidades que se extinguen por CCAA.**

*Fuente: Ministerio de Hacienda y AAPP, 2016.*

Los efectos económicos producidos por la reducción de personal en los entes que se han extinguido han generado un ahorro de unos 1.800 millones de euros lo que representa un 85% del objetivo inicialmente fijado.

En la tabla 4.7 se detalla para cada Comunidad Autónoma, un análisis de los efectos económicos de las medidas de reducción de personal por la extinción de entes que se han producido en los procesos de reordenación frente a los importes previstos inicialmente.

<b>Efectos económicos en las entidades que se han extinguido en los procesos de reordenación en el sector público instrumental 2011-2015</b>			
	<b>Previsto</b>	<b>Real</b>	<b>Cumplimiento</b>
Andalucía	11.178,53	11.178,53	100%
Aragón	8.526,03	8.528,03	100%
Principado de Asturias	9.980,30	9.980,30	100%
Illes Balears	17.333,76	17.333,76	100%
Canarias	10.355,53	10.336,40	100%
Cantabria	14.402,97	14.045,26	98%
Castilla y León	41.692,51	41.227,62	99%
Castilla - La Mancha	36.423,82	36.423,82	100%
Cataluña	299.120,81	297.653,85	100%
Extremadura	11.729,56	11.729,56	100%
Galicia	20.263,83	16.538,00	82%
Comunidad de Madrid	862.764,34	861.826,34	100%
Región de Murcia	33.912,88	33.912,88	100%
Foral de Navarra	40.251,55	40.832,00	101%
La Rioja	746,5	746,5	100%
C. Valenciana	705.149,53	393.766,18	56%
<b>TOTAL</b>	<b>2.123.832,45</b>	<b>1.806.059,03</b>	<b>85%</b>
** Datos en miles de euros			

**Tabla 4.7.: Ahorros previstos y reales en las entidades que se extinguen.**

*Fuente: Ministerio de Hacienda y AAPP, 2016.*

Casi todas las CCAA han cumplido el objetivo en su totalidad, salvo la Comunidad Valenciana que sólo lo ha alcanzado en un 56%. En cuanto a la administración que mayor esfuerzo ha hecho es la Comunidad de Madrid que ha copado casi el 48% del total de ahorros efectivos de todas las CCAA. En el extremo opuesto se sitúa La Rioja cuya contribución al ahorro total ha sido sólo de un 0,04%.

Por otro lado, en aquellas entidades que subsisten se han tomado medidas que están provocando una reducción de personal adicional a la efectuada en la extinción de entes y unos ahorros de costes de personal y otros costes por la mejora de sus procesos para el periodo 2011 a 2015 que ascienden según la información suministrada por la propias CCAA de 22.116 millones de euros.

En la tabla 4.8. se detalla esta información para cada una de las CCAA.

<b>Reducción de personal y efectos económicos en las entidades que subsisten tras los procesos de reordenación en el sector público instrumental 2011-2015</b>		
	<b>Reducción de personal</b>	<b>Ahorros acumulados en el periodo*</b>
Andalucía	828	3.079.896,33
Aragón	83	42.114,28
Principado de Asturias	240	266.806,59
Illes Balears	- 2.080	298.229,89
Canarias	471	1.097.170,07
Cantabria	771	264.152,95
Castilla y León	3.562	1.330.502,14
Castilla - La Mancha	9.714	1.914.630,05
Cataluña	12.076	6.075.870,22
Extremadura	3.029	405.273,03
Galicia	322	1.707.802,52
Comunidad de Madrid	3.748	1.716.910,15
Región de Murcia	464	940.405,16
Foral de Navarra	135	102.006,79
La Rioja	25	17.852,22
C. Valenciana	9.539	2.856.353,75
<b>TOTAL</b>	<b>42.928</b>	<b>22.115.976,35</b>
* Datos en miles de euros		

**Tabla 4.8.: Efectos de las medidas en las entidades que subsisten por CCAA.**

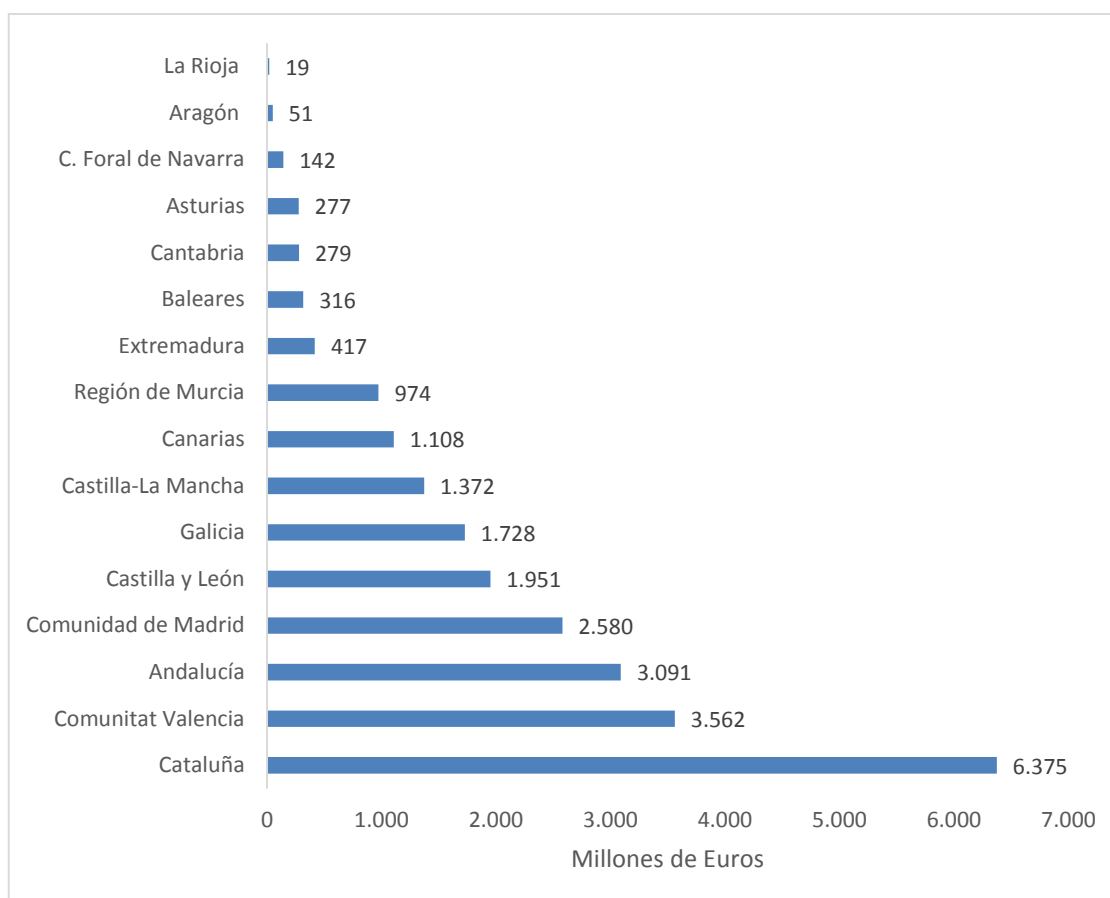
*Fuente: Ministerio de Hacienda y AAPP, 2016.*

Los efectos de las medidas sobre las entidades que subsisten en los procesos de reordenación han provocado una reducción de efectivos en la totalidad de las CCAA de 42.928 personas (tabla 4.8). La Comunidad Autónoma de Cataluña es la que se sitúa a la cabeza con una eliminación de 12.076 trabajadores seguida de Castilla La Mancha y la Comunidad Valenciana con una reducción de 9.714 y 9.539 personas respectivamente. Estas tres comunidades acaparan el 73% de la reducción total de personal realizada en los procesos de reordenación sobre las entidades que subsisten.

En cuanto a los efectos económicos que estas reducciones de personal junto con las restantes medidas de eficiencia que se han tomado en las CCAA con estos procesos de reordenación ascienden a un ahorro de 22.116 millones de euros. Cataluña (27,5%), Andalucía (13,9%) y la Comunidad Valenciana (12,9%) son las CCAA con mayor ahorro acaparando 12.012 millones de los 22.116 totales.

En conclusión y de acuerdo con la información suministrada por la Secretaria General de Coordinación Autonómica y Local en el informe sobre la reordenación del sector público autonómico a 1 de enero de 2016, las medidas que han tomado las CCAA en el ámbito de los procesos de reordenación tanto para las entidades extinguidas como para las que subsisten a dichos procesos tienen previsto suponer un ahorro cercano a 24.240 millones de euros.

En el gráfico 4.2. se incluye un detalle para cada Comunidad Autónoma del ahorro acumulado en el periodo analizado tanto por las medidas de extinción de entes como las tomadas sobre entidades que subsisten a los procesos de reordenación.



**Gráfico 4.2.: Efectos económicos de los procesos de reordenación.**

*Fuente: Ministerio de Hacienda y AAPP, 2016.*

En este sentido, la Comunidad Autónoma en la que las medidas establecidas por su proceso de reordenación han tenido mayores efectos económicos ha sido Cataluña con 6.375 millones (un 26,3%), seguida de Valencia y Andalucía con 3.562 y 3091 millones de euros (14,7% y 12,8%) respectivamente.

Por otra parte, las CCAA en las que el efecto económico de las medidas ha tenido menos repercusión sobre el ahorro han sido Aragón con 51 Millones de euros y La Rioja con 19 millones (0,2% y 0,1% respectivamente).

#### 4.5. INDICENCIA SOBRE EL GASTO PÚBLICO

Una vez descritas las variaciones en el número de entes instrumentales, el número de efectivos y el ahorro que las medidas puestas en marcha en los procesos de reordenación han supuesto a las diferentes CCAA en cumplimiento de los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera, se analiza en este epígrafe si los mismos están teniendo reflejo en el gasto público de las CCAA.

Como se describe en el epígrafe 4.1, los empleos no financieros del sector público han disminuido un 4,54% entre 2015 y 2010 frente a una disminución del 0,08% en los habitantes.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ENF* (S.13)	493.106	490.261	500.071	467.450	465.610	470.702
Habitantes **	46.486.621	46.667.175	46.818.216	46.727.890	46.512.199	46.449.565
Totales	10.607,48	10.505,48	10.681,12	10.003,66	10.010,56	10.133,72
* Empleos no Financieros del Sector Administraciones Públicas en Millones de euros.						
** Censo a 1 de enero de cada año según INE.						

**Tabla 4.9.: Coste medio por habitante del sector Administraciones Públicas.**

*Fuente: IGAE, 2016a e INE, 2016.*

El gasto público por habitante del Sector Administraciones Públicas (S.13) en 2015 asciende a 10.133,72 euros lo que supone 473,76 euros menos por habitante que en ejercicio 2010, una disminución porcentual del 4,47% (tabla 4.9).

Si se reparte este coste por habitante del Sector Administraciones Públicas (S.13) entre cada uno de los subsectores incluidos en SEC2010 se pone de manifiesto que el subsector Seguridad Social es el que mayor gasto público genera (33,2%), seguido de las CCAA (32,7%), el Estado (22,8%) y por último las CCLL (11,3%).

Por otro lado, se comprueba que los subsectores CCAA y CCLL son los que más han contribuido a esta reducción. En la tabla 4.10. se muestra la evolución del coste por habitante y subsector de AAPP para el período considerado.

		2010	2011	2012	2013	2014	2015
S1311	Estado	2.195,60	2.329,86	2.951,86	2.331,90	2.277,34	2.307,79
S1312	CCAA	3.737,03	3.617,55	3.280,50	3.202,22	3.219,74	3.312,60
S1313	CCLL	1.414,06	1.275,22	1.100,17	1.085,45	1.131,45	1.148,39
S1314	S.S.	3.260,79	3.282,84	3.348,59	3.384,08	3.382,04	3.364,94
Totales		10.607,48	10.505,48	10.681,12	10.003,66	10.010,56	10.133,72

**Tabla 4.10.: Coste medio por habitante y subsector.**

*Fuente: IGAE, 2016a e INE, 2016.*

En cuanto a la evolución se observan discrepancias. Así, en el caso del Estado hasta 2012 se produce un incremento superior al 34% de los empleos no financieros por habitante y a partir de esa fecha se comienza a reducir hasta alcanzar el 2.307,79 euros, un 5,1% por encima del nivel que tenía en 2010.

La misma tendencia se observa en el caso de la SS que presenta un crecimiento del 3,2% con respecto al nivel de gasto público por habitante que presentaba en 2010.

Por su parte, las CCLL han hecho el mayor esfuerzo de reducción de gasto público por habitante en el periodo 2010 a 2015 pasando de 1.451 a 1.148 euros per cápita, respectivamente, lo que supone un 18,8% de reducción en términos relativos. En cuanto a la evolución de esta reducción es muy pronunciada hasta 2013 donde alcanza su mínimo (1.085 euros) y a partir de esta fecha comienza a repuntar hasta los 1.148 euros por habitante que presenta en 2015.

En el caso de las CCAA se repite el mismo patrón que en las CCLL, el gasto público tiene una tendencia descendente de 3.737 euros en 2010 a 3.202 en 2013, a partir de ahí va repuntando hasta los 3.312,6 euros que presenta en 2015. En términos relativos el periodo 2010 a 2015 presenta un decremento del gasto público por habitante del subsector CCAA del 11,4%.

A continuación se realiza un análisis pormenorizado para cada una de las CCAA del gasto público, relativizado por los habitantes que cada Comunidad Autónoma presentaba a 1 de enero del ejercicio analizado.

En la tabla 4.11 se incluye el desglose del nivel de gasto público del subsector de CCAA deducidas las transferencias entre administraciones:

ENF (deducidas las Transferencias entre Administraciones)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total Acumulado
Andalucía	28.410	27.366	25.229	24.280	23.908	24.062	153.255
Aragón	5.245	5.036	4.597	4.703	4.552	4.654	28.787
Asturias	4.396	4.343	3.689	3.730	3.681	3.833	23.672
Baleares	3.706	3.400	3.159	3.088	3.144	3.313	19.810
Canarias	6.833	6.266	5.751	5.793	5.886	5.914	36.443
Cantabria	2.547	2.536	2.284	2.291	2.233	2.310	14.201
Castilla-La Mancha	8.474	8.518	6.324	6.629	6.277	6.307	42.529
Castilla y León	9.445	9.074	8.471	8.267	8.071	8.467	51.795
Cataluña	32.928	30.817	26.981	26.886	27.268	28.576	173.456
Extremadura	4.436	4.515	3.933	3.952	4.024	4.319	25.179
Galicia	10.208	9.748	9.136	9.144	8.827	9.227	56.290
Comunidad de Madrid	19.406	20.520	19.241	18.079	18.645	19.261	115.152
Región de Murcia	5.272	5.017	4.722	4.781	4.617	4.644	29.053
C. Foral de Navarra	3.366	3.191	2.878	2.782	2.785	2.879	17.881
La Rioja	1.325	1.213	1.146	1.157	1.157	1.186	7.184
Comunitat València	17.788	17.260	16.191	14.665	15.069	15.279	96.252
País Vasco	9.937	10.001	9.855	9.406	9.613	9.638	58.450
<b>Total Admón regional</b>	<b>173.722</b>	<b>168.821</b>	<b>153.587</b>	<b>149.633</b>	<b>149.757</b>	<b>153.869</b>	<b>949.389</b>

**Tabla 4.11.: Evolución del gasto público por CCAA (millones de euros).**

*Fuente: IGAE, 2016a.*

Las Comunidades de Cataluña con un 18,3%, Andalucía con el 16,1%, Madrid con el 12,1% y la Comunidad Valenciana con un 10,1% son las que más gasto público acumulado presentan para el periodo 2010 a 2015. Estas cuatro comunidades suponen 56,7% del gasto público acumulado del subsector CCAA

En la tabla 4.12. se presenta el gasto público de cada Comunidad Autónoma relativizado por el número de habitantes que cada una mantiene en los ejercicios analizados.

ENF- Transf / Hab	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2015-2010
Andalucía	3.432,81	3.284,41	3.011,41	2.892,83	2.849,96	2.864,65	-16,6%
Aragón	3.902,00	3.745,92	3.420,92	3.514,14	3.419,21	3.508,74	-10,1%
Asturias	4.081,32	4.036,71	3.433,85	3.493,16	3.476,00	3.650,91	-10,5%
Baleares	3.419,82	3.114,53	2.869,95	2.781,69	2.817,61	2.944,96	-13,9%
Canarias	3.341,05	3.034,56	2.757,05	2.751,72	2.783,18	2.781,56	-16,7%
Cantabria	4.327,82	4.291,95	3.855,59	3.882,81	3.799,67	3.946,30	-8,8%
Castilla-La Mancha	4.065,30	4.058,01	3.002,94	3.165,12	3.024,77	3.057,54	-24,8%
Castilla y León	3.707,69	3.565,02	3.338,12	3.282,47	3.233,98	3.416,76	-7,8%
Cataluña	4.411,89	4.112,63	3.590,29	3.593,94	3.676,80	3.863,19	-12,4%
Extremadura	4.034,18	4.095,98	3.561,39	3.589,57	3.670,12	3.956,49	-1,9%
Galicia	3.681,93	3.514,80	3.295,92	3.310,68	3.213,06	3.374,10	-8,4%
Comunidad de Madrid	3.044,78	3.209,14	2.994,44	2.818,37	2.923,19	3.016,46	-0,9%
Región de Murcia	3.627,00	3.438,48	3.229,98	3.270,21	3.158,43	3.172,62	-12,5%
C. Foral de Navarra	5.317,39	5.008,64	4.496,71	4.354,03	4.375,84	4.523,87	-14,9%
La Rioja	4.141,42	3.780,59	3.570,64	3.631,06	3.670,42	3.782,26	-8,7%
Comunitat Valenciana	3.564,99	3.452,54	3.231,96	2.940,64	3.040,30	3.093,12	-13,2%
País Vasco	4.559,24	4.581,03	4.510,93	4.320,61	4.435,75	4.451,53	-2,4%
Total Admón regional	3.737,03	3.617,55	3.280,50	3.202,22	3.219,74	3.312,60	-11,4%

**Tabla 4.12.: Evolución del coste por habitante de cada Comunidad Autónoma.**

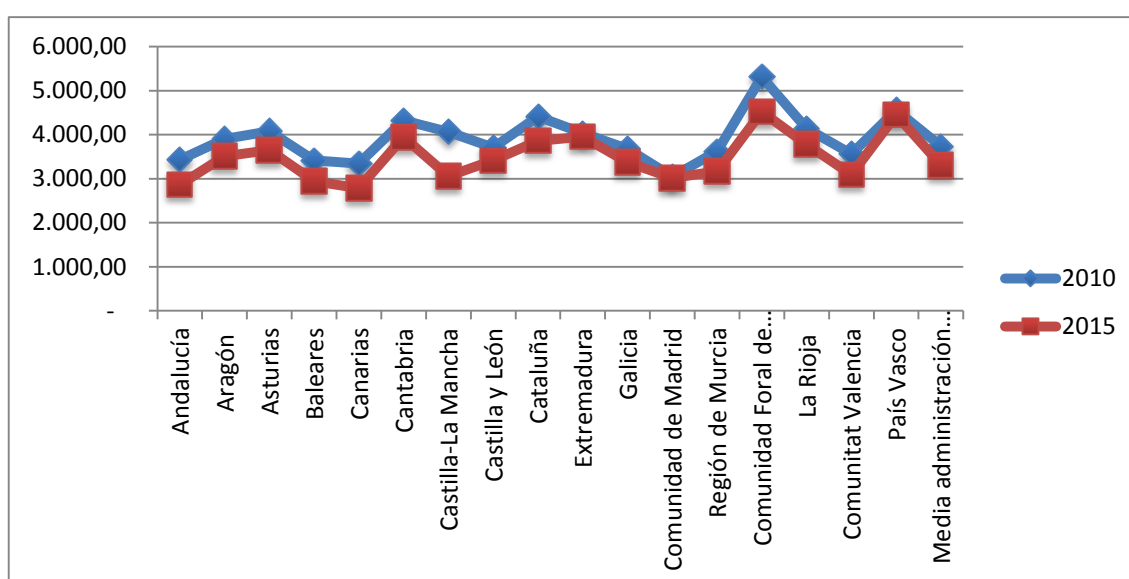
*Fuente: IGAE, 2016a.*

Castilla La Mancha ha sido la Comunidad Autónoma con una reducción porcentual más significativa del coste por habitante de la Administración Autonómica con un 24,8% seguida de Canarias y Andalucía con un 16,7% y 16,6% respectivamente.

Las CCAA que menos han reducido porcentualmente su coste por habitante han sido País Vasco con un reducción del 2,4%, Extremadura (1,9%) y la Comunidad de Madrid con el 0,9% en el periodo analizado.

La media de la reducción porcentual del coste de la administración autonómica por habitante asciende al 11,4%.

En el gráfico 4.3 se presenta la evolución desglosada por CCAA del importe de los empleos no financieros por habitante para el periodo 2010-15.



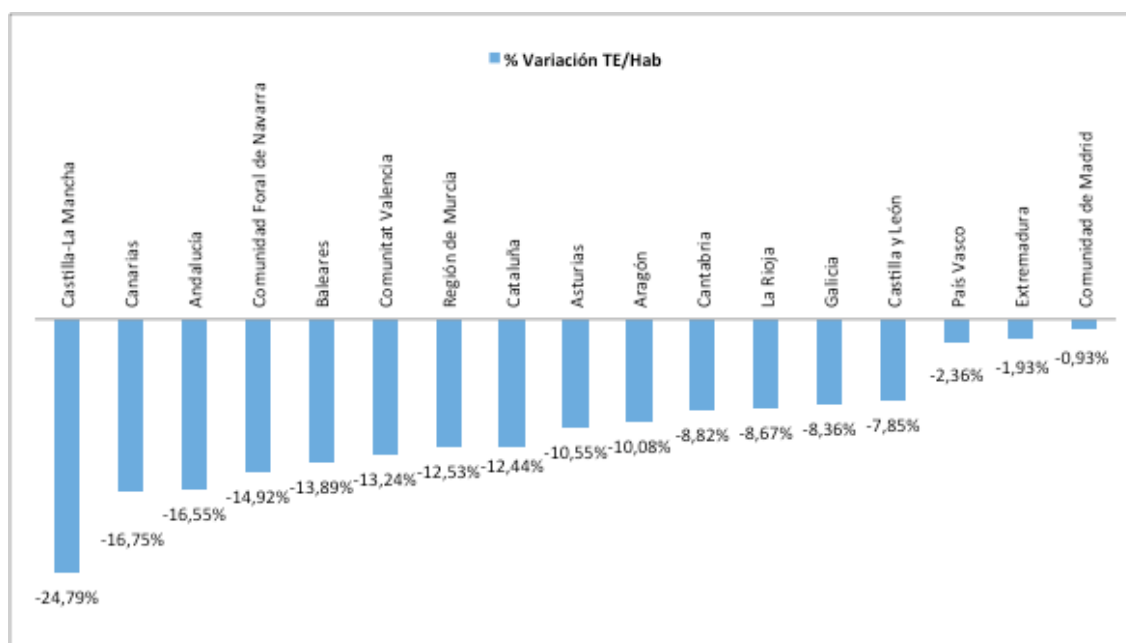
**Gráfico 4.3.: Evolución de los empleos no financieros por habitante 2010-2015.**

*Fuente: IGAE, 2016a.*



Se observa cómo en todos los casos el coste de la administración autonómica por habitante para el ejercicio 2015 ha sido inferior al del ejercicio 2010.

Por su parte el gráfico 4.4. muestra un ranking de las CCAA según el esfuerzo realizado por cada una de ellas. La Comunidad Autónoma con mayor reducción de su gasto por habitante en el periodo 2010 a 2015 es Castilla-La Mancha con casi un 25% de reducción seguida de Canarias y Andalucía con reducciones superiores al 16%.



**Gráfico 4.4.: Ranking reducción porcentual de los empleos no financieros por habitante 2010-2015.**

*Fuente: IGAE, 2016a.*

El análisis realizado deja de manifiesto que se ha producido una significativa reducción de los empleos no financieros en todas las CCAA no obstante, en esta reducción se recoge el efecto conjunto de todas las medidas de contención del gasto público que se han ido implantando en las diferentes CCAA, entre las que se incluyen las relativas a la reducción y reestructuración del sector autonómico instrumental.

La tabla 4.13. Incluye un detalle del peso que los efectos económicos de los procesos de reordenación están teniendo en la reducción del gasto público en las administraciones autonómicas.

	<b>ENF (deducidas las Transferencias entre Administraciones)</b>	<b>Efectos Económicos de los Procesos de Reordenación</b>	<b>%</b>
Andalucía	153.255	3.091	2,0%
Aragón	28.787	51	0,2%
Asturias	23.672	277	1,2%
Baleares	19.810	316	1,6%
Canarias	36.443	1.108	3,0%
Cantabria	14.201	279	2,0%
Castilla-La Mancha	42.529	1.372	3,2%
Castilla y León	51.795	1.951	3,8%
Cataluña	173.456	6.375	3,7%
Extremadura	25.179	417	1,7%
Galicia	56.290	1.728	3,1%
Comunidad de Madrid	115.152	2.580	2,2%
Región de Murcia	29.053	974	3,4%
C. Foral de Navarra	17.881	142	0,8%
La Rioja	7.184	19	0,3%
Comunitat Valencia	96.252	3.562	3,7%
País Vasco	58.450	n.d	n.d
<b>Total Admón regional</b>	<b>949.389</b>	<b>24.240</b>	<b>2,6%</b>
Datos en Millones de Euros para el periodo 2010 a 2015			

**Tabla 4.13.: Peso del efecto económico producido por las medidas de los procesos de reordenación del sector público instrumental en la reducción del gasto público de las administraciones autonómicas.**

*Fuente: Ministerio de Hacienda y AAPP, 2016 e IGAE, 2016a.*

El efecto económico conjunto de todas las medidas alcanzadas en los procesos de reordenación del sector público autonómico asciende a poco más del 2,6% del gasto público de las CCAA para el periodo analizado.

La Comunidad autónoma con un peso porcentual mayor es Castilla y León con un 3,8% seguida de Cataluña y Valencia con un 3,7% respectivamente. Las Comunidades con las medidas que menos peso porcentual han alcanzado son La Rioja con un 0,3% y Aragón con un 0,2%.

# 5

## CONSIDERACIONES FINALES

### 5.1. CONSIDERACIONES FINALES

En los últimos años, fundamentalmente a partir de 2010, los países de la UE han estado inmersos en diferentes procesos de reducción del gasto y déficit público como respuesta a las imposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento aprobado por la UE. Esto ha desencadenado un conjunto de actuaciones en el seno del denominado proceso de “*spending review*” que básicamente han perseguido:

- Reducir el tamaño del sector público procediendo bien a la eliminación de entes u organismos públicos, bien a la reestructuración y/o reordenación territorial.
- Incrementar la eficiencia del sector público introduciendo medidas tendentes a modernizar las estructuras organizativas, reducir duplicidades y redundancias en la prestación de los servicios y aumentar su calidad, seguir ampliando las inversiones en *e-government*, reducir los niveles de corrupción, entre otras.

En países de nuestro entorno más cercano las medidas han sido diversas. Así, en el caso francés se ha optado por volver a centralizar determinados servicios públicos y se ha procedido a la reducción de entes territoriales. También ésta ha sido la estrategia adoptada por Italia en la que se han reducido el número de provincias, se han reagrupado ayuntamientos pequeños, y además se ha limitado la creación de empresas públicas. En el Reino Unido más que actuar sobre la reordenación territorial se han eliminado o reorganizado los *quangos* y se han seguido externalizando la gestión de algunos servicios. En España han sido diversas las medidas introducidas tales como la limitación del techo de gasto, reforma de la contabilidad pública, reducción de entes públicos, entre otras.

Este trabajo se centra en el estudio de las medidas de austeridad y contención del gasto público implantadas en España, en concreto se analiza el impacto de la reducción y reordenación del sector público instrumental de las CCAA, y pretende determinar si se han alcanzado las metas fijadas inicialmente en los diferentes planes de racionalización de los sectores públicos empresariales puestos en marcha por las CCAA a raíz de los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera y, por otro, poner de manifiesto el efecto que dichas medidas han tenido sobre el tamaño del sector público y el gasto público.

Fruto del análisis llevado a cabo la primera conclusión es que las CCAA han reducido sus entes instrumentales desde la puesta en marcha de los procesos de reordenación iniciados en 2010, y se ha conseguido superar el objetivo inicial de reducir 525 entidades ya que al final se ha llegado a 542 (grado de cumplimiento del 103%). Todas las CCAA (incluyendo la Ciudad de Melilla) han disminuido el número de entidades con respecto a su situación de partida y únicamente la ciudad de Ceuta ha aumentado en una entidad su sector público instrumental. Por otro lado, los principales entes afectados han sido las sociedades mercantiles y los consorcios.

Las principales actuaciones se han basado principalmente en la supresión, transformación o creación de entes (mediante fusiones e integraciones) y en algunos casos, la enajenación de las participaciones que mantenían en sus fondos propios con objeto de salir de dichas entidades.

En relación a la reducción de efectivos generada por la extinción de entidades se ha alcanzado un grado de cumplimiento del 96% sobre el objetivo inicial previsto. Ello ha supuesto una reducción de costes de personal de unos 1.800 millones de euros lo que representa un 85% del objetivo inicialmente fijado.

Por su parte, en relación a las actuaciones llevadas a cabo sobre los entes que subsisten se ha observado cómo también se ha producido una reducción de personal adicional a la efectuada en la extinción de entes de 42.928 efectivos y unos ahorros de costes de personal y otros costes por la mejora de sus procesos para el periodo 2011 a 2015 que ascienden según la información suministrada por la propias CCAA de 22.116 millones de euros.

En cuanto al reflejo de los procesos de reordenación en el gasto público autonómico este trabajo permite concluir que el gasto público por habitante del Sector Administraciones Públicas (S.13) en 2015 se ha visto reducido en un 4,47% con respecto al de 2010. En esta reducción han sido los subsectores CCLL (18,8%) y CCAA (11,4%) los que más han contribuido.

En consecuencia, todo lo anterior permite concluir que las medidas que han tomado las CCAA en el ámbito de los procesos de reordenación tanto para las entidades extinguidas como para las que subsisten a dichos procesos han reducido tanto el número de efectivos como los empleos no financieros en todas las CCAA no obstante, en esta reducción se recoge el efecto conjunto de todas las medidas de contención del gasto público que se han ido implantando en las diferentes CCAA, entre las que se incluyen las relativas a la reducción y reestructuración del sector autonómico instrumental.

## 5.2. LIMITACIONES Y FUTURAS EXTENSIONES

Este trabajo cuenta con dos limitaciones. La primera de ellas está relacionada con el horizonte temporal elegido y la segunda con el nivel de desagregación de la información. Concretamente:

- El horizonte temporal elegido en este trabajo ha tomado como primer año de la serie el ejercicio 2010, puesto que es cuando se firma el Acuerdo 1/2010 de 22 de Marzo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, por el que se aprueba el acuerdo marco con las CCAA y Ciudades con Estatuto de Autonomía sobre sostenibilidad de las finanzas públicas 2010-2013 que establece las medidas de austeridad del gasto adoptadas por todas las Administraciones. Y como último año de la serie histórica se ha elegido 2015, ya que es el último del que se disponen tanto de los datos de contabilidad nacional como de los informes sobre la reordenación del sector público autonómico publicados por el Ministerio de Hacienda y AAPP. Con fecha 10/2/2017 se publicó un nuevo informe sobre la reducción del número de entes instrumentales autonómicos (situación a 1/7/2016) conseguida desde la implantación del primer plan de racionalización en 2010, pero se ha decidido no incorporarlo puesto que no se disponía de la información de contabilidad nacional para determinar el impacto que sobre el gasto público han tenido las actuaciones desarrolladas en el primer semestre de 2016.

- Por otra parte y como resultado de la presentación en términos de contabilidad nacional de la información, este trabajo tiene una limitación importante, ya que de los datos de SEC2010 no se puede diferenciar dentro de cada subsector, el peso de las administraciones públicas del peso del sector instrumental. Por ello, no ha sido posible identificar de forma clara el impacto de las actuaciones sobre la reducción del sector público instrumental y sus cifras en los indicadores de empleos no financieros utilizados en el análisis. No obstante, para determinar el efecto de las medidas introducidas por las diferentes CCAA se han tomado en consideración otras variables,

tales como: el número de entes instrumentales, el número de efectivos y el ahorro en costes y se ha comparado con la información rendida por la IGAE para el subsector Comunidad Autónoma (S.1312).

En cuanto a las extensiones futuras de este trabajo señalar dos:

- Realizar el estudio desagregando los datos de SEC2010 de cada subsector teniendo en cuenta la naturaleza de las entidades (administración general, sector instrumental, sector fundacional...).

- Teniendo presente que la Intervención General de la Administración del Estado ha publicado la información por subsectores CCAA desde el ejercicio 2000 se podría ampliar el análisis del gasto público por habitante para cada uno de los subsectores incluidos en SEC2010 desde ese año.



## Bibliografía

---

- Acuerdo de 1/2010, de 22 de Marzo, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, por el que se aprueba el acuerdo marco con las CCAA y Ciudades con Estatuto de Autonomía sobre sostenibilidad de las finanzas públicas 2010-2013.
- Acuerdo 5/2012, de 17 de enero, del Consejo de Política Fiscal y Financiera en el que se establecían nuevos compromisos por parte de las CCAA.
- Alonso, J.M.; Clifton, J.; Díaz-Fuentes, D. (2015): Did New Public management Matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size, *Public Management Review*, 17, 5, 643-660.
- Arnhold, F. (2014): Spending Review, otto anni di non tagli alla spesa pubblica, *Yahoo Finance*, 22/1/2014.
- Bolgherini, S. (2015): Crisi e innovazione istituzionale. Le riforme dei governi local in Italia e Spagna. *Società mutamento politic, Rivista Italiana di Sociologia*, 6, 11, 179-196.
- Boto Álvarez, A. (2015): La noción de sector público institucional: aplauso, crítica y desconcierto. *Documentación Administrativa*, 2, enero-diciembre, 1-6.
- Boto Álvarez, A. (2015a): "Una nueva perspectiva para la optimización administrativa: la reorganización regional en Francia", *Revista General de Derecho Administrativo*, 39, IUSTEL, 1-9.
- Buglione, E.; Gorelli, S. e Marè, M (ed.) (2013): *La spending review nell'esperienza internazionale. Roma*.
- Cabinet Office (2015): *Public Bodies 2015*. London: Cabinet Office.
- Christensen, T.; Lægreid, P. (2015): Performance and Accountability: A Theoretical Discussion and an Empirical Assessment, *Public Organization Review*, 15, 2, 207-225.
- Comisión Europea (2004): *The size of the government Sector-How to measure*, 24<sup>th</sup> CVEIS Seminar, Eurostat.
- Deloitte (2015): *The state of the state 2015-16. Recalibrating government*. UK: Deloitte.
- Domínguez Martínez, J. M.; Rueda López, N. (2005): La dimensión y el papel del sector público en los países de la Unión Europea: tendencias recientes, *Información Comercial Española*, 827, 223-241.
- Dublin, K.; Pitzer, J.; Weisman, E. (2004): Measuring the size of the public sector: What does the IMF's government finance statistics manual 2001 contribute?, en *European Commission* (2004), 17-32.
- Fernández Castaño, F; De la Casa Lillo, C. (2016): Reordenación del sector público andaluz: Una aproximación desde la New Public Management. *Revista Argentina de Investigación en Negocios*, 2 (1-2), 21-36.
- Fernández Llera, R. (2009): Fiscalización de la gestión pública en los Órganos de Control Externo de las CCAA, *Presupuesto y Gasto Público*, 57, 135-154.
- Foschi, S.; Tabliabue, S. (2012): Spending Review: nuovi vincoli per le società partecipate in tema de personale. *Azienditalia, Il personale*, 11, 505-514.
- Fresneda, M.S.; Vélez, M.L. (2001): Nueva gestión pública y sus implicaciones ¿Un reto para la contabilidad?, *Presupuesto y Gasto Público*, 26, 51-60.
- García Sánchez, I.M. (2007): La NGP: evolución y tendencias, *Presupuesto y Gasto Público*, 4, 37-64.

- Hood, C. (1991): A public management for all seasons?, *Public Administration*, 69, 1, 3-19.
- Hood, C. (1995): The "New Public Management" in the 1980s: variations on a theme, *Accounting, Organizations and Society* 20, 2/3, 93-110.
- IGAE (2014): *Sector público empresarial y fundacional. Composición y estructura 2013*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Madrid. <http://www.minhap.gob.es/es-ES/GobiernoAbierto/Transparencia/Paginas/OrdenaciónSPAutonómico.aspx>
- IGAE (2016): Inventario de Entes, <http://www.igae.pap.minhafp.gob.es/sitios/igae/es-ES/invente/Paginas/inicio.aspx>.
- IGAE (2016a): Empleos no financieros, <http://www.igae.pap.minhafp.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/Paginas/DatosConsolidados.aspx>.
- INE (2016): Censo de población, [http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/categoria.htm?c=Estadistica\\_P&cid=1254735572981](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/categoria.htm?c=Estadistica_P&cid=1254735572981).
- James. O.; Van Thiel, S. (2011): *Structural devolution and agencification*, in Christensen, T.; Laegreid, P. (ed.): *Ashgate Research Companion to New Public Management*, pp. 209-222 Aldershot: Ashgate.
- Kamkhaji, J.C.; Radaelli, C.M. (2013): The emerging governance architecture of the eurozone, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 8, 3, 199-220.
- Ley 6/1997 de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.*
- Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones.*
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.*
- Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos.*
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad financiera.*
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.*
- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.*
- Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de Racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa.*
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.*
- Leeuw, F.L. (1996). "Performance Auditing, New Public Management and Performance Improvement: Questions and Answers." *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 9 (2), 92-102.
- Lico, M. A.; Rios Marin, E. (2014): Los entes instrumentales de la administración y su huida respecto del derecho administrativo. Particular referencia al caso español Su estudio evolutivo y algunas perspectivas actuales. *Cunial*, 166, 68-85.
- Mink, R (2004): *The size of the government sector in the euro area, the US and Japan: how to measure*, en Comisión Europea, 2004.



- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2016): *Informe sobre la reordenación del sector público autonómico*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Madrid.
- Moyado Estrada, F. (2002): Gestión pública y calidad: Hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.
- Ongaro, E.; Fedele, P.; Galli, D.; Valotti, G. (2006): *Le agenzie pubbliche. Modelli istituzionali e organizzativi*. Rubbettino Ed.: Rome.
- Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Osborne, D.; Gaebler, T. (1992): *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Pascual García, J (2010): La huida del Derecho Administrativo, del Presupuesto y de los controles financieros por los nuevos entes del sector público. *Presupuesto y Gasto Público*, 60, 109-128.
- Pollitt, C; Bouckaert, G. (2000): *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- Poole, M.; Mansfield, R.; Martinez-Lucio, M.; Turner, B. (1995): Change and continuities within The Public Sector: Contrasts between Public and Private Sector Managers in Britain and Effects of the «Thatcher Year», *Public Administration*, 73, 271-286.
- Sánchez Morón, M. (2014): El impacto de la reforma de la Administración local en el empleo público. *Anuario del Gobierno Local 2013*, 67-88.
- Smoke P. (2003): Decentralization in Africa: goals, dimensions, myths and challenges. *Public Administration and Development*, 23, 1, 1–17.
- Smoke, P. (2015): Rethinking Decentralization: Assessing Challenges to a Popular Public Sector Reform. *Public Administration and Development*, 35, 97-112.
- Unión Europea (2013): *Reglamento (UE) nº 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013 relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y Regionales de la Unión Europea*. DOUE de 26/6/2013.
- Yárnoz, C. (2014): Francia revoluciona en dos meses su mapa regional. *El País*, 2/8/2014.
- Zafra-Gómez, J.L.; Prior, D.; Plata-Díaz, A.M.; López-Hernández, A.M. (2013): Reducing Costs in Times of Crisis: Delivery Forms in Small and Medium-sized Local Governments'Waste Management Services, *Public Administration*, 91, 1, 51-68.