



Foro de Entorno Socioeconómico
Círculo de Empresarios de Galicia-CFV

REPENSAR EL ESTADO



CÍRCULO DE EMPRESARIOS DE GALICIA

enero de 2011

Repensar el Estado

Presentación

Al interesarse un periodista por la posibilidad de que Francia, visto el éxito de transición española, copiara el modelo de las autonomías, Miterrand respondió: “España es un país rico y se lo puede permitir. Francia no es un país rico”

Desde hace unos meses, la prensa internacional, en especial la anglosajona, mira de reojo a la economía española y, entre nuestros problemas, cita la deuda y déficit públicos y las debilidades de nuestro modelo de estado. Y pone el acento en el elevado coste que conlleva mantener un sistema autonómico que, lejos de aliviar, ha supuesto una sobrecarga sobre las administraciones preexistentes. Es un debate, sin embargo, que desde hace algún tiempo trasciende a los medios de comunicación y está en la calle. Hay dudas razonables que nos llevan a preguntarnos si hoy la sociedad española apoyaría el actual modelo territorial del Estado.

No es la primera vez que Círculo de Empresarios de Galicia-CFV aborda, directa o indirectamente, estas cuestiones. En repetidas ocasiones hemos reclamado medidas que propicien el ‘adelgazamiento’ del aparato administrativo, la reducción de organismos innecesarios y un nuevo reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas que eviten duplicidades caras, molestas e inútiles.

En concreto, el Foro de Entorno Socioeconómico ya aludía, en enero de 2009, a la necesidad de revisar los sistemas fiscal y de financiación, y meses después provocaba el debate sobre el excesivo número de ayuntamientos españoles, proponiendo la fusión en Galicia de aquellos de menos de 5.000 habitantes. Meses después, una de las condiciones que impusieron el FMI, la CE y el BCE a Grecia en su plan de austeridad fue la reducción del número de ayuntamientos de 1.300 a 340.

No es, por tanto, un tema nuevo para nosotros, ni nos sorprenden excesivamente las reticencias de la prensa anglosajona (aunque sean algo exageradas), pero hemos querido ir un poco más allá.

Desde hace semanas, una de las cuestiones de fondo que se ha anclado en las reuniones del Foro es precisamente la necesidad de ‘repensar el Estado’. De dar un nuevo paso que posiblemente trastoque el sistema autonómico tal y como hoy está concebido.

No ignoramos que es una cuestión difícil y una tarea ardua, máximo en un país poco proclive a cambios o modificaciones que puedan afectar a su Carta Magna. Pero es posible que también debamos variar esta actitud: países como Alemania han modificado en cincuenta ocasiones su Constitución, para adaptarla a acuerdos políticos que la han ido perfeccionando y delimitando el régimen de competencias. En España, a pesar de los grandes cambios que se han producido en los últimos treinta años, en nuestra Constitución no se ha movido ni una coma.

Quizás haya llegado el momento.

Foro de Entorno Socioeconómico
Círculo de Empresarios de Galicia-CFV

enero de 2011

Introducción

Partimos de tres ejes esenciales: en primer lugar, los problemas estructurales que presenta hoy el Estado español desde el punto de vista de su diseño y organización; en segundo lugar, los problemas constitucionales, que permitirán explicar en gran medida los anteriores. El documento se cerrará, a modo de conclusión, con unas reflexiones sobre algunas de las medidas que deberían adoptarse para, repensando el Estado, hacer frente tanto a sus quiebras estructurales como a los desafíos constitucionales que definen la presente situación política española.

Diseño y organización del Estado español Problemas estructurales

Los análisis sobre la organización y el diseño político-territorial del Estado español actual realizados en los últimos años desde diferentes ámbitos científicos (hacienda pública, ciencia de la administración, derecho administrativo, politología, sociología) suelen coincidir, en términos generales, en la apreciación que respecto a tal cuestión se ha instalado de forma paulatina –aunque en diferente grado– entre una buena parte de la clase política española e incluso en el seno de los sectores de la opinión pública que poseen mayor preparación y cuentan con mayor información. La idea general es que nuestro Estado tiene un tamaño que no se corresponde con su eficiencia, que es demasiado grande y demasiado caro y que los distintos elementos territoriales que lo componen (ayuntamientos, comunidades autónomas y Estado central) funcionan en gran medida como compartimentos estancos entre los que no fluye la información ni se produce la cooperación.

Sin duda, esa diagnosis responde, en gran medida, a la realidad, como lo demuestra el hecho de que sea tan ampliamente compartida desde las perspectivas científica, política y social, aunque parece necesario profundizar un poco en las ideas anteriores, desmenuzándolas, para captar dónde el acierto es pleno y dónde se cometen errores por defecto o por exceso. La revisión de esa «opinión común» debe comenzar, así, por la idea que de algún modo resume todas las demás: la de que el Estado español de comienzos del siglo XXI es demasiado grande. Tal afirmación hace referencia al tamaño de los poderes (18 parlamentos, 18 presidentes y 18 ejecutivos, si sumamos, en todos los casos, el central y los autonómicos) y

las administraciones publicas, es decir, al gasto de las mismas y al número de personal (funcionario o contratado) que las sirve, que es el criterio más generalmente aceptado para proceder a medir el tamaño de un Estado. Según tal criterio, nuestro Estado, que ha experimentado un crecimiento impresionante desde el establecimiento del sistema democrático a finales de los años setenta, es mucho más grande de lo que lo fue jamás a lo largo de su historia, pero ello no significa que el gran retraso histórico en la construcción del Estado de bienestar en España en relación con los procesos de construcción de los Estados sociales de los países europeos más avanzados no se haya traducido en el hecho de que nuestro sector público, pese a su sustancial crecimiento en las tres últimas décadas, siga siendo todavía más reducido que el existente en Francia, Alemania o los Países Nórdicos. Y es que el punto de partida español nos situaba en una posición muy retrasada: en 1975, año en que se abre el proceso de cambio político con la muerte del general Franco, el gasto público social suponía en España un 14% del PIB, frente a un promedio en la Europa Occidental del 22%.

Situados en esta perspectiva, el problema de nuestro Estado desde el punto de vista de su tamaño –porcentaje de gasto público sobre el total de PIB y número de personal (político y administrativo) al servicio de las administraciones públicas– no es tanto un problema de exceso de tamaño cuanto de desequilibrio interno. En tamaño global nuestro Estado es todavía relativamente reducido en comparación con otros en los que las amplias políticas socialdemócratas llevadas a cabo entre los años cincuenta y ochenta determinaron un notable crecimiento estatal, pero el tamaño de nuestro Estado es el resultado de fuertes desequilibrios internos que determinan que algunos sectores de las administraciones públicas y su gasto estén evidentemente hipertrofiados mientras que otros sectores resultan claramente deficitarios: tenemos una administración burocrática demasiado grande –tanto en el ámbito central, como autonómico o local–, pero adolecemos, por ejemplo, de manifiestos déficits en justicia, fuerzas y cuerpos de seguridad, sanidad y, más en general, políticas sociales. Un ejemplo reciente podría ser paradigmático: la aprobación de una ley de dependencia (probablemente la medida de corte socialdemócrata más clara de la etapa Zapatero) no ha servido para poner en pie un sector fundamental para el futuro del país, por falta de medios, que sin embargo se dilapidan o mal utilizan en otras esferas de nuestro gasto público.

Quizá la manifestación más evidente de ese desequilibrio interno en el tamaño del Estado (gasto y personal) sea la que se produce en el ámbito local: los más de 8.000 ayuntamientos existentes en España constituyen un inmenso lastre para la modernización de nuestra administración local –que, por ser la más cercana al ciudadano, está llamada a cumplir un papel fundamental– y, en general, para la modernización de nuestras administraciones públicas. La reducción del número de ayuntamientos se ha conformado, de hecho, con el paso del tiempo, como un claro ejemplo de lo que está mal, pero nadie se atreve a reformar, mediante una política de reagrupación similar a la llevada a cabo en otros países, como el Reino Unido. En el fondo, el gran número de municipios existentes en España no plantea sólo un problema de gasto excesivo dirigido al mantenimiento de administraciones burocráticas perfectamente prescindibles, sino también otro añadido de gran trascendencia como consecuencia del pequeño tamaño de la inmensa mayoría: que con tantos municipios y tan reducidos, que conviven sin la existencia de instrumentos de coordinación o cooperación (consorcios para la prestación de servicios públicos básicos pero inasumibles por un ayuntamiento pequeño, áreas metropolitanas) los ciudadanos están peor atendidos que lo estarían con menos municipios más grandes: el coste per capita de la primera opción (la dispersión) es mucho mayor que el de la segunda (la concentración).

A esa disparatada estructura municipal, explicable sólo por la inercia histórica y absolutamente injustificable dos siglos después de que se acometiera la construcción del mapa municipal español, se ha sobrepuesto a partir de los años ochenta la estructura autonómica que, lejos de haber supuesto una racionalización de la estructura de nuestras administraciones públicas, ha significado la mera adición de una nueva estructura de poder (autonómica) sobre otras ya existentes (la central, la provincial y la local), lo que ha multiplicado la confusión y en muchos casos la ineficiencia, disparado el gasto y dado lugar a uno de los grandes problemas estructurales que hoy presenta nuestra estructura de poder político y administrativo: la duplicidad de administraciones (a veces triplicidad) que tienen frecuentemente competencias sobrepuestas, lo que lejos de haberse traducido en la búsqueda de elementos eficaces de coordinación y cooperación interinstitucional, de todo punto exigible, ha dado lugar a lo contrario: a una dinámica de competición ínter administrativa, en la que cada una de las administraciones busca mantener sus poderes y la forma de

financiarlos y se encierra en sí misma, como en una especie de compartimento estanco, para mejor defender así su propia esfera de poder.

Si a todo lo apuntado se añade la peculiar estructura de nuestro sistema impositivo, caracterizado, además de por un elevado fraude fiscal, por la muy deficiente, cuando no inexistente, corresponsabilidad fiscal, que permite a muchas de las administraciones gastar sin cobrar impuestos, mediante fondos presupuestarios que proceden en todo o en parte de otras administraciones (de forma sobresaliente de la administración tributaria del Estado central, la gran recaudadora de impuestos que sólo gasta parcialmente) podemos componer un panorama que conduce, como efectivamente ha ocurrido tras el estallido de la crisis económica, al colapso de las administraciones públicas, que se han visto obligadas a reducir de forma drástica, y de la noche a la mañana, unos gastos que hasta ahora se habían venido produciendo con una alegría impropia de un Estado moderno.

Diseño y organización del Estado: problemas constitucionales

Todo lo hasta aquí expuesto de forma sumaria resulta, a la postre, incomprensible, sin añadir a lo apuntado una segunda línea de reflexión que tiene que ver esencialmente con los problemas derivados del establecimiento del Estado autonómico. Y es que tanto la forma a través de la cual tal establecimiento se produjo, como su posterior evolución, demuestran de un modo palpable la existencia de quiebras y desafíos de futuro que deben afrontarse con urgencia si se desea evitar que lo que comenzó siendo una experiencia para profundizar en la democracia y en el Estado de bienestar pueda acabar por dar al traste con la viabilidad del Estado federal español.

El Estado autonómico no fue el resultado de un modelo estatal previsto en la Constitución, sino de la combinación que se produjo históricamente entre las previsiones constitucionales sobre descentralización contenidas en nuestra ley fundamental y las presiones políticas de todo tipo a las que la puesta en marcha de esas previsiones dio lugar. La Constitución no había ido, de hecho, mucho más allá de proclamar, junto al principio de unidad, el derecho a la autonomía de las provincias que quisieran ejercerlo, la forma en que aquel se ejercería y las grandes líneas de la organización de las Comunidades que pudiesen

constituirse en el futuro y del sistema de distribución de competencias entre ellas y el Estado central que debería establecerse. En realidad, lo cierto es que la Constitución preveía con cierto detalle qué iba a ocurrir con los territorios que habían plebiscitado en el pasado Estatutos de Autonomía (las regiones de Cataluña y Galicia y las Provincias Vascongadas), pero dejaba casi por completo en el aire el futuro de los restantes territorios del país. Ese vacío constitucional se llenó, a la postre, tras las presiones políticas en pro de la generalización de la descentralización, por los Acuerdos Autonómicos de 1981, cuyo contenido esencial consistió en optar por extender el sistema autonómico a toda España y por generalizar a todas las Comunidades Autónomas que fueran a construirse en el futuro el esquema de poderes que la Constitución había previsto para las históricas: un parlamento democrático y un presidente y un gobierno parlamentarios.

A partir de ahí, tampoco la construcción posterior del sistema autonómico español fue el resultado de un plan preconcebido y bien planificado, sino esencialmente de la conjunción de dos dinámicas que determinaron que lo que comenzó siendo una confusa experiencia descentralizadora acabará transformándose en un plazo relativamente corto en un Estado de naturaleza federal: por un lado una dinámica ínter autonómica, es decir, de competencia de unas Comunidades con las otras, que se traducía en que lo que se transfería a una Comunidad o se instituía en ella acababa con el tiempo transfiriéndose o instituyéndose en todas las demás. Esa peculiar carrera de unas Comunidades con las otras actuó, sin duda, como un fuerte acicate para la descentralización y acabó por dar lugar a que, frente a lo que en un principio parecía deducirse de la Constitución (la existencia de dos niveles diferentes de descentralización) terminara por establecerse en España un sistema en el que todas las Comunidades se parecían mucho entre sí, tanto desde el punto de vista de su estructura de poderes como desde la perspectiva de su ámbito de competencias. En una palabra, frente a un intento de diseño asimétrico, en España acabó por asentarse un modelo simétrico, que sólo tras las últimas reformas autonómicas producidas en la estela de la catalana ha venido a saltar por los aires.

Pero, junto a esa dinámica de competencia ínter autonómica, nuestro sistema de distribución del poder territorial se ha caracterizado históricamente también por una dinámica intra autonómica, que ha contribuido más, si cabe, que la anterior, a asentar el gran poder político y

administrativo del que hoy disponen las Comunidades Autónomas. Y es que, a medida que ganaban competencias, las Comunidades aspiraban a reforzar sus aparatos administrativos, que una vez ampliados pronto daban lugar, a su vez, a la exigencia y posterior asunción de más competencias, en una dinámica de retroalimentación que, favorecida por la apertura del modelo autonómico español, no tenía más fin que el derivado del aumento o disminución de la capacidad de presión de las Comunidades.

Para completar este panorama, debe tenerse en cuenta que tal capacidad de presión ha estado en directa relación con las características de un sistema parlamentario y un sistema de partidos en el que la ausencia de mayoría absoluta del partido del Gobierno ha abocado siempre, ante las dificultades que el sistema electoral español plantea para la aparición de un partido bisagra estatal, a apoyarse en partidos no estatales, casi siempre de tendencia nacionalista, cuya agenda ha consistido en aumentar el poder de sus territorios y su forma de actuar la de un grupo de presión que da apoyo parlamentario a cambio de poder, pero sin entrar en el Gobierno central ni corresponsabilizarse nunca de su gestión. Así las cosas, ha acabado por ocurrir que se han combinado en España dos circunstancias que son, cada una de ellas por separado, poco funcionales para el funcionamiento de un Estado muy descentralizado (la existencia de partidos nacionalistas con una agenda centrifuga, por un lado, y la existencia de un modelo constitucional abierto, por el otro) circunstancias que, unidas, puede dar lugar, como ha sucedido en nuestro país, a una dinámica de descohesión estatal completamente disfuncional.

El esquema, en suma, podría resumirse de un modo bien fácil de entender: cada vez que un Gobierno no ha contado con mayoría absoluta en el Congreso (lo que le ha sucedido a todos los presidentes existentes hasta la fecha, durante más o menos tiempo) los partidos bisagra nacionalistas han aprovechado para aumentar su poder autonómico, lo que ha determinado que, antes o después, ese poder haya sido reclamado de igual modo por los restantes territorios, en una carrera hacia el adelgazamiento del Estado que parece no tener ni fin ni otra meta que la de convertir las regiones dominadas por los nacionalistas en comunidades confederadas al conjunto del Estado.

Con la crisis, las consecuencias se agudizan

Con todo, los comienzos estuvieron jalonados por múltiples incidentes- el Tribunal Constitucional tuvo que resolver hasta 131 conflictos de competencia-, y fue entonces cuando se acuñó la frase ‘café para todos’ que había de perdurar hasta nuestros días. El mapa se perfiló entre 1979 y 1983, y el resultado han sido las diecisiete comunidades autónomas y la concesión de un estatus especial a las forales (Navarra y País Vasco). En la década siguiente, se aprobaron también los estatutos de las ciudades autónomas Ceuta y Melilla.

España pasaba así de ser un Estado centralizado a lo que hoy se conoce como el ‘estado de las autonomías’, que, pese a los sucesivos conflictos competenciales y los consecuentes problemas de financiación, ha contribuido, en algunos aspectos, positivamente al desarrollo económico del país.

La crisis actual, sin embargo, ha acrecentado las sombras, hasta el punto de que ya no solo la prensa internacional, sino también destacados líderes políticos o sectores cada vez más amplios de la ciudadanía, reparan en las comunidades autónomas como uno de los principales problemas de España para cumplir con los objetivos de déficit comprometidos. De hecho, al menos ocho comunidades prevén rebasar en sus presupuestos de 2011 el déficit máximo (1,3 %) establecido para salvaguardar el respeto de los mercados internacionales a la economía española (Andalucía, Aragón, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Extremadura, Navarra y La Rioja).

Llama, cuando menos, la atención esa reticencia de las autonomías a rebajar su déficit, derivada posiblemente de las dificultades que implica aminorar gastos a una maquinaria cuyo engrasamiento anual consume ingentes partidas de los presupuestos.

La descentralización no ha obrado de forma efectiva y, en buena parte de los casos, el fruto ha sido la duplicidad de competencias (en unos casos, legalmente transferidas; en otros, voluntariamente asumidas) y organismos, que perturban en buena medida la actividad económica, además de implicar gastos desorbitados para el funcionamiento de las propias administraciones. De esta manera, se han creado figuras o instrumentos territoriales, al mismo tiempo que se mantienen los viejos; el

caso más evidente es el de las Diputaciones, cuya pervivencia se ampara en que su desaparición obligaría a una reforma constitucional en un país poco proclive a modificaciones aunque estas signifiquen mejoras o reducción de gastos.

Así pues, en España conviven más de 8.000 ayuntamientos, 41 diputaciones (incluidas tres de régimen foral), 7 cabildos, 4 consejos insulares, 17 autonomías, 2 ciudades autónomas y un gobierno central. Cada uno de ellos cuenta con sus cámaras u órganos de representación correspondientes. Esto se traduce en más de 8.000 alcaldes, más de 66.000 concejales, más de 1.000 diputados provinciales, 1.206 diputados autonómicos, 350 diputados en Cortes y 264 senadores, a los que cabrían sumar los miembros de los distintos gobiernos (presidentes, ministros, consejeros, directores generales...) y una pléyade de asesores en sus respectivos gabinetes, no siempre justificada.

Pero, al margen de la representación política y del coste que ello representa, el sistema soporta un aparato administrativo, cuya sostenibilidad ha empezado a pasar factura a algunas administraciones, sobre todo municipales.

El aparato administrativo

Pagar las nóminas de los empleados públicos se come el 26 % del gasto público total. Sin embargo, y a pesar de la implantación de las nuevas tecnologías, el empleo público creció, entre 1998 y 2009, un 27 % de media; desglosando ese porcentaje, resulta que las comunidades autónomas que acentuaron el trasvase de competencias duplicaron su empleo, en tanto que los ayuntamientos lo incrementaron más de un 40 %.

Entre 2000 y 2008, el crecimiento del gasto público total por habitante en la Unión Europea fue del 36,2 %: un 17,7 % en Alemania, un 58,7 % en España. En nuestro país, el incremento puede desgranarse: en la administración autonómica fue del 103,6 %, en la local un 63,2 %, y en la estatal un 17,9 %.

Contrasta, además, el hecho de que España haya aumentado su empleo público en esos ocho años, frente al recorte de funcionarios en buena parte de los países europeos.

Evolución del empleo en Europa

	Empleo público			Empleo privado		
	1999	2007	Diferencia (%)	1999	2007	Diferencia (%)
Alemania	6.631	5.699	↓ 14	31.793	34.069	↑ 7,15
Bulgaria	1.078	646	↓ 40	916,2	1.734,2	↑ 89,28
Dinamarca	947,2	937,5	↓1,02	1.800	1.884	↑ 4,66
Eslovaquia	676,4	534,2	↓ 21,02	1.311,8	1.688,5	↑ 28,71
Eslovenia	232,2	234,4	↓ 0,94	523	596,5	↑ 14,05
España	2.357,7	2.913	↑ 23,55	12.332,1	17.443	↑ 41,44
Estonia	180	158,3	↓ 12,05	399,3	497,1	↑ 24,5
Finlandia	634	657	↑ 3,62	1.656	1.830	↑ 10,5
Francia	6.436	6.718 (2006)	↑ 4,38	16.644	16.423 (2006)	↓ 1,33
Grecia	861,3	1.018	↑ 18,19	3.179	3.501,9	↑ 10,15
Hungría	933,8	838,7	↓10,18	1.612,8	2.929,7	↑ 81,65
Irlanda	287,6	368,1	↑ 27,99	1.301,5	1.733,5	↑ 33,19
Italia	3.620,4	3.618,2	↓ 0,06	19.374,3	21.406,5	↑ 10,49
Letonia	342,8	318,1	↓ 7,2	444,3	700,4	↑ 57,64
Lituania	504,6	430,8	↓ 14,62	602,3	861	↑ 42,9
Luxemburgo	28,0	36,7	↑ 31,07	221,9	296,5	↑ 33,62
Noruega	842,8	861,5	↑ 2,21	1.463,6	1.676,4	↑ 14,54
Países Bajos	1.622	1.821,6	↑ 12,30	4.972,5	4.932,3	↓ 0,8
Polonia	4.656	3.619,8	↓ 22,25			↑
Reino Unido	5.208	5.850 (2006)	↑ 12,32	21.900	23.114 (2006)	↑ 5,5
República Checa	1.092 (2000)	1.003,9 (2006)	↓ 8,06	3.830 (2000)	4.041,1 (2006)	↑5,5
Rumania	3.200	1.751,1	↓ 45,27	7.575,6	7.602,2	↑ 0,35
Suecia	1.246,3	1.267,4	↑ 1,7	2.237,7	2.475,1	↑ 10,61
Suiza	959,4 (2001)	634 (2008)	↓ 34	3.303,9 (2001)	3.559,1 (2008)	↑ 7,72

(Cifras en miles)

Fuente: Laborsta, base de datos del Departamento de Estadística de la Oficina Internacional del Trabajo.

Y resulta también llamativo que la masa salarial del empleo público por habitante haya aumentado un 60 % en nuestro país, casi el doble que en la UE: cada español dedicó 2.560 euros a pagar funcionarios, 1.000 euros

más que ocho años antes. Frente a estas cifras, algunos autores señalan que la productividad del sector público, equiparable a la del sector privado a principios de la década de los ochenta, representa ahora el 80 % de la productividad de éste (35.000 euros por trabajador privado, 28.000 por empleado público).

España está, sin embargo, entre los países europeos con menor número de empleados públicos: de la población ocupada, sólo el 14,31 % es empleado público, muy lejos del 33,9 % de Noruega, el 33,86 % de Suecia, el 33,22 % de Dinamarca, o el 27 % de Países Bajos. O, al menos, este es un argumento reiterado cada vez que se alude al elevado número de funcionarios.

¿Hay demasiados funcionarios en España o la crítica es gratuita?

Del desglose de los datos europeos oficiales, resulta que alrededor de la mitad de los empleados públicos de Dinamarca y Noruega, y más del 40 % de los de Finlandia y de Países Bajos, se dedican a servicios sociales y de salud; en España, el 21,58 %. En otros países, el mayor peso del empleo público se centra en la enseñanza. En España, Hungría y Luxemburgo, más del 40 % de los empleados públicos está adscrito a ‘Administraciones públicas, defensa y seguridad social’.

Distribución empleo público. Principales departamentos

	Total	AA.PP, D, SS ¹	Enseñanza	Serv.soc. y salud	Otros comunit., soc. y personales
Bulgaria	646	135,1	178,9	106,8	49,3
Dinamarca	937,5	141,9	202,7	446,1	58,5
Eslovenia	234,4	50,3	57,6	43,8	12,1
España	2.913	1.215,9	730,2	628,6	86,8
Estonia	158,3	38,9	50,5	25,5	11,1
Finlandia	657	113	143	280	25
Grecia	1.018	390,9	235,6	148,1	46
Hungría	838,7	369,7	272,7	200,3	39,1
Italia	3618,2	1.353,6	1.296,6	747	83,8
Letonia	318,1	77,9	94	45,3	29,2

¹ AA.PP, D, SS: Administraciones Públicas y defensa, planes de la seguridad social de afiliación obligatoria.

Lituania	430,8	81,1	155,9	83	29,4
Luxemburgo	36,7	17,4	13,2	0,8	3,0
Noruega	861,5	158,2	166,7	418,8	19
Países Bajos	1.821,6	439,9	405,8	746,2	44,9
Polonia	3.619,8	894,4	958,3	548,8	148,1
Reino Unido	5.850	1.723	1.397	1.931	
R. Checa	1.003,9	304,7	241,1	180,4	56,5
Rumania	1.751,1	468,4	379,9	300,4	66,3
Suiza (2008)	634	158	187	140,5	

Fuente: Laborsta, base de datos del Departamento de Estadística de la Oficina Internacional del Trabajo

La actual situación económica parece no haber calado en el empleo público, pese al anunciado recorte y a la proclamación de la política de austeridad. De hecho, los datos recogidos por la OIT referentes a España en 2007 coinciden con la Encuesta de Población Activa, que publica el INE, del mismo año; tres años después, la EPA señala un incremento del 9 % en el tercer trimestre de 2010 con respecto a las cifras referidas.

Pero no sólo eso. Del análisis del número de funcionarios por comunidad autónoma, algunos expertos en Administración Pública señalan que esa ratio indica una cierta relación inversa con la riqueza de cada autonomía. Así, al margen de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, parece desprenderse que en las comunidades en las que está más arraigada la iniciativa privada, como principal fuente de riqueza y creación de empleo, se necesitan menos funcionarios públicos. En los casos extremos: Extremadura es, proporcionalmente, la comunidad con mayor número de funcionarios (más de la cuarta parte de los trabajadores ocupados), mientras que Cataluña es la que tiene menos (apenas el 12,5 %, menos de la mitad que Extremadura).

	Empleo total (población ocupada)	Sector público	Sector público/ empleo total
Nacional	18.546,8	3.175,9	17,12
Andalucía	2.826,8	587	20,76
Aragón	553	99,5	17,99
Asturias	413,4	74,4	17,99
Baleares	506	73,2	14,46
Canarias	771,9	143,9	18,64
Cantabria	241,2	45,3	18,78

Castilla y León	1.013,7	204,3	20,15
Castilla-La Mancha	785,2	161,9	20,61
Cataluña	3.176,1	396,8	12,49
C. Valenciana	1.927,1	267,5	13,88
Extremadura	385,3	100,9	26,18
Galicia	1.118,7	201,4	18
Madrid	2.870,4	507,8	17,69
Murcia	562,9	89,5	15,89
Navarra	270,2	39,5	14,6
País Vasco	941	146,9	15,61
La Rioja	136,8	17,4	12,71
Ceuta	24,8	10,9	43,95
Melilla	22,3	7,7	34,53

Fuente: INE (EPA) y elaboración propia

Y todo ello en una época en la que la implantación de las nuevas tecnologías ha redundado en mejora de la gestión, la eficiencia y eficacia en los ámbitos empresarial y doméstico- incluso en el de las relaciones sociales, y se ha traducido en la optimización de todo tipo de recursos, también humanos, en reducción de costes de distribución y comunicación, de papel, de espacio... En la administración, lejos de la disminución de recursos, se ha incrementado personal, gastos, deuda, déficit, si bien es cierto que en departamentos como las Agencias Tributarias las nuevas tecnologías han permitido un mayor y mejor control fiscal.

En todo caso, parece obvio que la conexión en red, efectiva y real, entre las distintas administraciones y el desarrollo de la e-administración, que posibilita el contacto directo con las empresas y con los administrados en su propio hogar, deberán deparar un nuevo concepto de las administraciones.

Y aquí, ¿quién paga?

La financiación es asunto clave. La de las autonomías está sustentada sobre tres variables: asignación por tres grupos de competencias (comunes, sanitarias y servicios sociales), en los que la población constituye el criterio básico de reparto; tributos cedidos (33 % del IRPF, 35 % del IVA, 40 % sobre algunos impuestos especiales y la totalidad de otros, así como de

sucesiones, patrimonio, transmisiones, actos jurídicos y varias tasas); y el Fondo de Suficiencia o transferencia niveladora.

En el caso de los ayuntamientos, la mayor parte de los ingresos proceden de tributos locales (sobre bienes inmuebles, sobre vehículos y sobre construcciones, instalaciones y obras), de la PIE (Participación en los Ingresos del Estado) en la que el factor determinante es también la población y, en menor medida, el esfuerzo fiscal y el inverso de la capacidad tributaria, y transferencias de otras administraciones por servicios públicos asumidos voluntariamente y de acuerdo con éstas.

La financiación ha sido siempre motivo de discordia o discusión política, que no ha sido acallada por sus reformas. Por varias razones: ha mantenido la desigualdad estructural entre el sistema foral y el común, no ha tenido en cuenta el gasto desplazado de la sanidad, ha evitado mecanismos de ajustes temporales que corrijan los efectos del crecimiento desigual de población, renta, consumo y actividad económica en los ingresos de las comunidades, ha ignorado la coherencia interna de los sistemas de haciendas múltiples y las conexiones con la financiación local. A ello se han unido las incertidumbres provocadas por las reformas de algunos estatutos de autonomía, en especial del catalán, y, sobre todo, la financiación no ha sido exigente con la corresponsabilidad fiscal de las autonomías.

Pese a que el Estado de las autonomías ha sido determinante para alcanzar el actual grado de desarrollo, no sería justo obviar que, sin embargo, su actitud no ha sido proactiva en lo que se refiere a la generación de ingresos para su mantenimiento.

Así, frente a los criterios objetivos establecidos para el reparto de fondos estatales, como es la población, las comunidades han defendido el mantenimiento de otros que las favorecían, apelando a la obligada solidaridad interterritorial, en lugar de poner en marcha políticas que generen atracción al territorio.

Del mismo modo, la fiscalidad ha sido utilizada como un instrumento político para rebajar la carga sobre los ciudadanos, sin reparar en las consecuencias de estas decisiones. Los partidos políticos han utilizado no pocas veces la reducción de impuestos como promesa

electoral, comprometiéndose a la vez a la mejora de los servicios e infraestructuras y sin precisar cómo se financia todo ello; tal irresponsabilidad ha calado en la población, a la que, lejos de inculcársele la relación entre coste y servicio o infraestructura, prácticamente se la ha convencido de que todo (o casi) es gratis y nada exige esfuerzo.

Debido al coste político que implica, pocos gobiernos autónomos han asumido la responsabilidad de buscar los recursos necesarios para afrontar los gastos cada vez más ingentes que supone la pesada maquinaria administrativa y, sobre todo, las cuantiosas inversiones en infraestructuras y servicios, sobre cuya rentabilidad en muchos casos existen dudas. Y la Administración del Estado también ha entrado en el juego.

De esta manera, España es, a nivel mundial, el país con más kilómetros de Alta Velocidad y con las aceras mejor pavimentadas. Es posiblemente también el país que cuenta con mayor número de aeropuertos (48), universidades (50) y cadenas de televisión oficiales per cápita, independientemente de su uso. No se trata de hacer una enumeración prolija, pero baste recordar que Galicia cuenta con dos orquestas sinfónicas, tres aeropuertos, tres universidades y siete campus, dos puertos exteriores a escasas millas..., y, a pesar de nuestros excesos, no somos la comunidad que más ha incrementado su deuda.

Deuda de las Comunidades Autónomas

Comunidad	1995	3º trimestre 2010	Incremento
Cantabria	225	738	228 %
La Rioja	133	881	562 %
Asturias	411	1.407	242 %
Extremadura	464	1.457	214 %
Navarra	789	1.544	95,7 %
Murcia	545	2.016	270 %
Aragón	654	2.624	301 %
Canarias	737	3.392	360 %
Castilla-León	808	3.660	353 %
Baleares	351	4.023	1.046 %
País Vasco	2.051	4.105	100 %

Castilla-La Mancha	420	5.326	1.168 %
Galicia	2.140	5.809	171 %
Andalucía	4.552	11.384	1.500 %
Madrid	2.806	12.582	3.484 %
Comunidad Valenciana	2.750	16.364	4.950 %
Cataluña	6.992	30.304	3.334 %

Las sucesivas crisis de la deuda soberana española han servido para dar el grito de alarma sobre nuestra economía. En el tercer trimestre de 2010, en el conjunto del Estado la deuda pública llegó hasta el 57,7 % del PIB: el 44,1 % de la Administración Central, el 3,4 % de los ayuntamientos, y el 10,2 % de las comunidades autónomas, tras crecer a un ritmo que duplica el de la administración central, debido a la necesidad de financiar su déficit.

Un déficit que también está provocando dolores de cabeza, si bien las llamadas al orden del Ministerio de Hacienda, a la vista de los acontecimientos en los mercados internacionales, parecen haber surtido efecto: tan sólo dos comunidades, Castilla-La Mancha y Murcia, han superado el 2 % establecido como máximo para 2010. No obstante, 2011 todavía presenta incertidumbres para las cuentas públicas, ya que el gobierno central ha autorizado a las comunidades autónomas un déficit no superior al 1,3 %, pero los presupuestos de varias comunidades sobrepasan ese porcentaje.

Competencias

La reflexión que se propone no tiene que ver con una discusión sobre las bondades de un estado centralista frente a uno federalista, o viceversa. La experiencia y la realidad demuestran que uno y otro pueden funcionar bien o mal. Pero parece claro que, en el caso español, las cosas pueden hacerse mejor.

Cuesta creer que los padres de la Constitución imaginaran que la evolución del estado de las autonomías pudiera deparar un conjunto de mini-estados, que, en un proceso de transferencias nunca cerrado, solapan competencias con otras administraciones. Treinta años después de la

aprobación de la Constitución, sería conveniente finiquitar ese proceso y dotar el sistema de un marco jurídico claro, eficaz y eficiente.

Un vistazo a cómo son y cómo deberían ser las cosas, nos remite inexcusablemente al papel que deben asumir aquellos que ejercen la política con sentido común, a la hora de abordar, con equidad y eficiencia, los problemas sobre responsabilidades competenciales y de gasto; un asunto éste especialmente grave en las crisis que soportamos cíclicamente, que exigen “pensar más en las próximas generaciones que en las próximas elecciones”. Por otra parte, la lucha por las inversiones públicas y competencias puede terminar por vulnerar la unidad del mercado nacional y por suponer un grave escollo para un crecimiento equilibrado, sin perjuicios para ninguna de las comunidades.

Se trata, en suma, de hacer un ejercicio ‘a la alemana’ y analizar si las competencias actuales, tanto las referidas a ejecución como a legislación y gestión, están repartidas con criterios de eficacia económica. Asumiendo que, en democracia, lo importante es el ciudadano y no las entidades administrativas, es preciso identificar costes que pueden ser excesivos, propiciar su eliminación o buscar alternativas.

Probablemente algunas de las competencias transferidas no resistirían la aplicación del principio de ‘economía de escala’. Un repaso detenido de las competencias exclusivas del Estado y la aplicación de criterios de eficacia económica en la transferencia de competencias a las comunidades autónomas podrían servirnos para comprobar si la delegación ha sido excesiva y llevarnos a reflexionar sobre la conveniencia o no de ser recuperadas para el Estado. O, al menos, coordinadas. Uno de los efectos más perversos para las empresas y para la economía es la ruptura del mercado nacional que producido la proliferación de normativas autonómicas, por cuanto limita la capacidad de acción de las empresas a la hora de dirigir su actividad al mercado nacional.

Hay ejemplos claros de descoordinación que están perjudicando a los ciudadanos. La proliferación de servicios públicos de empleo (16) obstaculiza la difusión de ofertas de trabajo; las diferencias entre los servicios meteorológicos estatal y regional han ralentizado, en alguna ocasión, la adopción de medidas para prevenir o minimizar graves consecuencias cuando se producen fenómenos adversos; la política

lingüística puede entorpecer la actividad sanitaria cuando el paciente ha de ser tratado en otra comunidad; un permiso de caza no es válido en comunidad distinta a la que lo emitió y ampararse en él puede conllevar una sanción (según pudo comprobar un ex ministro). O, igual de grave, el número de permisos y reglas que puede verse obligado a cumplimentar un ciudadano que quiere montar una empresa, dependiendo de la comunidad en la que quiera instalarse.

Y, mientras tanto, ahí fuera...

España acudió a la Expo de Shanghai con diecisiete representaciones, a pesar de que las autoridades chinas no reconocen a ninguna comunidad. Estados Unidos llevaba una.

Este hecho refleja bien la imagen que podemos estar dando en el exterior, al tiempo que la ‘Marca España’ pierde fuelle. Es comprensible, pues, la inquietud que muestran muchos de nuestros empresarios, sobre todo de los que ejercen su actividad en los mercados internacionales. Frente al sentimiento de escaso aprecio que perciben los empresarios hacia su labor en general, los mercados internacionales sí parecen más sensibles a los esfuerzos de este sector, hasta el punto de que no falta quien asegura que España necesita más a Zara que Zara a España.

Reconocida la primacía o buena posición de algunas empresas españolas en el exterior, choca, sin embargo, la opinión que están transmitiendo algunos periódicos anglosajones sobre la economía española y el hincapié que hacen en los supuestos perjuicios ocasionados por el sistema autonómico. Sin embargo, ha sido determinante para que el problema comience a ponerse sobre la mesa.

Porque, mientras ahí afuera el mundo se globaliza y las nuevas tecnologías difunden el conocimiento sin cortapisas, la imagen que se transmite es que España ha llevado su proceso de ‘federación’ por el camino contrario e incide en la ‘irresponsabilidad’ de quien ha consentido un incremento desahogado del gasto público.

No es baladí la crítica, y, a mayores, lo ocurrido con Grecia debería servirnos para ir más allá en nuestra reflexión.

Una de las medidas impuestas al país heleno dentro del plan de control de gasto es la reducción de sus municipios: de los 1.300 actuales a 300. España tiene, como decíamos antes, más de 8.000, y siempre será mejor iniciar ‘voluntariamente’ el proceso de reducción antes de que nos pueda ser impuesto. Una propuesta que, por otra parte, Círculo de Empresarios de Galicia defendió y argumentó en un documento anterior, ‘Un nuevo mapa municipal’, de esta misma serie de Cuadernos para el Debate.

Por otra parte, es preciso abordar en serio esa imagen de descoordinación que transmiten las administraciones central y autonómicas, a lo que acaso podría contribuir una redefinición de las competencias transferibles e intransferibles. Y tenemos una cámara que, previa reforma constitucional, podría ser clave en este empeño: el Senado, como cámara de representación territorial, integrada por las autonomías, podría transformarse, a modo del Bundesrat alemán, en el enlace entre unas y otras administraciones, para consensuar competencias, sentar las bases de la financiación autonómica e informar sobre las leyes de las distintas autonomías, entre otras funciones.

CONCLUSIONES

La crisis actual ha puesto de relieve los problemas estructurales y constitucionales del modelo de organización del Estado español. Por una parte, el tamaño de nuestro Estado refleja fuertes desequilibrios internos que han propiciado que algunos sectores de las administraciones públicas y su gasto estén hipertrofiados, al mismo tiempo que otros son claramente deficitarios. Así, tenemos una administración burocrática excesivamente grande, y déficits en sanidad, políticas sociales, educación, fuerzas y cuerpos de seguridad y justicia. En definitiva, como decíamos al principio de este documento, en España conviven más de 8.000 ayuntamientos, 41 diputaciones (incluidas tres de régimen foral), 7 cabildos, 4 consejos insulares, 17 autonomías, 2 ciudades autónomas y un gobierno central. Cada uno de ellos cuenta con sus cámaras u órganos de representación correspondientes. Esto se traduce en más de 8.000 alcaldes, más de 66.000 concejales, más de 1.000 diputados provinciales, 1.206 diputados autonómicos, 350 diputados en Cortes y 264 senadores, a los que cabrían sumar los miembros de los distintos gobiernos (presidentes, ministros, consejeros, directores generales...) y de sus respectivos gabinetes.

La duplicidad administrativa (cuando no triplicidad), con competencias superpuestas, es otro de los problemas de nuestro sistema, que, pese al actual contexto económico, ha continuado incrementando plantillas, y, debido al actual contexto económico, ha aumentado su deuda y su déficit, como consecuencia en buena medida de la insuficiente corresponsabilidad fiscal que ha caracterizado la gestión autonómica hasta ahora.

Por otra parte, el sistema electoral ha convertido a los partidos nacionalistas en ‘bisagra’ para el gobierno del Estado en buena parte de las legislaturas. La situación ha sido aprovechada para aumentar el peso de sus territorios, dando apoyo parlamentario al gobierno a cambio de mayor poder autonómico. Poder que, antes o después, era reclamado por los restantes territorios, hasta alcanzar el actual adelgazamiento del Estado.

En estos momentos, el modelo español está en el punto de mira de los mercados internacionales, lo que ha obligado al gobierno a extremar sus exigencias a las comunidades autónomas en lo que se refiere al cumplimiento de las previsiones de déficit.

Sea como fuera, resulta evidente que este es un buen momento para comenzar a pensar y a adoptar medidas y reformas que contribuyan a la reducción del gasto de un modelo cuya maquinaria se ha revelado excesivamente pesada y poco eficiente.

En este sentido, Círculo de Empresarios-CFV formula las siguientes

PROPUESTAS

1. Parece evidente que si una de las singularidades constitucionales más notables de nuestro sistema político, tiene que ver con la existencia de partidos nacionalistas en un contexto constitucional abierto desde el punto de vista de la organización territorial del Estado, y que permite a esos partidos mantener exigencias sin fin, a cambio de dar apoyo a quien lo necesita en el Gobierno central del Estado, sólo caben dos posibilidades para darle solución: o bien intervenir en el sistema electoral para alterar la distribución de la representación por medio de instrumentos de ingeniería

electoral; o bien optar por cerrar el modelo autonómico. Tanto por razones de respeto al principio democrático, como por razones de eficiencia, la segunda opción parece no sólo más factible, sino la mejor desde el punto de vista de la adecuada integración de todos los partidos en el sistema político español. Es por ello por lo que cabe defender que el cierre del modelo territorial –y, dentro de él, muy especialmente, del sistema de distribución de competencias– parece una necesidad inaplazable en la tarea de repensar un Estado factible.

2. Contando con el dato de que la estructura de tres niveles (central, autonómico y local) es ya en España un mero dato de partida con el que hay que trabajar –otra cosa es la administración provincial, respecto de la que cabría plantearse abiertamente la necesidad de su desaparición– parece obvio que el sistema de poderes administrativos no puede seguir funcionando como hasta ahora:

- a) es necesaria, en primer lugar, una profunda reforma administrativa que aclare las competencias respectivas de las diferentes administraciones públicas y elimine duplicidades que sólo redundan en aumentos del gasto;
- b) es indispensable una reforma municipal que, reduciendo de forma sustancial el número de municipios, aumente su tamaño y por tanto permita hacer economías de escala en la prestación de los servicios públicos locales;
- c) es fundamental que las administraciones públicas actúen como un sistema integrado de prestación de servicios (de la sanidad a la policía, de la educación a la cultura) de modo que sus acciones estén presididas por los principios de coordinación y cooperación;
- d) es necesario, además, abordar tales relaciones de coordinación y cooperación al margen del signo político del partido que dirige la administración de que se trata en cada caso, pues el sectarismo de partidos ha hecho auténticos estragos no sólo en la vida política española sino también en el funcionamiento de nuestras administraciones públicas; y
- e) es indispensable, en fin, abordar todas las reformas que sean necesarias desde un amplio acuerdo partidista, al menos entre los dos grandes partidos estatales, pues nada de lo aquí apuntado, sería posible sin un gran acuerdo nacional para hacer las administraciones a través de las cuales se manifiesta el poder del Estado más

eficientes, menos costosas y más transparentes al servicio de los intereses generales.

La idea, en suma, sería la de una administración pensada a partir de los intereses de los administrados y no, como hasta ahora, puesta sobre todo al servicio de los intereses de los que dirigen a los administradores y de la principal institución a través de la cual aquellos controlan los poderes públicos del Estado democrático: los partidos.