

# GRADO: FISCALIDAD Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Curso 2019/2020

## GASTO PÚBLICO Y PERCEPCIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO EN ESPAÑA

Autora: Garazi Rekalde Cavacas

Directora: Ana María Martín Arroyuelos

Bilbao, a 30 de septiembre de 2020



# ÍNDICE

<b>RESUMEN .....</b>	<b>3</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>4</b>
<b>2. MOTIVACIÓN Y OBJETO DEL TRABAJO.....</b>	<b>4</b>
<b>3. ESTRUCTURA Y METODOLOGÍA DE TRABAJO.....</b>	<b>5</b>
<b>4. SERVICIO PÚBLICO. CONCEPTO, HISTORIA Y TIPOLOGÍA.....</b>	<b>6</b>
4.1. CONCEPTO.....	6
4.2. HISTORIA.....	8
4.3. SERVICIOS PÚBLICOS ESENCIALES Y FUNDAMENTALES .....	9
4.3.1. <i>Sanidad</i> .....	10
4.3.2. <i>Educación</i> .....	11
<b>5. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA .....</b>	<b>12</b>
5.1. RÉGIMEN COMÚN .....	12
5.2. RÉGIMEN FORAL .....	13
5.3. FINANCIACIÓN POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....	14
<b>6. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA .....</b>	<b>17</b>
6.1. GENERAL.....	17
6.2. SANIDAD .....	24
6.3. EDUCACIÓN .....	27
<b>7. ANÁLISIS ESTADÍSTICO DE LA PERCEPCIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN ESPAÑA .....</b>	<b>31</b>
7.1. ANÁLISIS DESCRIPTIVO .....	31
7.2. FACTORES QUE AFECTAN A LA OPINIÓN SOBRE EL SERVICIO PÚBLICO.....	35
7.2.1 <i>Servicio público de educación</i> .....	36
7.2.2 <i>Servicio público de sanidad</i> .....	38
<b>8. CONCLUSIONES .....</b>	<b>41</b>
<b>9. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>42</b>

## Resumen

En este trabajo me centraré en el tema del servicio público. Indicaré, por un lado, lo que hoy en día entendemos por servicio público, también analizaré la evolución que ha tenido este concepto a lo largo de los años, y haré una especial mención a dos de los servicios públicos fundamentales, que son la sanidad y la educación.

Por otro lado, describiré el sistema de financiación autonómico por su relevancia, dado que de él depende el nivel de gasto público que pueda realizar cada una de las comunidades autónomas.

Además de ello, en este trabajo estudiaré la evolución que ha tenido el gasto público en España antes y después de la crisis del año 2008, haciendo especial referencia al gasto en sanidad y educación, que tienen un gran peso presupuestario en nuestro país, y realizaré comparaciones entre las diferentes Comunidades Autónomas.

Después de abordar los términos teóricos sobre el gasto público, terminaré el trabajo haciendo una investigación empírica para conocer cuál es la percepción que tiene la población española sobre los servicios públicos e intentaré explicar las razones de dicha percepción.

Para finalizar, expondré las conclusiones que se puedan extraer a partir de la realización de este trabajo.

## **1. Introducción**

España ha pasado de tener una estructura política casi completamente centralizada a situarse entre los países más descentralizados de la OCDE. España es, hoy en día, un estado autonómico (o regional), es decir que se encuentra repartido entre 17 Comunidades Autónomas y dos ciudades autónomas, 50 provincias y 8.116 municipios, entre los cuales, el estado central ha delegado diferentes competencias que aparecen recogidas en los artículos 148 y 149 de la Constitución Española y en sus respectivos Estatutos de Autonomía. Actualmente, las Comunidades Autónomas son la mayor de las Administraciones Públicas españolas (AAPP) y gestionan muchos de los servicios públicos tales como la sanidad, la educación y los servicios sociales, influyendo de forma más directa sobre el bienestar de los ciudadanos.

En este trabajo estudiaremos cómo gestionan las Comunidades Autónomas dichos servicios públicos, especialmente, sanidad y educación. Para ello, primero analizaremos el modelo de financiación autonómica actual, diferenciando el modelo de Régimen Común y el de Régimen Foral, del cual depende el nivel de ingresos de cada Comunidad Autónoma y, en consecuencia, el nivel de gasto público que cada una podrá llevar a cabo.

Además, analizaremos, tanto a nivel general como por Comunidades Autónomas, cómo afectó la crisis del 2008 a la prestación de dichos servicios, ya que a consecuencia de la misma los ingresos públicos se vieron reducidos y, a su vez, el gasto público disminuyó considerablemente, pudiendo verse afectada la calidad de los servicios públicos. Asimismo, estudiaremos la mejora que hayan podido tener dichos servicios después de dicha crisis.

Este gasto público que hemos mencionado, es el dinero que el Estado destina para cubrir las necesidades de la ciudadanía. La finalidad de dicho gasto es redistribuir la riqueza, para reducir las desigualdades entre los ciudadanos y garantizar a todos ellos un mínimo de servicios públicos. Por ello, para ver si realmente se cumplen dichos objetivos y se ofrece una buena gestión de tales servicios, al final del trabajo haré un análisis sobre la percepción que tienen los españoles de los servicios públicos, ya que son estos los receptores de los mismos y los que contribuyen a su financiación.

## **2. Motivación y objeto del trabajo**

El principal motivo por el cual escogí este tema para el Trabajo de Fin de Grado, fue que estaba directamente relacionado con algunas de las asignaturas que había estudiado durante el grado de Fiscalidad y Administración Pública. Una vez que empecé a realizar el trabajo, me di cuenta de lo interesante que me resultaba el tema, y de que había muchos aspectos que desconocía sobre él, a los cuales no había dedicado suficiente atención. Gracias a este trabajo he decidido prestar más interés a la financiación de los servicios públicos y a todos los temas que se relacionen con ello, empezando por obtener información a partir de libros u otros medios con dicha finalidad.

El principal objetivo de este trabajo es destacar la importancia que tiene la gestión pública, ya que depende de ello que todos los ciudadanos podamos optar por igual a diferentes servicios públicos de calidad, entre los cuales encontramos la sanidad y la educación, que son tan importantes en nuestro día a día.

### **3. Estructura y metodología de trabajo**

El estudio que se va a llevar a cabo consta de cuatro partes, que se basan en un estudio teórico reflexivo y en un análisis empírico.

- (1) En la primera parte del trabajo se realizará una introducción al concepto de servicio público. Hablaré sobre lo que hoy en día entendemos por servicio público y sus distintas formas de gestión, sobre la evolución que ha tenido a lo largo de los años y sobre sus diferentes clasificaciones. Para ello he revisado diferentes artículos que abordan este tema.
- (2) En la segunda parte, se analizará el actual sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, por un lado, el régimen común y por otro, el régimen foral. Esto nos ayudará a entender de qué medios económicos depende cada una de las Comunidades para poder llevar a cabo sus respectivos gastos públicos, dado que cuanto mayor sea el ingreso público mayor podrá ser el gasto público que realicen.
- (3) En la tercera parte, analizaré la evolución que ha tenido el gasto público español en las últimas dos décadas, empezando por cómo le afectó la crisis económica del año 2008 y terminando por cómo fue recuperando niveles de gasto público anteriores a dicha crisis. Además, realizaré este mismo estudio para los servicios públicos de educación y sanidad, que son dos servicios públicos fundamentales y necesarios en nuestro día a día.
- (4) En la cuarta y última parte, realizaré un análisis empírico mediante la utilización de los datos que nos aporta la encuesta realizada por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) en Junio de 2017.

En primer lugar, realizaré un análisis descriptivo de las respuestas obtenidas en la encuesta a las cuestiones que nos interesan, para averiguar la percepción que los ciudadanos españoles tienen sobre los servicios públicos. Y en segundo lugar, realizaré contrastes de independencia entre algunas de esas preguntas y distintas variables que pueden ser relevantes sobre las respuestas a las mismas, tales como la edad, la ideología y el gasto público per cápita por Comunidades Autónomas.

En cuanto a las fuentes de información que he utilizado para llevar a cabo este trabajo, han sido diversas. Para realizar la parte teórica he utilizado diferentes artículos y libros que abordan el tema en cuestión. Y por otro lado, para realizar el análisis empírico y los contrastes de independencia, he empleado los datos de la encuesta realizada por el CIS.

Para realizar la parte empírica, tanto la referente al análisis descriptivo como la de los contrastes de independencia, he utilizado los programas SPSS y Excel.

## **4. Servicio público. Concepto, historia y tipología**

### **4.1. Concepto**

Los servicios públicos son el conjunto de bienes y actividades llevadas a cabo por los organismos del Estado, o bajo el control y la regulación de este, cuya finalidad es satisfacer las necesidades públicas (colectiva, de interés público, etc.) de los ciudadanos de un país. Se financian principalmente mediante los impuestos pagados por los contribuyentes.

Cuando hablamos de servicios públicos, nos referimos a aquellas actividades que son reservadas por el Estado como tales. Es decir, el Estado puede reservarse para sí mismo la prestación de un servicio, en función de las circunstancias sociales, políticas, económicas, etc., monopolizando dichas actividades.

En este sentido, el artículo 128 de la Constitución Española, establece que, mediante ley, se puede reservar al sector público recursos o servicios esenciales. Con lo cual, este artículo constituye la base constitucional para que el Estado se reserve la prestación de ciertos servicios. Como nos encontramos ante un estado descentralizado, podemos decir que todos los niveles de administración (estatal, autonómica y local) pueden reservar sus propias prestaciones. Las entidades locales pueden hacerlo con ciertas limitaciones, en base a la Ley de Bases de Régimen Local, ya que estas no tienen el poder legislativo.

La finalidad de dichos servicios es garantizar la igualdad entre los ciudadanos, es decir, la administración de un país debe velar para que todos los ciudadanos tengan acceso a los mismos derechos, derechos que podemos encontrar en nuestra Constitución, tales como el derecho a la vida, a la educación, a la salud, a la protección, etc. Para ello, es imprescindible que existan una serie de servicios públicos, tales como educación, salud, transporte, seguridad, empleo, etc.

Hay distintas formas de gestionar los servicios públicos. Por un lado, está la gestión directa, donde la misma administración pública es la encargada directa de ofrecer los servicios mediante sus propios medios o por medio de entidades instrumentalizadas (Organismos Autónomos, Entidades públicas empresariales...). Y por otro lado, está la gestión indirecta, donde la administración encomienda la prestación de los servicios a un tercero, aunque ejerce el control sobre dichos servicios prestados. Hay diferentes formas de gestión indirecta, pero la más tradicional es la concesión. Esta forma, consiste en que, a pesar de que el servicio público sigue estando reservado a la administración pública, siendo esta la titular de dicho servicio, concede a un privado, a través de un contrato administrativo, la prestación del servicio a los ciudadanos. Esta contratación de empresas privadas va acompañada de cierta polémica, ya que para

algunos, aunque la titularidad siga siendo de la administración pública, es una forma de privatizar las competencias propias del estado.

Hay algunos servicios públicos que únicamente pueden ser prestados de forma directa por la administración pública, tales como defensa, justicia, hacienda, etc., y otras que pueden ser prestadas por entidades privadas, ya que no implican ejercicio de autoridad o de poder inherente a los poderes públicos, como por ejemplo, la educación, la gestión de residuos, la limpieza de vías públicas, etc.

Los servicios públicos tienen que estar sujetos a determinados principios, cualquiera que sea el objeto del servicio y la naturaleza del gestor, pública o privada. Y dichos principios son los siguientes:

- Principio de legalidad: Corresponde al poder legislativo el reconocimiento de una actividad como de interés esencial, dotando los créditos necesarios para su satisfacción, mediante la creación de un servicio público.
- Principio de continuidad: El servicio público se tiene que desarrollar de forma ininterrumpida (bien continua, bien en los días y horarios previstos), de acuerdo con la naturaleza de la prestación.
- Principio de adaptabilidad al progreso tecnológico: Quien presta el servicio público está obligado a incorporar a la prestación los adelantos técnicos que se vayan produciendo.
- Principio de igualdad: El usuario del servicio público debe ser tratado de forma igualitaria, prohibiéndose todo trato discriminatorio.
- Principio de gratuidad: La gratuidad del servicio público sólo será aplicable cuando se derive de la naturaleza del servicio en cuestión, o venga impuesto por una norma constitucional o legislación específica. Fuera de esos supuestos, el coste total o parcial del servicio puede ser recuperado por la Administración y el concesionario a través de las tarifas correspondientes. Dichos precios deben ser adecuados para que permitan el acceso a los servicios públicos a todos los usuarios.
- Principio de neutralidad: El servicio público debe prestarse atendiendo al interés general, sin fines partidistas.

Finalmente, los usuarios del servicio público tienen derecho al uso del servicio desde el momento en que este haya sido creado, siempre y cuando se respeten los requisitos o límites establecidos para el uso de dicho servicio, y el pago, en su caso, del precio establecido para el mismo (Molero y Pacheco (2014), UNED (n.d.)).

## 4.2. Historia

Las prestaciones por parte de las administraciones públicas se vienen dando desde la época del imperio romano, pero el concepto moderno de servicio público nació en Francia entre los siglos XIX y XX, a raíz de los estudios de la escuela de Burdeos formada por autores importantes, como León Duguit, que son los que definieron realmente la noción moderna del servicio público. Este concepto inicial se dividía en tres ejes importantes. Por un lado, para que hubiera un servicio público tenía que haber una administración pública que prestara dicho servicio. Por otro lado, dicho servicio se tenía que prestar bajo un régimen de derecho público, es decir, que el personal al servicio de la administración se compusiera de funcionarios sujetos al régimen de función pública, que toda la actividad de contratación estuviera sujeta a las normas de contratación administrativa, y que la actuación de la administración estuviese sujeta al control de lo contencioso administrativo. Y finalmente, ese servicio se tenía que prestar para satisfacer un interés público. Esta definición da forma al concepto, tal y como lo conocemos hoy en día, de servicio público, a pesar de que ha evolucionado con los años. Esta manera inicial de gestionar los servicios públicos, es lo que hoy en día conocemos como gestión directa sujeta a derecho público, la única forma de gestión que se contemplaba en esa época.

Esta forma de gestión entró en crisis poco tiempo después de que se formulara la teoría del servicio público en Francia, debido a que, entre otras cosas, esta actividad prestacional por parte de la administración pública empezó a estar sujeta al derecho privado en vez de estarlo exclusivamente al derecho público, de tal manera que, el personal que prestaba el servicio eran trabajadores en régimen laboral, la actividad de contratación empezó a estar sujeta a las normas de contratación privada y esta actividad empezó a controlarse por el orden civil.

La segunda crisis comenzó cuando los servicios públicos pasaron de ser prestados únicamente por la administración pública a poder prestarlos también entidades privadas. Esta forma de gestión de los servicios públicos sería lo que hoy en día conocemos como gestión indirecta, es decir, la gestión por parte de actores privados.

Gracias al desarrollo del Estado del bienestar en el siglo XX, el servicio público resurgió, ya que muchas de las actividades prestacionales del estado del bienestar se construyeron sobre la noción del servicio público. El estado de bienestar, como lo entendemos hoy en día, significa que todo ciudadano, cualquiera que sea su situación económica, social, etc., tenga cubiertas todas sus necesidades básicas o fundamentales tales como, la sanidad, la educación, los servicios sociales, etc., desde que nace hasta que muere. Pero cuando dicho estado de bienestar entró en crisis debido a que, por diferentes razones (crisis demográfica, viabilidad financiera...), dichos servicios fundamentales no podían garantizarse para todos los ciudadanos, la noción de servicio público fue muy cuestionada por diferentes sectores de la población que equipararon esta noción de servicio público con un exceso de intervencionismo por parte de las administraciones públicas. Esto provocó que muchos sectores, que tradicionalmente se consideraban servicios públicos y estaban por lo tanto reservados para el estado, como por ejemplo, las telecomunicaciones, fuesen liberalizadas, de tal manera, que



dejaron de ser titularidad de la administración pública para pasar a manos de entidades privadas, dejando de ser considerados servicios públicos.

En este sentido, hoy en día podemos encontrar dos ideologías diferentes. Por una parte, la que tiene un planteamiento liberal o neoliberal, que opina que el estado debe intervenir lo menos posible en la vida de los ciudadanos, y que estos últimos deben tener libertad para tomar las decisiones sobre sus necesidades, y propone la reducción y limitación de los servicios públicos. Por otra parte, encontramos la ideología socialdemócrata, que opina que el estado tiene la obligación de cubrir ciertas necesidades para que los intereses económicos de las empresas no conviertan los servicios públicos en una actividad lucrativa, es decir, en un negocio.

Otro factor importante por el cual los servicios públicos comenzaron a liberalizarse, fue la adopción del Acta Única Europea, cuyo objetivo era que todas las comunidades de la Unión Europea tuvieran un mercado único caracterizado por la supresión entre los estados de todos los obstáculos para la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales. El hecho de que cada estado tuviera sus propios monopolios impedía la existencia de dicho mercado único europeo, e iba en contra de las normas de competencia. En consecuencia, la regla que se impuso fue que los monopolios que no fueran imprescindibles se liberalizaran, entendiéndose que dichos monopolios contradecían el derecho comunitario. Este fue el motivo por el cual servicios como las telecomunicaciones fueron los primeros en abrirse a la competencia. Debido a las liberalizaciones de dichos servicios, volvió a reinar el principio de libertad de empresa<sup>1</sup>, ya que dichos servicios dejaron de ser exclusivos del estado y por lo tanto dejaron de considerarse servicio público, pudiendo cualquier empresa ofrecer dichos servicios.

A pesar de ello, debido a que dichos servicios siguen considerándose esenciales para el adecuado funcionamiento de la sociedad, la administración pública no puede desentenderse de ellos, por lo que esta será la encargada de regularlos. Los principios a los cuales estos servicios están sujetos, son similares a los establecidos por el régimen jurídico clásico del servicio público que hemos mencionado en el apartado anterior, pero con algunas matizaciones, como por ejemplo, que los precios que se apliquen a estos servicios tienen que ser asequibles, pero con un margen suficiente para permitir la competencia empresarial. Entre dichos servicios podemos encontrar las redes de transporte, energía, comunicación y los servicios postales. Hoy en día a estos servicios los conocemos como servicios de interés general o servicios universales, cuya titularidad es privada pero no se pueden prestar si no es con una licencia o autorización pública (Montero (2004 y 2007), Izquierdo y Torres (2010)).

### 4.3. Servicios públicos esenciales y fundamentales

A día de hoy podemos encontrar diferentes clasificaciones de los servicios públicos. Por ejemplo, pueden ser clasificados en base al carácter del ente por el que sean

---

<sup>1</sup> La libertad de empresa es el derecho que tiene un ciudadano, de manera individual o colectiva, para poder emprender un negocio sin trabas del gobierno. Derecho que se encuentra reflejada en el artículo 38 de la Constitución Española.

prestados (públicos, privados o mixtos) o en base al nivel administrativo por el que sean prestados (estatal, autonómico o local). Pero en este trabajo haré mención únicamente a los servicios públicos esenciales y los servicios públicos fundamentales.

Por un lado, los servicios públicos pueden considerarse esenciales, que son una gran mayoría, o no esenciales.

Los servicios públicos esenciales son, ante todo, aquellos servicios, cuya titularidad es siempre pública, que se vinculan a la subsistencia física del individuo, como por ejemplo, la provisión de agua potable, abastecimiento de productos de primera necesidad, etc. También se consideran servicios públicos esenciales aquellos que son necesarios en nuestra vida cotidiana, es decir, aquellos sin los cuales la seguridad, la salud o el bienestar de toda o parte de la comunidad estarían en peligro o se verían seriamente perjudicados, como por ejemplo, la defensa nacional.

En cambio los no esenciales serían aquellos que no reúnen las condiciones de los anteriores, como por ejemplo: teatros, bibliotecas, jardines, zoológicos, etc.

Por otro lado, los servicios públicos fundamentales son tres: la educación (infantil, primaria, secundaria, postsecundaria y superior, becas, servicios auxiliares de la educación), la sanidad (asistencia primaria, especializada y hospitalaria, salud pública, investigación clínica) y la protección social (los derivados de la jubilación, la enfermedad e incapacidad, la edad avanzada, la protección a la familia, el desempleo, la vivienda, la exclusión social). Son actividades del sector público doblemente relevantes, tanto por la importancia de los recursos dedicados a las mismas, como por las actividades que desarrollan, y absorben mucho más de la mitad del gasto público (Enciclopedia jurídica (2020), Fundación BBVA (2015)).

Entre todos los servicios públicos que tenemos actualmente en España, me centraré en sanidad y educación, que son considerados servicios públicos fundamentales y son muy importantes en nuestro día a día.

#### 4.3.1. Sanidad

Hoy en día la sanidad se considera un servicio público, gratuito y universal, del que pueden disfrutar tanto los españoles como los extranjeros con situación regular en España. En el caso de los extranjeros que carezcan de situación regular en España, podrán beneficiarse del sistema sanitario español las mujeres embarazadas, los menores, o las personas que se encuentren en una situación de urgencia.

En España, a las Comunidades Autónomas, les han sido transferidas desde el estado la gran mayoría de las competencias en sanidad, excepto las que se les atribuye exclusivamente al estado, que son la sanidad exterior, las bases y la coordinación general de la sanidad y la legislación sobre productos farmacéuticos.

Las Comunidades Autónomas, atendiendo a una serie de factores sociales, económicos, demográficos, etc., delimitan y constituyen en su territorio

demarcaciones<sup>2</sup> denominadas Áreas de Salud, con la finalidad de organizar un sistema sanitario coordinado e integral. Estas áreas son las encargadas de gestionar de forma unitaria los centros y establecimientos del servicio de salud de sus demarcaciones territoriales, y las prestaciones sanitarias y programas sanitarios a desarrollar por ellos.

Además, con el objetivo de lograr una mayor eficiencia, estas áreas se dividen en Zonas Básicas de Salud, que es donde se desarrolla la atención primaria.

La organización de los servicios sanitarios se divide en dos niveles. Por un lado, está la atención primaria, que se lleva a cabo en centros de salud, a través de los equipos de atención primaria, formados por médicos de familia, pediatras, diplomados en Enfermería, auxiliares de enfermería, etc. Por otro lado, está la atención especializada, que se realiza en ambulatorios y hospitales, donde se atienden los problemas de salud de mayor complejidad (Molero y Pacheco (2014)).

#### 4.3.2. Educación

En cuanto a la educación, según el artículo 27 de nuestra Constitución Española, se considera un derecho fundamental, el cual puede ejercerlo cualquier persona, ya sea nacional o extranjera, indiferentemente de si se encuentra o no de forma regular en nuestro país.

Además, ese mismo artículo indica que la educación básica tiene que ser obligatoria y gratuita, de tal manera que debe de asegurar el acceso de todos a la misma.

Actualmente, la ley por la que se rige la educación es la LOMCE (Ley Orgánica para la Mejora de Calidad Educativa) y el sistema educativo actual se clasifica de la siguiente manera.

Por un lado, está la educación preescolar, que se divide en dos ciclos, de 0 a 3 años y de 3 a 6 años, y no es obligatoria. El primer ciclo es de pago, pero existen programas de ayuda para las familias más necesitadas. En cambio, el segundo ciclo, es gratuito.

Por otro lado, están la educación primaria (6 a 12 años) y la educación secundaria que se divide en dos ciclos: Educación Secundaria Obligatoria (ESO, de 12 a 16 años) y el Bachillerato (de 16 a 18 años). Estos dos niveles de educación son totalmente gratuitos, con la excepción de que son las familias las encargadas de pagar los libros y materiales necesarios para las clases, siendo el primero de ellos obligatorio.

Finalmente, está la educación superior que incluye, además de la educación universitaria (grado, máster y doctorado), enseñanzas artísticas superiores, formación profesional de grado superior, enseñanzas profesionales de artes plásticas y diseño de grado superior y enseñanzas deportivas de grado superior, que son de pago pero cuyas matrículas están parcialmente financiadas por el Estado (Molero y Pacheco, 2014).

---

<sup>2</sup> Las demarcaciones son las divisiones administrativas que determinan el ámbito espacial de las competencias.

Según los datos publicados en el informe “Datos y cifras del curso escolar 2017-2018” del Ministerio de Educación, en general, la enseñanza pública no universitaria sigue teniendo mucho más peso en nuestro país que la formación privada, tanto por número de centros como por alumnos. Un 67,21% de los 8.182.396 alumnos que cursaron ese año Enseñanzas de Régimen General en España, lo hizo en un centro de titularidad pública. El porcentaje restante de alumnos lo hizo en un centro de titularidad privada, un 25,55% en un centro concertado y el otro 7,24% en un centro no concertado. Si analizamos por Comunidades Autónomas el porcentaje de alumnos que se matricularon en un centro de titularidad pública, Extremadura, Andalucía y Castilla – La Mancha tenían las proporciones más altas con un 78%, 78% y 79% respectivamente. En cambio, en Madrid y en el País Vasco el porcentaje de alumnos de centros públicos era con diferencia muchísimo menor, con un 57% y un 51% (Gobierno de España (n.d.)).

## **5. Administración pública en España**

España, que actualmente se representa como un estado descentralizado, se divide en tres niveles de administración pública: estatal, autonómica y local, para gestionar los servicios públicos de manera más eficiente. Por ello, cada una de estas administraciones tiene tanto su propio sistema financiero como sus propias competencias en materia de gasto, para poder llevar a cabo dichos servicios. Por lo tanto, a continuación analizaré el sistema financiero de las administraciones autónomas que son las que actualmente tienen mayor peso en los servicios públicos fundamentales (sanidad, educación y asistencia social).

En España existen dos modelos de financiación autonómica: el Régimen Foral, por el que se rigen el País Vasco y Navarra, y el Régimen Común, por el que se rigen el resto de Comunidades Autónomas (en el caso de Canarias con algunas peculiaridades).

### **5.1. Régimen Común**

Este modelo de financiación se revisa cada cinco años, pero el modelo actual no ha sido modificado desde el año 2009. Mediante este modelo las Comunidades Autónomas reciben un ingreso público que proviene de diferentes fuentes.

La principal fuente de ingresos son los impuestos cedidos, total o parcialmente, por el estado. La gran mayoría de los impuestos están cedidos en su totalidad a las Comunidades Autónomas, excepto el Impuesto de Sociedades, que lo recauda el estado en su totalidad. Entre los impuestos cedidos parcialmente encontramos, el IRPF, el IVA y los Impuestos Especiales, de los que únicamente se ceden el 50%, 50% y 58% respectivamente. Además de ello, las Comunidades Autónomas tienen capacidad normativa sobre gran parte de estos impuestos, con la excepción del IVA, de los Impuestos Especiales y del Impuesto sobre el consumo de la electricidad, los cuales, debido a las exigencias de la Unión Europea, no pueden tener diferente tipo de gravamen por Comunidad.

La principal característica de este modelo es que aplica una regla de redistribución entre Comunidades Autónomas, para que las comunidades más ricas ayuden a las más pobres y así buscar la igualdad entre todas ellas. En base a esta regla, las Comunidades Autónomas aportan a un fondo el 75% de su recaudación normativa<sup>3</sup>, que luego será distribuido entre las Comunidades Autónomas en base a las necesidades de gasto. Estas necesidades son una estimación de la financiación que idealmente debería recibir cada territorio para conseguir la plena igualdad entre todos ellos. Dichas necesidades de gasto, se calculan cada año en función de factores demográficos y geográficos.

Además de estos recursos, las Comunidades Autónomas pueden establecer recargos sobre algunos tributos del Estado susceptibles de cesión, pueden aplicar sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales, pueden obtener recursos de un fondo denominado Fondo de Compensación Interterritorial en el que participan todas las Comunidades Autónomas, pueden obtener rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado, y pueden obtener créditos (De la Fuente (2019)).

## 5.2. Régimen Foral

En cuanto al Régimen Foral, voy a centrarme únicamente en el correspondiente al País Vasco, dado que es muy similar al sistema por el que se rige Navarra.

A día de hoy, en el Régimen Foral, el sistema de financiación se caracteriza porque los Territorios Históricos del País Vasco tienen potestad para mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, su propio régimen tributario (reconocido en el artículo 41.2.a del Estatuto de Autonomía). Por lo tanto, la exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de la mayoría de los impuestos estatales también corresponde a cada uno de los tres territorios del País Vasco (Bizkaia, Gipuzkoa y Araba). Por lo tanto, el País Vasco, gracias a este régimen, tiene más capacidades tributarias que las comunidades que se rigen por el régimen común.

La distribución de los impuestos entre Euskadi y el Estado se regula en el Concierto Económico y este abarca, actualmente, veintitrés impuestos concertados que forman el Sistema Tributario del Estado, de los cuales once, entre los que se encuentran impuestos importantes como el Impuesto sobre Sociedades y el IRPF, son de normativa autónoma, y los doce restantes se rigen por las mismas normas del Estado.

Una vez que los tres territorios vascos recaudan los impuestos que les competen, con la cantidad recaudada, la Comunidad Autónoma contribuye a la financiación de las competencias (“cargas generales”) del Estado, que la Comunidad no haya asumido, mediante el pago de una cantidad denominada “cupó”, independientemente del lugar donde el Gobierno Central haya realizado el gasto. Para ello, se establece un porcentaje, al que se denomina valor porcentual del cupo, que se establece fruto de

---

<sup>3</sup> La recaudación normativa es lo que cada Comunidad Autónoma recaudaría por cada tributo si todas ellas aplicasen una escala impositiva común.

un pacto entre el País Vasco y el Estado, que se aprueba por ley desde 1980. Se trata de un sistema muy diferente al sistema de redistribución en el que participan las Comunidades Autónomas que se rigen por el Régimen Común.

Hoy en día, el porcentaje de contribución establecido para el quinquenio 2017-2021 es del 6,24%, un porcentaje que se ha mantenido fijo desde el año 1981, ya que así lo decidieron en la negociación del Concierto de dicho año las partes negociadoras (vasca y estatal).

Con esta metodología, Euskadi asume el riesgo de recaudación, denominado “riesgo unilateral”, dado que el Cupo a pagar es una cantidad que se deduce del Presupuesto estatal, que determina el propio Estado, y el pago de dicho cupo es obligatorio. Con lo cual, en el caso de que la recaudación impositiva del País Vasco fuera baja o no creciera al mismo ritmo que la recaudación que realiza la Agencia Tributaria Estatal, la capacidad de gasto de las instituciones vascas disminuiría. En cambio, si la recaudación del País Vasco superase las previsiones iniciales o la referencia estatal, este podría obtener un beneficio de recaudación. Por lo tanto, es muy importante para Euskadi que aumente su actividad económica y disminuya el fraude fiscal en la comunidad, para que la recaudación vasca aumente y así se genere un beneficio de recaudación que permitirá realizar una mayor inversión en gasto público.

Una vez pagado el Cupo, lo que queda de la recaudación del País Vasco se utiliza para financiar todos los gastos que realizan las administraciones vascas, es decir, el Gobierno Vasco, las tres Diputaciones Forales y los 251 ayuntamientos vascos. Del total de los ingresos a repartir, aproximadamente un 70% se entrega al Gobierno Vasco para hacer frente a sus gastos, tales como Osakidetza, educación, ertzaintza, EITB, etc. El 15% se entrega a las Diputaciones Forales que se encargan, entre otras cosas, de la asistencia social, carreteras, cultura y medio ambiente. Y finalmente, el otro 15% se destina a los ayuntamientos para financiar gastos como bibliotecas, casas de cultura, policía municipal, polideportivos, etc. (Concierto Económico (n.d.), Uriarte (2016)).

### 5.3. Financiación por Comunidades Autónomas

Cabe preguntarse si con esta forma de financiación puede haber Comunidades Autónomas que salgan más beneficiadas que otras. Por ello, en la tabla 1 analizaremos los saldos fiscales relativos de cada Comunidad Autónoma en el año 2014 (los últimos publicados).

En cuanto a los saldos totales, en la columna de ingresos fiscales podemos observar qué Comunidades Autónomas pagan menos impuestos que la media española (importes positivos) y cuáles más (importes negativos). Por otro lado, en la columna de gasto público podemos comprobar, qué Comunidades Autónomas reciben menos gasto público que la media española (importe negativos) y cuáles más (importe positivo). El resultado de sumar los importes de ingresos fiscales y gasto público, nos llevaría al saldo neto de cada una de las autonomías, que nos indica qué Comunidades

Autónomas aportan más dinero de lo que reciben de acuerdo con sus correspondientes regímenes de financiación.

Dado que hay Comunidades Autónomas con tamaños de población muy diferentes, interesa recoger la información en términos per cápita, que aparece en las tres últimas columnas. La tabla aparece ordenada de acuerdo con el saldo relativo per cápita. Podemos comprobar que las comunidades menos beneficiadas en el año 2014 fueron Madrid, Baleares, Cataluña y Valencia. Y en cambio, las más beneficiadas, Ceuta y Melilla, Extremadura y Canarias.

**Tabla 1: Saldos fiscales relativos, ejercicio 2014**

COMUNIDADES AUTONOMAS	SALDOS TOTALES (MILLONES DE EUROS)			TOTAL/PIB	SALDOS PER CAPITA (EUROS)		
	INGRESOS FISCALES	GASTO PÚBLICO	TOTAL		INGRESOS FISCALES	GASTO PÚBLICO	TOTAL
Ceuta y Melilla	432	390	823	27,89%	2.549	2.302	4.850
Extremadura	2.136	691	2.827	16,96%	1.948	630	2.578
Canarias	4.641	-348	4.293	10,80%	2.207	-165	2.042
Asturias	-167	2.266	2.098	10,20%	-158	2.144	1.986
Castilla y León	799	3.481	4.280	8,24%	322	1.402	1.723
País Vasco	-3.474	6.862	3.387	5,30%	-1.587	3.134	1.547
Galicia	1.755	1.936	3.692	6,85%	641	707	1.347
Andalucía	13.757	-6.068	7.689	5,54%	1.638	-722	915
Aragón	-731	1.575	844	2,58%	-553	1.192	639
Cantabria	-112	627	516	4,32%	-190	1.069	878
Castilla – La Mancha	2.828	-1.194	1.634	4,57%	1.367	-577	790
Navarra	-587	702	115	0,64%	-917	1.096	179
La Rioja	-67	109	42	0,55%	-212	343	131
Murcia	2.005	-1.897	108	0,40%	1.366	-1.293	73
Valencia	3.935	-5.670	-1.735	-1,78%	788	-1.136	-347
Cataluña	-10.044	152	-9892	-5,02%	-1.337	20	-1.317
Baleares	-736	-780	-1.516	-5,77%	-667	-707	-1.373
Madrid	-16.369	-2.836	-19.205	-9,82%	-2.540	-440	-2.979
España	0	0	0		0	0	0
Suma positivos			32.348	3,12%			

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública (2014).

En principio, dado el objetivo del método de financiación de las CCAA, se esperaría que las que tienen niveles de PIB/cápita altos sean las que aporten más. Para comprobar si eso sucede, en la tabla 2 recogemos el nivel de PIB per cápita por Comunidades Autónomas y el índice que supone dicho indicador respecto del PIB per cápita medio.

Si comparamos las tablas podemos ver que para varias de las Comunidades sí se da dicho comportamiento. Así, Madrid o Cataluña son de las que mayor PIB/cápita tienen, y están entre las que más aportan en términos relativos. Por el lado contrario, Ceuta y

Melilla o Extremadura son de las que menor PIB/cápita tienen, y de las más beneficiadas por este modo de financiación. Sin embargo, en el caso de Valencia, por ejemplo, no se da dicha relación ya que tiene un PIB por habitante bajo y se encuentra entre las Comunidades que aportan más de lo que reciben. La situación contraria sería la de Navarra y sobre todo el País Vasco, que a pesar de tener un PIB/cápita de los más altos, salen favorecidas por el sistema de reparto. Es de destacar este resultado, dado que se trata de las dos Comunidades no pertenecientes al Régimen Común.

Los efectos que producen estos dos sistemas financieros en cada Comunidad Autónoma se ven reflejados en sus presupuestos anuales, exactamente, en cuánto puede gastar cada autonomía en sus respectivos servicios públicos.

**Tabla 2: PIB per cápita por Comunidad Autónoma**

2014	PIB per cápita	Índice
1. Madrid	30.574	138%
2. País Vasco	28.946	130%
3. Navarra	27.524	124%
4. Cataluña	26.403	119%
5. La Rioja	24.471	110%
6. Aragón	24.308	109%
7. Baleares	23.892	108%
8. Castilla y León	20.737	93%
9. Cantabria	20.568	93%
10. Galicia	19.782	89%
11. Asturias	19.594	88%
12. Valencia	19.469	88%
13. Canarias	18.536	83%
14. Murcia	18.260	82%
15. Ceuta y Melilla	17.462	79%
16. Castilla – La Mancha	17.099	77%
17. Andalucía	16.413	74%
18. Extremadura	15.564	70%
Total Nacional	22.218	100%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (2020).



## 6. Evolución del gasto público en España

### 6.1. General

El gasto público en España ha sufrido varios altibajos durante estas dos últimas décadas. Para empezar, debemos mencionar la crisis financiera que sufrió España a partir del año 2007, una crisis financiera que surgió a raíz de una irresponsable práctica bancaria que consistió en ofrecer grandes cantidades de préstamos hipotecarios de manera imprudente y avariciosa a familias y empresas, siendo conscientes, incluso, de que gran parte de los deudores no podrían devolver dicho dinero.

Entre los motivos que llevaron a los bancos a llevar a cabo dicha práctica podemos mencionar los siguientes. Primero, la política de bajos tipos de interés del Banco Central Europeo que permitió a los bancos pedir préstamos de manera indiscriminada para luego poder ofrecerlos a los clientes que tanto ansiaban tener ese dinero a bajo precio para poder comprarse una vivienda. La segunda razón se debe a los privilegios que el Estado ofrece a la banca española, ya que este se compromete a salvar a los bancos que pudieran encontrarse en bancarrota, recapitalizándolos a costa del dinero público que aportamos los contribuyentes. Esta imprudente emisión de préstamos tanto a familias como a empresas generó una burbuja financiera. Y esta burbuja financiera generó otra burbuja denominada burbuja inmobiliaria.

La burbuja inmobiliaria se creó a consecuencia de dichos préstamos hipotecarios, ya que había una gran demanda de viviendas por parte de las familias gracias a los préstamos que recibían por parte de los bancos y una gran oferta de viviendas por parte de las empresas que se dedicaban a la construcción, ya que estas también adquirían préstamos de dichos bancos para satisfacer las necesidades de las familias. Dichos créditos hipotecarios superaron el 110% del valor del inmueble, cuando la recomendación del Banco de España era que dicho crédito no sobrepasara el 80% del valor. El incremento de la demanda que se produjo durante los años 2001 a 2007 fue incluso mayor que la oferta, por ello, el precio de las viviendas fue en aumento durante esos mismos años. Todos estos acontecimientos, llevaron al sector del ladrillo a la cima impulsando la economía española y, en consecuencia, los ingresos fiscales del Estado también se vieron incrementados.

El Estado, también de manera imprudente, no dudó en gastar todos esos ingresos que habían recibido a través de una falsa actividad generando una última burbuja denominada burbuja estatal.

Este aumento de ingresos públicos llevó a España a un estado de superávit durante los años 2005, 2006 y 2007. Pero como era de esperar, esta situación económica extraordinaria que parecía indestructible, no perduró muchos años. En el año 2007 los bancos españoles empezaron a denegar préstamos a las familias y promotores inmobiliarios, a causa de que el Banco Central Europeo se dio cuenta de la gran inflación que se estaba generando en el país debido a su política de bajos tipos de

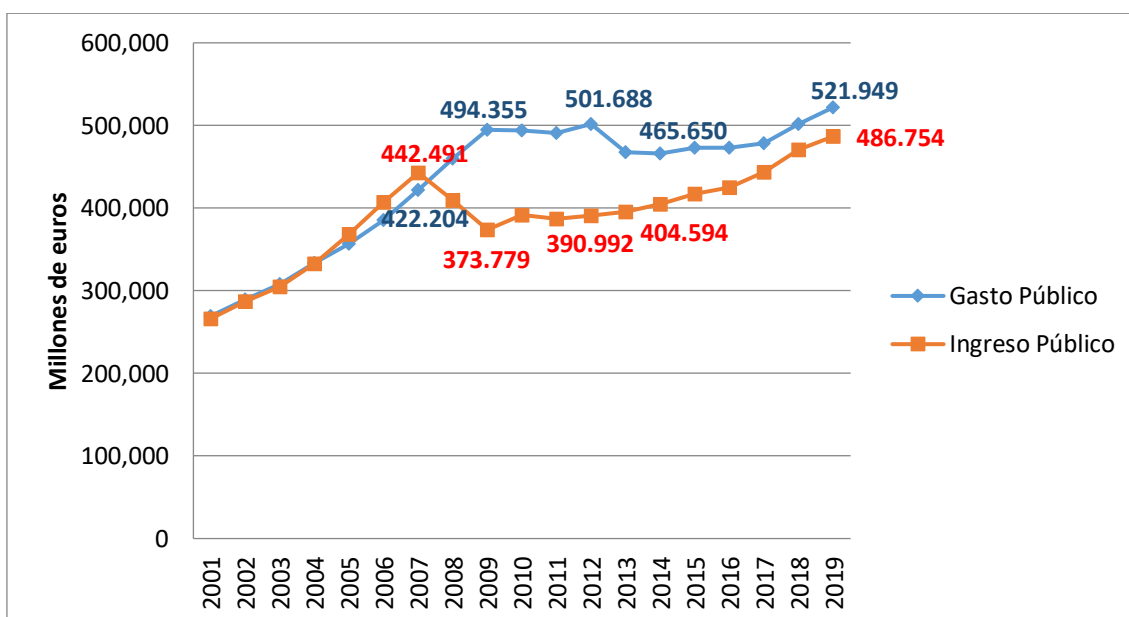
interés, y decidió subir el tipo de interés para controlar y equilibrar dicha situación, de tal manera que los bancos españoles no podrían seguir pidiendo más créditos.

Esto llevó en el año 2008 al pinchazo de la burbuja financiera, la cual como un dominó, llevó también al pinchazo de la burbuja inmobiliaria y finalmente, al pinchazo de la burbuja estatal, ya que las familias y las empresas no podrían permitirse comprar y construir nuevas viviendas. Y con la caída del sector de la construcción y de todas las industrias que pudieran salir beneficiadas del éxito que obtuvo dicho sector, tales como las azulejeras, las cementeras, etc., los ingresos públicos disminuyeron como consecuencia de la caída de los ingresos fiscales que estos generaban, gestándose un gran déficit público.

A partir del año 2008 España se encontraba ante la necesidad de sanear estas tres burbujas, por un lado recapitalizando los bancos españoles endeudándonos mucho más, disminuyendo la carga de los deudores y, finalmente, estabilizando los presupuestos públicos con el fin de disminuir el déficit público a niveles más normales.

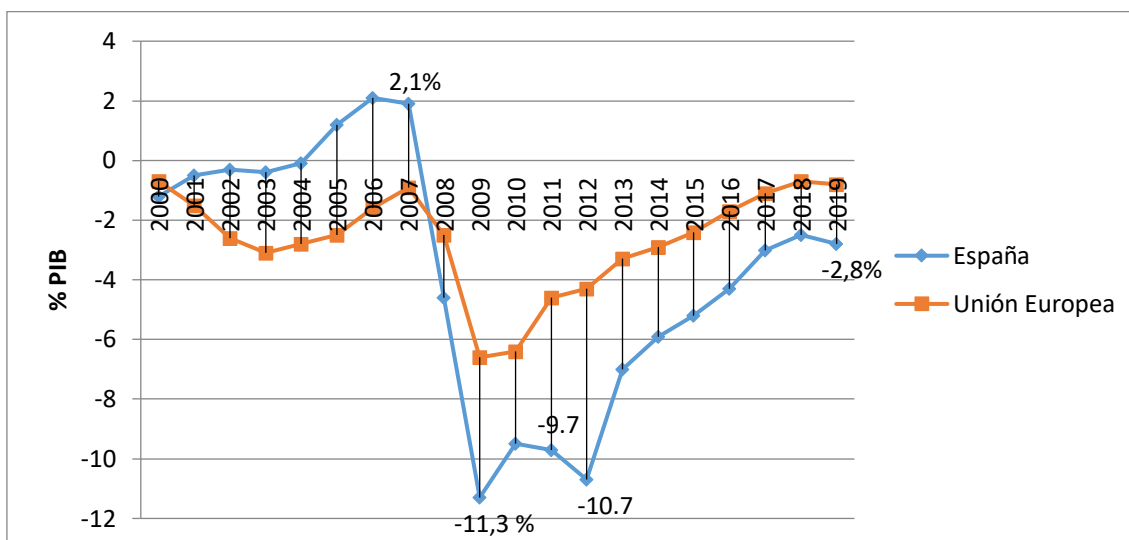
En los siguientes gráficos podemos analizar, por un lado, los niveles del gasto e ingreso públicos que ha habido durante las últimas dos décadas y, por otro lado, el déficit o superávit público para ese mismo periodo.

### Gráfico 1: Evolución del gasto e ingreso público 2001 - 2019



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de Eurostat (2020).

## Gráfico 2: Déficit/Superávit público



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Instituto Nacional de Estadística (2018).

Podemos observar cómo durante los años 2001 a 2007, años en los que se generaron las tres burbujas, los ingresos públicos se incrementaban continuamente, pero a partir de los pinchazos en 2008, se aprecia una gran disminución de dichos ingresos. En cambio, el gasto público no dejó de aumentar hasta llegado el año 2009, ya que durante los años 2008 y 2009 se creía que la única manera de impulsar nuevamente la economía española era aumentarlo, pero dicha medida no resultó efectiva y provocó que el déficit público se incrementara en esos dos años. De hecho en el año 2009 el déficit público se encontró en su máximo histórico con una cifra de 118.237 millones de euros, cifra que equivale al 11,3% del PIB, y con él la deuda pública, que no dejó de crecer hasta el año 2014. No obstante, en el año 2010 el déficit público disminuyó ya que el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros de la Unión Europea obligó a España a recortar el gasto público en 15.000 millones de euros entre 2010 y 2011 para dar solución a este grave desequilibrio.

Los distintos gobiernos de España intentaban cuadrar el presupuesto a través de subidas de impuestos y recortes del gasto público, con la finalidad de no seguir incrementado el déficit público y reducir la gran deuda pública que teníamos en aquel entonces. Especialmente, en 2010, durante la presidencia de Zapatero, se redujo el sueldo a los empleados públicos y se congelaron las pensiones. Pero cuando parecía que el déficit público iría disminuyendo, en 2012, durante la presidencia de Rajoy, volvió a aumentar de manera considerable debido al impacto del rescate bancario. Concretamente, de tener en 2011 un déficit del 9,7 % del PIB, en 2012 se pasó a un déficit del 10,7 %, del cual, el 3,6% correspondía al impacto que había generado dicha ayuda.

La ayuda a las cajas de ahorros con dinero público agravó la situación de las finanzas fiscales, a pesar de que el gobierno afirmara que el crédito financiero concedido por Europa para el rescate de los bancos no afectaría al déficit. En consecuencia, los ajustes que aplicó Rajoy a partir de ese año fueron mucho más duros, recortó el gasto

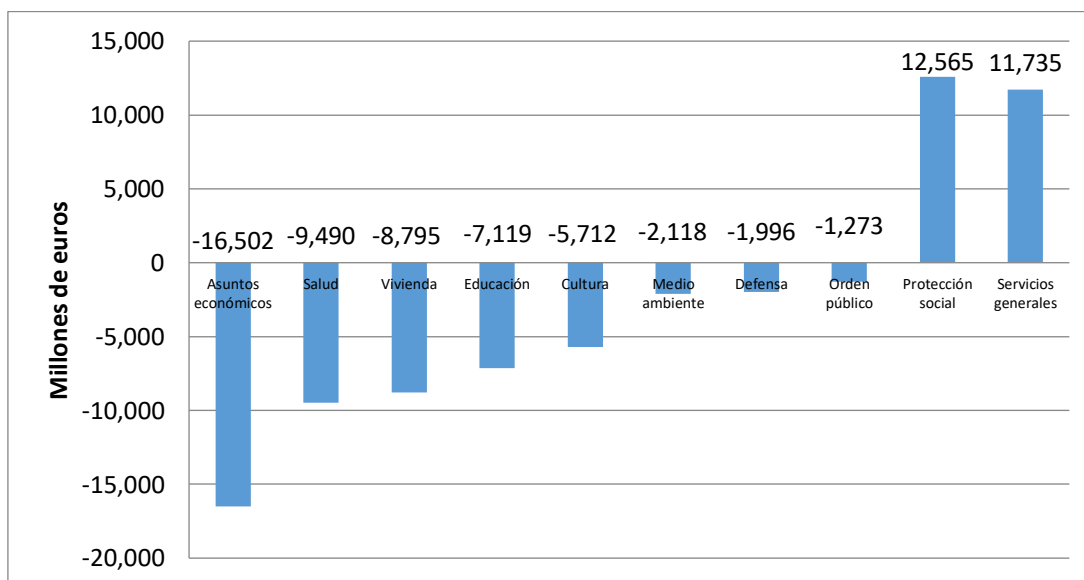
en educación y sanidad e incrementó el IRPF y el IVA. Después de este duro golpe, el déficit público fue disminuyendo de manera ininterrumpida, pero manteniéndose, desde el año 2008, en un nivel superior a la media de la Unión Europea (Llamas (2013)).

En general, entre los años 2009 y 2013 los recursos públicos aumentaron, dado que la presión fiscal aumentó en un 9,1% y el gasto no financiero se redujo en un 5,9%. Como consecuencia de estas reducciones del gasto público, la calidad de la prestación de los servicios públicos básicos sufrió un deterioro. Por ejemplo, en educación aumentó el número de alumnos por aula, las horas lectivas por profesor, la tasa de matrícula universitaria, y disminuyeron las becas y las ayudas escolares, tales como transporte, comedor, etc. Por otro lado, en sanidad se creó el copago farmacéutico, se endurecieron las condiciones para la prescripción de determinados medicamentos, se cerraron servicios en algunos hospitales y la lista de espera se incrementó. A pesar de ello, el endeudamiento público aumentó durante esos mismos años en un 74,8%.

Como consecuencia de la crisis, el paro aumentó de 2008 a 2013 en unos 7 millones de personas. Además, Rajoy llevó a cabo en febrero de 2012 una reforma que tenía como objetivo liberalizar el mercado del trabajo y abaratar el coste de despido, lo que ayudó a que el porcentaje de paro aumentara, que los contratos temporales aumentaran y que el coste de mano de obra (salarios e indemnizaciones por despido) se redujeran.

En el siguiente gráfico podremos analizar los recortes que se han producido durante estos años de crisis en cada servicio público.

### Gráfico 3: Variación del gasto público por funciones 2009 - 2014



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de Eurostat (2020).

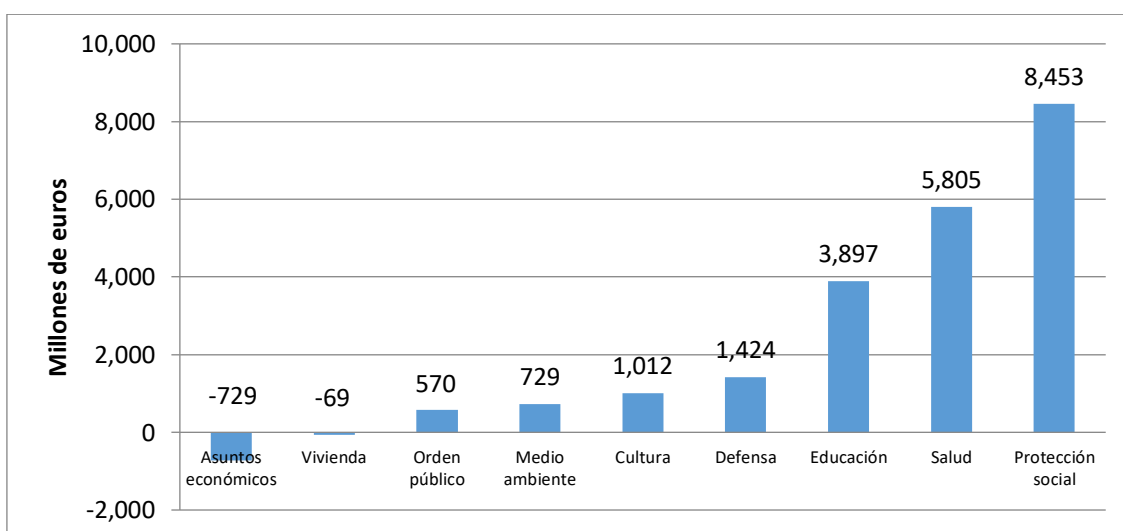
Podemos observar cómo entre los años 2009 y 2014, los servicios públicos que más recortes sufrieron fueron Asuntos Económicos, Salud, Vivienda y Educación. En Medio Ambiente, Defensa y Orden Público también se produjeron recortes pero con mucho

menos impacto. En cambio, el gasto en los servicios como Protección social y Servicios generales de las Administraciones Públicas se vio aumentado.

A partir del año 2015, después de siete años de crisis económica, los indicadores macroeconómicos de España comenzaron a remontar, y tanto el gasto como los ingresos no dejaron de crecer hasta el año 2019, año en el cual conseguimos superar el nivel de gasto que teníamos en 2012. Por ejemplo, hubo un crecimiento económico por encima del 3%, se crearon nuevos empleos reduciendo el paro, a pesar de que la precarización del empleo permaneciera aun, las exportaciones se encontraron en sus máximos históricos, etc., gracias a la ayuda exterior que obtuvimos por parte del Banco Central Europeo, que se comprometió a comprar la deuda pública que teníamos (Lago (2016) y Rallo (2016)).

De hecho, en el siguiente gráfico podemos confirmar cómo aumentaron los gastos en la gran mayoría de los servicios públicos tras el final de la crisis financiera de 2008 hasta el año 2017.

#### Gráfico 4: Variación del gasto público por funciones 2014 - 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de Eurostat (2020).

Como podemos comprobar, los gastos que más se incrementaron fueron Protección Social, Salud y Educación. Defensa, Cultura, Medio Ambiente y Orden Público también aumentaron pero con mucha menos intensidad. En cambio, el gasto en servicios públicos como Asuntos Económicos y Vivienda sufrió un pequeño recorte. A pesar de ello, con estos incrementos no se consiguió recuperar el nivel de gasto que teníamos en 2012.

Por otro lado, si observamos las variaciones del gasto público per cápita por Comunidades Autónomas durante los años 2009 - 2014 y 2014 - 2017, podremos comprobar mediante las siguientes tablas cómo ha afectado la crisis a cada Comunidad y la diferencia del nivel de gasto que hay entre ellas.

**Tabla 3: Variación del gasto público per cápita por Comunidades Autónomas 2009 - 2014**

	2009 (per cápita)	2014 (per cápita)	2009 - 2014 (per cápita)
Madrid	3.319	3.468	149
Baleares	4.054	3.950	-104
Comunidad Valenciana	3.594	3.340	-254
La Rioja	4.162	3.734	-429
Cataluña	4.445	3.984	-460
País Vasco	4.961	4.492	-469
Región de Murcia	3.831	3.347	-484
Canarias	4.128	3.563	-565
Galicia	4.089	3.409	-680
Extremadura	4.591	3.896	-695
Aragón	4.297	3.585	-713
Comunidad Foral de Navarra	6.310	5.584	-726
Asturias	4.381	3.629	-752
Castilla León	4.174	3.414	-761
Andalucía	3.795	3.032	-763
Cantabria	5.003	3.931	-1.072
Castilla La Mancha	4.364	3.142	-1.221

\*Media gasto público 2009 per cápita = 4.323

\*Media gasto público 2014 per cápita = 3.735

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Gobierno de España (2020 (a)) y a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística (n.d.).

Tal y como vemos en la primera tabla, las Comunidades que más se vieron afectadas por la crisis fueron Castilla La Mancha y Cantabria con gran diferencia, con unos recortes de 1.221 y 1.072 euros per cápita. Por otro lado, las que menos reducción soportaron fueron Baleares y Comunidad Valenciana, entre otras. Además, hay que señalar que Madrid no sufrió ninguna reducción, sino que aumentó su gasto público en esos cinco años. A pesar de ello, Madrid en 2009 fue la Comunidad con un menor nivel de gasto público por habitante, y en 2014, aunque Andalucía tuviera el menor nivel de gasto público per cápita, Madrid seguía estando entre los niveles más bajos. En cambio, Navarra fue tanto en 2009 como en 2014 la Comunidad con mayor gasto público per cápita a pesar de haber sufrido recortes considerables durante esos años.

**Tabla 4: Variación del gasto público per cápita por Comunidades Autónomas 2014 - 2017**

	2014 (per cápita)	2017 (per cápita)	2014 - 2017 (per cápita)
Madrid	3.468	3.895	428
Canarias	3.563	3.926	363
Baleares	3.950	4.280	329
Aragón	3.585	3.893	308
Castilla León	3.414	3.706	293
La Rioja	3.734	4.014	281
País Vasco	4.492	4.721	229
Cantabria	3.931	4.155	224
Asturias	3.629	3.814	185
Galicia	3.409	3.593	185
Comunidad Valenciana	3.340	3.510	170
Comunidad Foral de Navarra	5.584	5.748	164
Extremadura	3.896	4.058	162
Región de Murcia	3.347	3.502	155
Castilla La Mancha	3.142	3.266	124
Andalucía	3.032	3.141	109
Cataluña	3.984	4.083	99

\*Media gasto público 2014 per cápita = 3.735

\*Media gasto público 2017 per cápita = 3.959

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Gobierno de España (2020 (a)) y a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística (n.d.).

En esta segunda tabla, una vez terminada la crisis del año 2008, podemos ver la recuperación de niveles de gasto público per cápita de las diferentes Comunidades Autónomas. Por un lado, nos encontramos con Madrid, que fue la comunidad con un mayor aumento, seguido de Canarias, Baleares y Aragón. Y por otro lado, encontramos las Comunidades que aumentaron de manera menos significativa, tales como, Cataluña, Andalucía y Castilla La Mancha, entre otros. Si nos paramos a ver el nivel de gasto per cápita que tenían en esos dos años cada una de las comunidades podremos apreciar que la comunidad con un mayor nivel de gasto público per cápita fue Navarra, al igual que ocurría en la tabla anterior, y la que menor nivel tenía era Andalucía. Además hay que resaltar que en el año 2017, a excepción de Madrid y Baleares, ninguna de las demás Comunidades Autónomas había conseguido recuperar el nivel de gasto público previo a la crisis.

En el año que nos concierne ahora, la situación económica española ha empeorado, incluso podríamos decir que nos podríamos encontrar en una mayor crisis que la que sufrimos durante los años 2009-2014. Una crisis que ha tenido su origen en el virus Covid-19. Debido a este virus la economía de todo el mundo se ha paralizado y los países han tenido que recurrir a grandes deudas para poder financiar el gasto sanitario y de otra índole que esta situación ha conllevado. Esto ha provocado un déficit público mayor de lo esperado, el cual se va a sanear mediante las ayudas ofrecidas desde la

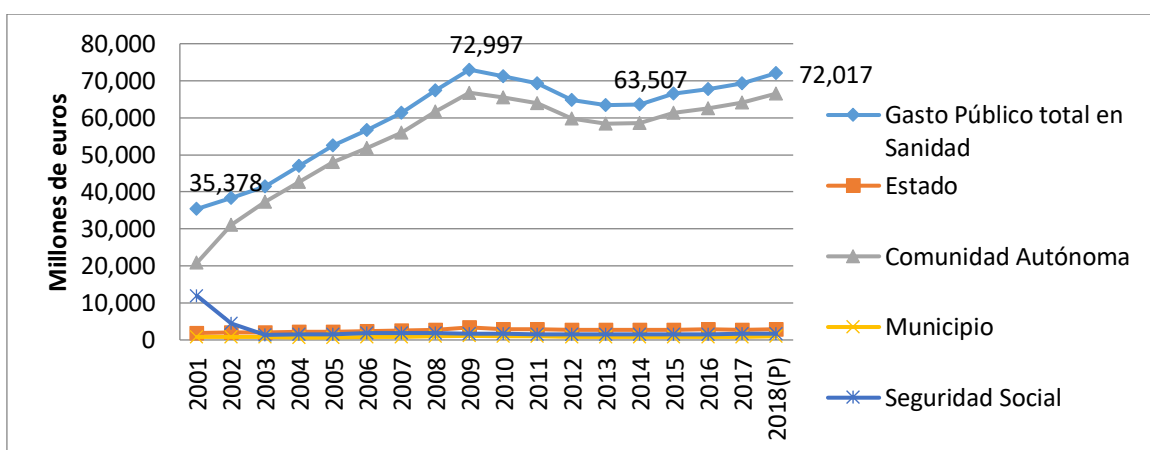
Unión Europea. Pero a pesar de ello pasarán décadas hasta que volvamos a encontrarnos en una estabilidad presupuestaria recomendable.

## 6.2. Sanidad

El gasto en sanidad, junto con el gasto en protección social y educación, es uno de los más elevados de la distribución funcional del gasto, ya que son considerados los principales servicios públicos. Este servicio es prestado en su gran mayoría por las Comunidades Autónomas, pero también participan el resto de las Administraciones Públicas.

En el siguiente gráfico podremos observar la evolución del gasto público en sanidad desde el año 2001 hasta el año 2018. Analizaremos todos los altibajos que ha sufrido este servicio durante estos años, especialmente durante la crisis, y en qué medida han afectado a cada administración pública.

### Gráfico 5: Gasto Público en Sanidad



\*(P): Datos provisionales.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de Eurostat (2020).

Durante la crisis del año 2008 el gasto en sanidad se redujo de manera drástica, de hecho se encuentra entre los cuatro servicios públicos que más recortes sufrieron durante la crisis. En el año 2009 el gasto en sanidad fue de unos 72.997 millones de euros y, en cambio, a finales del año 2014 dicho gasto se redujo hasta unos 63.507 millones de euros, lo que supuso una reducción de 9.490 millones de euros. Además, podemos observar que la crisis afectó a todos los niveles administrativos, pero especialmente, y con gran diferencia, a las Comunidades Autónomas, debido a su nivel de competencias en este servicio público.

En el análisis por capítulos del gasto en sanidad (tabla 5), podemos comprobar que los recortes más importantes se produjeron en la inversión, en la producción adquirida en el mercado y, finalmente, en la remuneración de los asalariados.



**Tabla 5: Gasto en Sanidad por capítulos**

	2009	2014	VARIACIÓN	% VARIACIÓN
Remuneración de asalariados	31.485	28.311	-3.174	-10,08%
Consumos intermedios	15.914	15.082	-832	-5,23%
Producción adquirida en el mercado	19.655	16.067	-3.588	-18,25%
Formación bruta de capital fijo	4.148	2.259	-1.889	-45,54%
Resto de partidas	1.795	1.788	7	0,39%
TOTAL GASTO EN SALUD	72.997	63.507	-9.490	-13%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Gobierno de España (2020 (b)).

La remuneración de los asalariados se redujo en 3.174 millones de euros, un ajuste equivalente al 10,08% de la masa salarial de 2009. Este recorte fue debido a dos motivos: por un lado, a la bajada de los sueldos de los empleados públicos y, por otro lado, a la reducción del número de trabajadores en la sanidad pública.

En cuanto a la inversión, en 2009 se destinaron a la construcción de centros hospitalarios o a la dotación de los mismos, y a la modernización de los equipos de los hospitales, unos 4.148 millones de euros. En cambio, en 2014 esta cifra se redujo a unos 2.259 millones de euros, una reducción de unos 787 millones de euros equivalente al 45,54% en términos nominales. Esta reducción puede tener graves consecuencias en la calidad del servicio ofrecido, dado que este depende muy altamente de la calidad del equipamiento médico y de que haya suficientes hospitales para cumplir con las necesidades de la ciudadanía.

Los consumos intermedios son de gran importancia, especialmente en los servicios hospitalarios, e incluyen los gastos corrientes y el gasto farmacéutico, concretamente los medicamentos y tratamientos suministrados en los hospitales, no los que se compran en la farmacia. En el año 2009 a este capítulo, que incluye conceptos como la energía, la limpieza, la alimentación, etc., se destinaron 15.914 millones de euros; en cambio, en 2014 se destinaron 15.082 millones de euros, lo que supuso una reducción de 832 millones de euros; a diferencia de los otros capítulos fue al que menos recortes se le aplicó.

Finalmente, nos encontramos con el capítulo de las transferencias sociales en especie: producción adquirida en el mercado. Los gastos que se incluyen en este capítulo son las transferencias al sector privado que se componen del pago a las farmacias y de los conciertos con los hospitales privados. En 2009 se efectuaron unas transferencias por un valor de 19.655 millones de euros, una cifra enorme que equivalía al 27% del total del gasto sanitario público en España. Durante la crisis esta cifra se ha ido reduciendo hasta llegar en 2014 a 16.067 millones de euros, lo que equivale a una caída del 18,25%. A pesar de dicha caída, como el total del gasto público sanitario también se ha reducido, las transferencias al sector privado siguen teniendo un gran peso sobre el

total del gasto, ya que se destinan a estas uno de cada cuatro euros del gasto público sanitario.

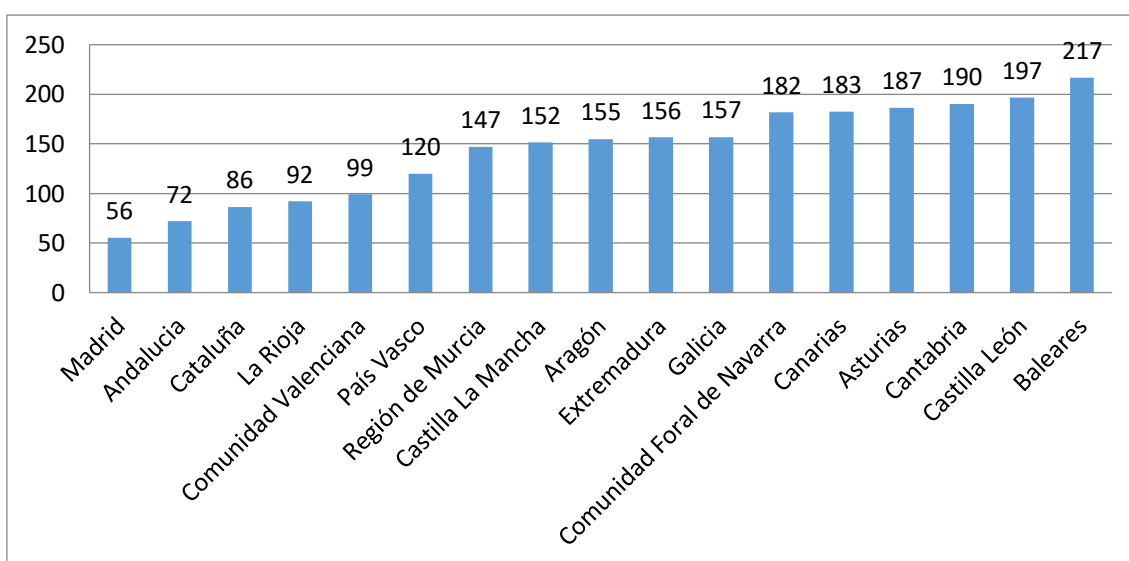
A partir de 2014 las cifras empiezan a remontar y el gasto en sanidad va recobrando fuerza, recuperando niveles de gasto anteriores a la crisis.

Actualmente, no se encuentran publicados datos exactos, pero debido a la crisis sanitaria actual que vivimos, el gasto en sanidad se ha incrementado enormemente, con la consiguiente necesidad de endeudamiento para poder hacer frente a esos gastos.

A continuación vamos a ver la información desagregada para las diferentes Comunidades Autónomas, dado el carácter altamente descentralizado de la administración española que hemos descrito en el apartado 5.

Mediante el siguiente gráfico analizaremos las variaciones que ha sufrido el gasto per cápita en sanidad pública en cada Comunidad Autónoma entre los años 2012 y 2017.

**Gráfico 6: Variación del gasto en sanidad per cápita por comunidades 2012 - 2017**



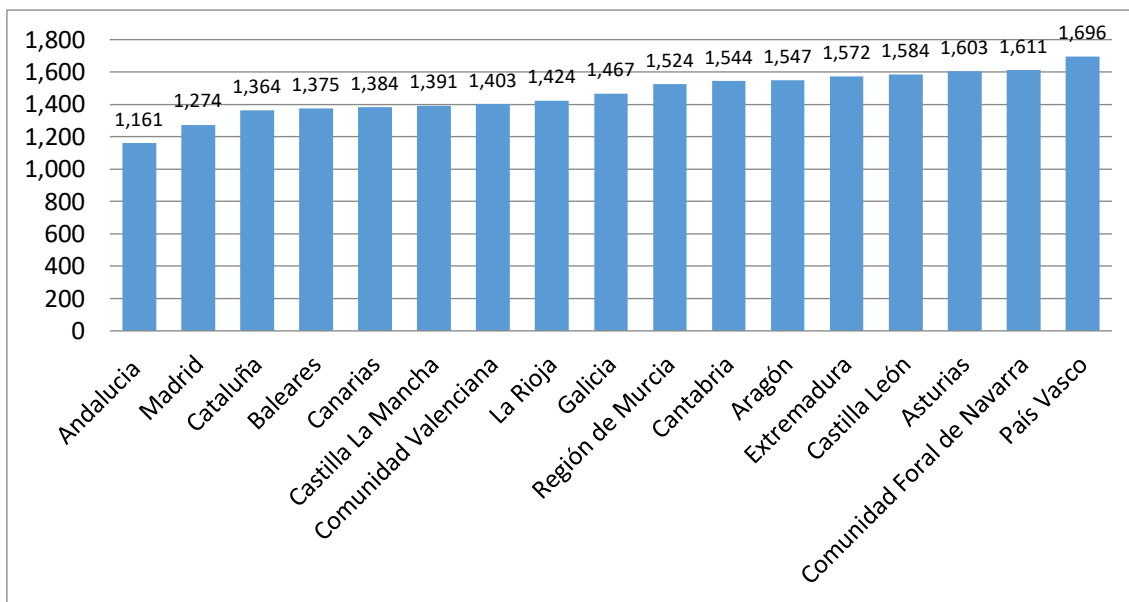
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Gobierno de España (2020 (a)) y a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística (n.d.).

Como podemos observar, el gasto per cápita en sanidad pública ha aumentado entre los años 2012 y 2017 en todas las Comunidades Autónomas, pero podemos apreciar que en algunas ese aumento ha sido mayor, especialmente, en Baleares, Castilla León y Cantabria, entre otras. Las que menos aumento han tenido han sido Madrid, Andalucía, Cataluña, La Rioja y Valencia, que están por debajo de la media de 118 euros per cápita.

Aunque en la tabla anterior hemos podido ver que algunas comunidades durante esos cinco años tuvieron un mayor aumento del gasto público en sanidad que otras, no

quiere decir que estas sean las comunidades que más invierten en este sector. Si observamos el siguiente gráfico podremos comprobar que la comunidad que mayor gasto per cápita realizó en sanidad pública en el año 2017, fue el País Vasco, seguido de Navarra y Asturias. En cambio, la comunidad con un menor gasto per cápita fue Andalucía, seguido de Madrid y Cataluña.

**Gráfico 7: Gasto público per cápita sanitario 2017**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Gobierno de España (2020 (a)) y a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística (n.d.).

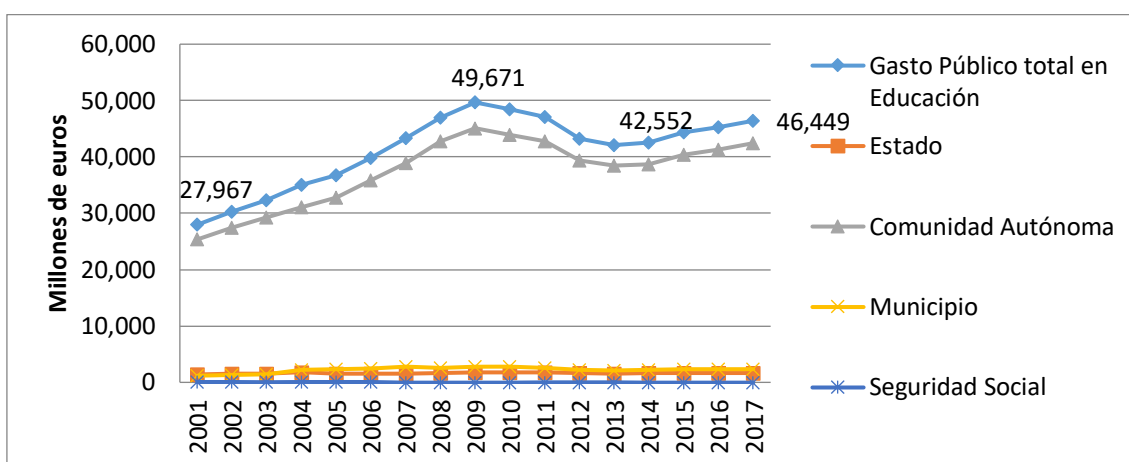
### 6.3. Educación

El gasto público en educación incluye el realizado por el conjunto de las Administraciones Públicas y en todos los niveles educativos, fundamentalmente, primaria, secundaria y tercer ciclo.

En el gráfico 8 podremos observar la evolución de dicho gasto desde el año 2001 hasta el año 2017. Analizaremos todos los altibajos que ha sufrido este servicio durante estos años, especialmente durante la crisis, y en qué medida han afectado a cada administración pública.

Podemos observar cómo durante la crisis, el gasto en educación, al igual que el gasto en sanidad, sufrió una enorme caída. Especialmente, en el año 2009 en España se destinaron 49.671 millones de euros al gasto educativo; en cambio, en el año 2014 solo se invertía en educación la cantidad de 42.552 millones de euros. Además, podemos observar, al igual que en sanidad, que la crisis afectó a todos los niveles administrativos, pero especialmente, y con gran diferencia, a las Comunidades Autónomas, debido a su nivel de competencias en este servicio público.

## Gráfico 8: Gasto Público en Educación



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de Eurostat (2020).

En el análisis por capítulos del gasto en educación podemos comprobar que los recortes más importantes se produjeron en la inversión, en los consumos intermedios y, finalmente, en la remuneración de asalariados.

**Tabla 6: Gasto en Educación por capítulos**

	2009	2014	VARIACIÓN	% VARIACIÓN
Remuneración de asalariados	32.289	28.808	-3.481	-10,78%
Consumos intermedios	4.677	3.337	-1.340	-28,65%
Producción adquirida en el mercado	7.090	6.957	-133	-1,88%
Formación bruta de capital	3.591	1.431	-2.160	-60,15%
Resto de partidas	2.024	2.019	5	0,25%
<b>TOTAL GASTO EN EDUCACIÓN</b>	<b>49.671</b>	<b>42.552</b>	<b>-7.119</b>	<b>14,33%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Gobierno de España (2020 (b)).

El capítulo que más recortes sufrió en cifras absolutas fue el gasto de personal. En 2009 supuso un gasto de 32.289; no obstante, en 2014 supuso unos 28.808 millones de euros, lo que se resume en una reducción de 3.481 millones de euros que equivalen a una disminución del 10,78% nominal. Este recorte fue debido a dos motivos, por un lado, a la bajada de los sueldos de los empleados públicos y, por otro lado, a la reducción del número de trabajadores en la educación pública.

El segundo capítulo con mayores recortes en cifras absolutas fue la denominada formación bruta de capital, que recoge las partidas destinadas a la inversión, tanto la construcción de centros educativos como la dotación de equipamiento permanente. En el año 2009 fueron destinados 3.591 millones de euros a esta partida, en cambio,

en 2014 se destinaron 1.431 millones, lo que supuso una reducción de 2.160 millones de euros. Aunque en términos absolutos es el segundo capítulo con mayores recortes, si lo analizamos en términos relativos podemos ver que sufrió un mayor recorte que el resto de capítulos, concretamente el 60,15% nominal.

Los consumos intermedios se corresponden con los gastos corrientes que incluyen el transporte de alumnado, el gasto en alimentación, la energía, la limpieza, etc. y todos los que están destinados a la gestión de los centros. Estos gastos sufrieron una caída de 1.340 millones de euros desde el 2009 al 2014, una cifra equivalente al 28,65% de reducción sobre el gasto del año 2009.

Finalmente, nos encontramos con el capítulo de transferencias sociales en especie: producción adquirida en el mercado, que es, después de la remuneración de los empleados, el capítulo que mayor peso tiene sobre el total del gasto público educativo. Concretamente, en el año 2009 supuso el 14,27% del gasto total. Este gasto se corresponde con los conciertos que la administración tiene con colegios privados concertados.

En educación, el gasto en los colegios concertados es el que menos recortes ha sufrido durante la crisis a diferencia de las demás partidas. En 2009 supuso un gasto de 7.090 y en 2014, un gasto de 6.957 millones de euros, lo que se resume en una reducción de 133 millones de euros en cifras absolutas, equivalente al 1,88% nominal.

A partir del año 2014, al igual que ocurrió con la mayoría de los gastos públicos, el gasto en educación empezó a recuperar niveles anteriores a la crisis, pero con menos fuerza que el gasto en sanidad.

A continuación vamos a ver la información desagregada para las diferentes Comunidades Autónomas, dado el carácter altamente descentralizado de la administración española.

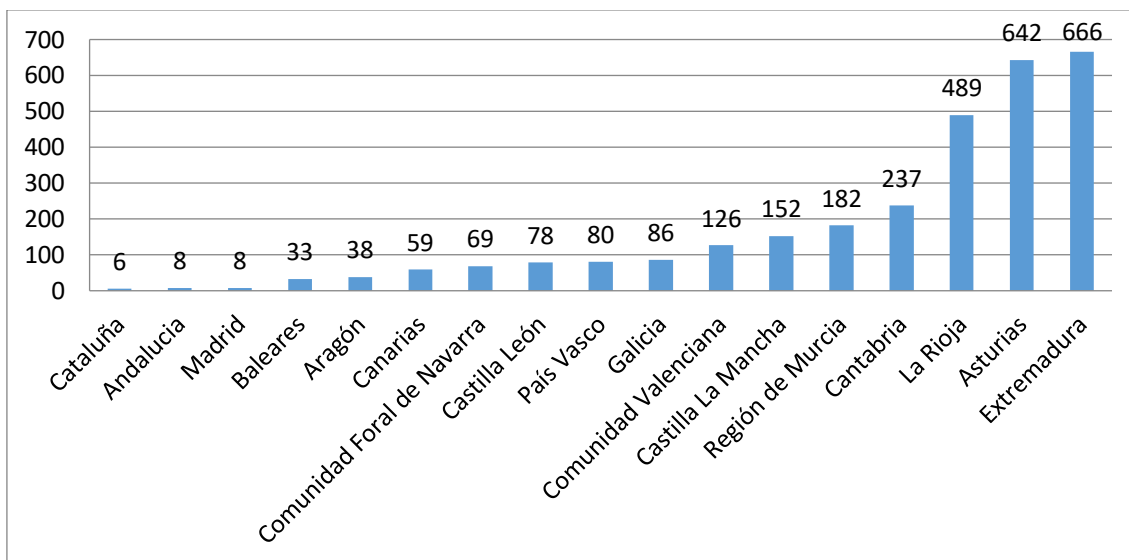
Mediante el gráfico 9 analizaremos las variaciones que ha sufrido el gasto per cápita en educación pública en cada Comunidad Autónoma entre los años 2012 y 2017.

Como podemos observar, el gasto per cápita en educación pública, al igual que en sanidad pública, ha aumentado entre los años 2012 y 2017 en todas las Comunidades Autónomas, pero podemos apreciar también que en algunas ha aumentado de manera más considerable que en otras, especialmente, Extremadura, Asturias y La Rioja. Las que menos aumento han tenido han sido Cataluña, Andalucía y Madrid, entre otras, que están por debajo de la media de 77 euros per cápita.

Al igual que hemos podido verificar en el apartado de sanidad, aunque haya algunas comunidades que en esos cinco años aumentaron su gasto público en educación más que otras, y en este caso con mayor diferencia que en el gasto sanitario, no quiere decir que las que mayor inversión realizaron sean las que más gasto público per cápita realizan. De hecho, como podemos ver en el gráfico 10, las Comunidades que más gasto per cápita tuvieron en 2017 en este sector fueron, País Vasco, Navarra y

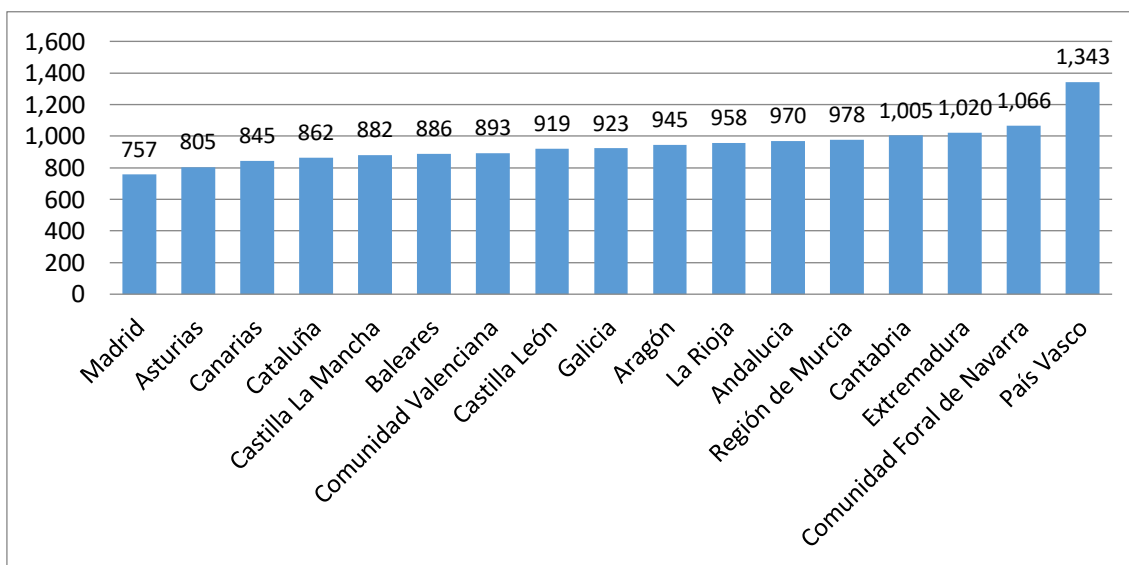
Extremadura, y en cambio, los que menor gasto per cápita tuvieron fueron Madrid, Asturias y Canarias.

**Gráfico 9: Variación del gasto en educación per cápita por comunidades 2012 -2017**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Gobierno de España (2020 (a)) y a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística (n.d.).

**Gráfico 10: Gasto público per cápita en educación 2017**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Gobierno de España (2020 (a)) y a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística (n.d.).

Si comparamos los gastos per cápita de sanidad y educación, podemos ver que el nivel de gasto de las comunidades autónomas en sanidad es mucho mayor que en educación. Además, como podemos observar, País Vasco y Navarra en los dos casos se encuentran en la cumbre del nivel de gasto per cápita y Madrid, a su vez, en el nivel más bajo. Por otro lado, en el caso de Asturias de encontrarse entre las tres primeras

comunidades con mayor gasto público per cápita en sanidad, en educación pasa a ser la segunda comunidad con un menor gasto, con lo que se podría considerar que, comparada con otras Comunidades Autónomas, prioriza más la sanidad que la educación.

## **7. Análisis estadístico de la percepción de los servicios públicos en España**

Hasta ahora hemos analizado el funcionamiento del servicio público español. Por un lado, hemos hablado sobre el concepto en sí, su historia y su tipología. Por otro lado, hemos analizado su sistema de financiación y, finalmente, hemos tratado sobre la evolución que ha sufrido el gasto público español durante las últimas décadas, haciendo mayor hincapié en los servicios públicos de salud y educación.

En este apartado analizaremos la opinión que tiene la población española sobre los servicios públicos, en especial sanidad y educación, de los que hemos venido hablando hasta ahora. Este análisis lo realizaremos en base a una encuesta realizada por el Centro de Investigaciones Sociológicas, en junio de 2017 y respondida por 3.365 ciudadanos. Para ello, dividiremos este análisis en dos apartados.

Por un lado, haremos un análisis descriptivo, centrándonos en las preguntas más interesantes relacionadas con la calidad de los servicios públicos: aquellas en las que la población nos dará su opinión sobre el funcionamiento de los servicios públicos, sobre su evolución desde el año 2012, sobre su gestión, sobre la necesidad de un control de los servicios mediante un organismo especializado y la importancia que tienen los servicios públicos para dichos ciudadanos.

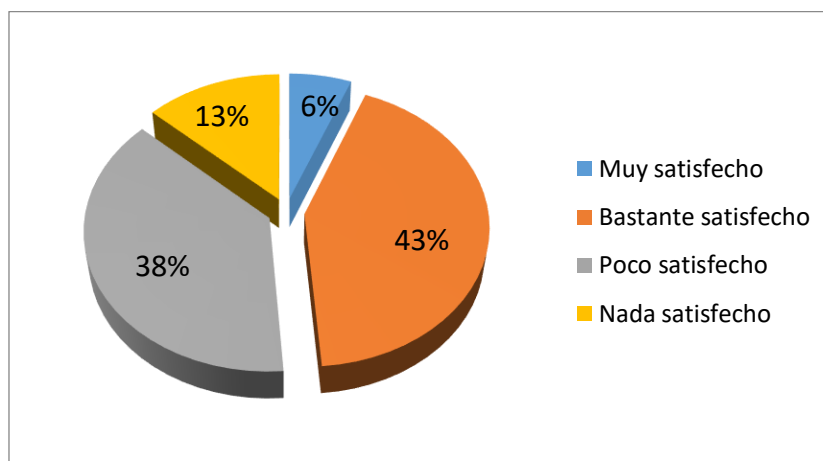
Por otro lado, realizaremos contrastes de independencia, lo que nos permitirá determinar cuáles son los factores que afectan a las respuestas de las preguntas realizadas en relación a los servicios públicos de educación y sanidad.

Para desarrollar esta parte del trabajo, he utilizado el programa Excel para el análisis descriptivo y el SPSS para los contrastes de independencia.

### **7.1. Análisis descriptivo**

Con el objetivo de analizar la percepción de la población española sobre la calidad de los servicios públicos, empezaré por analizar la pregunta en la que se cuestiona la satisfacción que obtienen los ciudadanos españoles del funcionamiento de los servicios públicos en general (educación pública, sanidad pública, servicios sociales, transportes públicos...).

## Gráfico 11: Funcionamiento de los Servicios Públicos

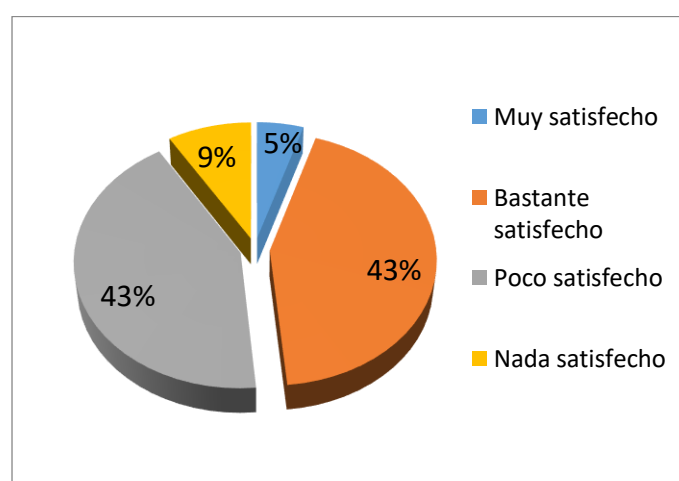


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la encuesta del CIS (2017)

Como podemos comprobar, la gran mayoría de la población está bastante satisfecha (43%) con ellos o poco satisfecha (38%), dos cifras bastante igualadas. Seguramente se deba a que algunos servicios en concreto funcionan mejor que otros o a que dentro de un mismo servicio hay discrepancias. La proporción de personas que están satisfechas (muy satisfechas y bastante satisfechas) y la de las personas que no están satisfechas (poco satisfechas y nada satisfechas) están prácticamente a la par con un 49% y un 51%.

Por ello, en los siguientes gráficos observaremos la opinión que tiene la población sobre el funcionamiento de dos servicios públicos fundamentales, como son la educación y la sanidad.

## Gráfico 12: Enseñanza Pública

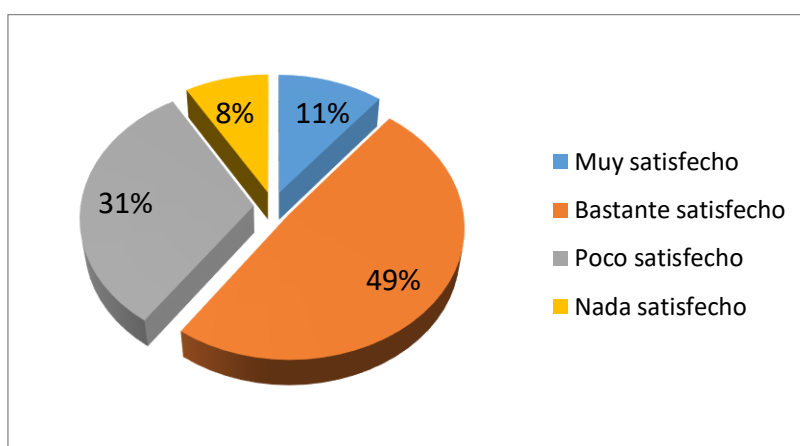


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la encuesta del CIS (2017)

Como podemos ver en el gráfico 12, si lo comparamos con el gráfico anterior, donde se evaluaba el funcionamiento de los servicios públicos en general, en la enseñanza pública no se obtiene ningún cambio relevante, debido a que, en este caso también, la gran mayoría de la población opina que está bastante satisfecho (43%) o poco satisfecho (43%) con el funcionamiento de este servicio, dos cifras que están igualadas.



### Gráfico 13: Sanidad Pública

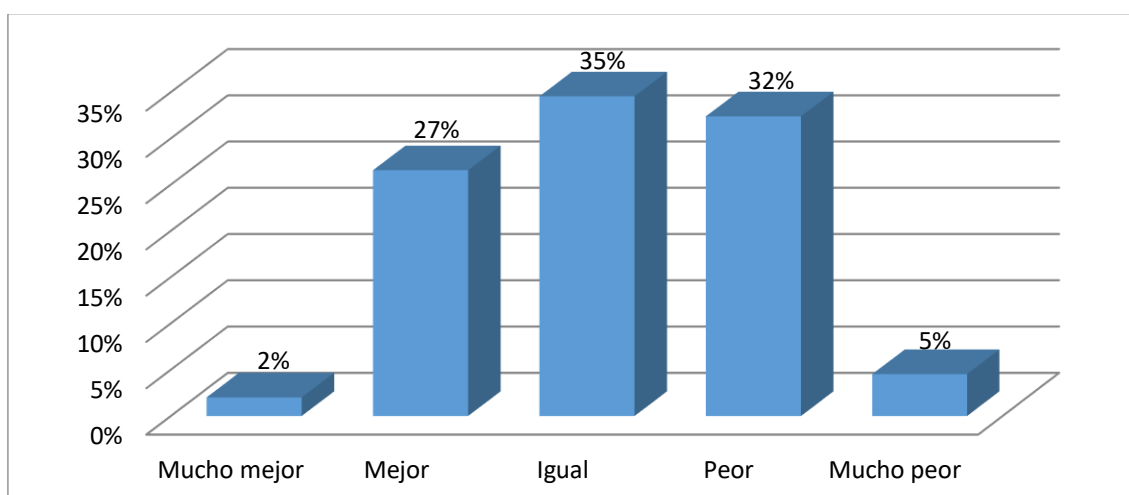


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la encuesta del CIS (2017)

En cuanto a la sanidad pública, la opinión de la gente va cambiando un poco. A pesar de que la gran mayoría de la población sigue estando bastante o poco satisfecha con el funcionamiento de este servicio público, en comparación con la opinión que tenían sobre la educación pública, abundan más las personas que están bastante o muy satisfechas (49% y 11%) que las que están poco o nada satisfechas (31% y 8%). Parece que la población, en general, tiene una opinión más favorable del servicio público sanitario que del de la enseñanza pública.

Ahora pasaré a analizar la pregunta de la encuesta que recoge la opinión que tiene la población española acerca de si el funcionamiento de los servicios públicos ha ido variando desde el año 2012 al 2017 o se ha mantenido igual.

### Gráfico 14: ¿Los Servicios Públicos funcionan mucho mejor, mejor, peor o mucho peor que hace cinco años?



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la encuesta del CIS (2017)

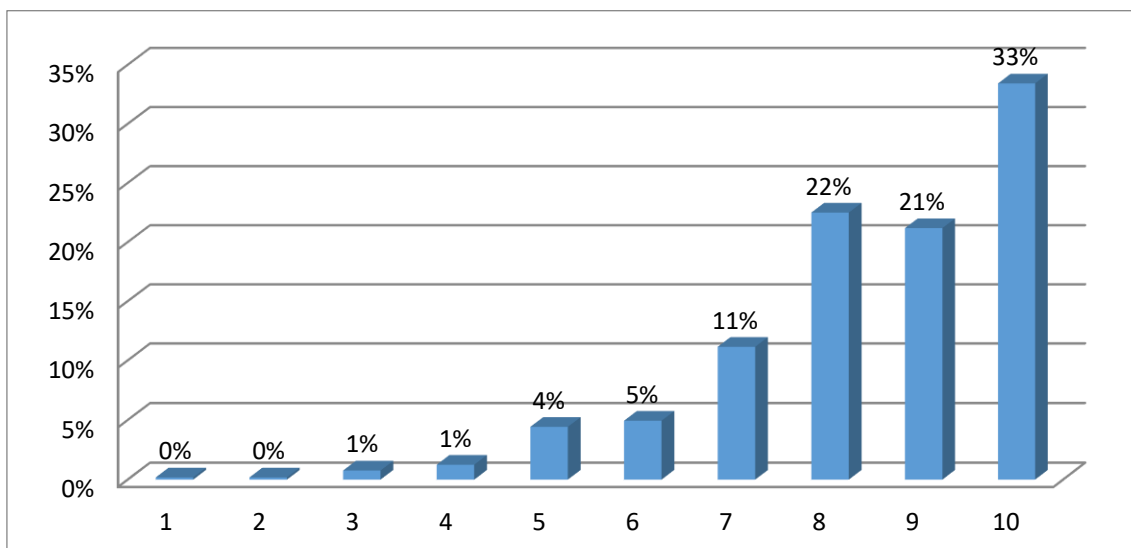
Como podemos comprobar, hay mucha discrepancia entre la población española en cuanto a la opinión que tienen sobre la evolución de los servicios públicos durante esos cinco años, ya que muchas de ellas piensan que desde el año 2012 dichos servicios han

ido mejorando, empeorando e incluso consideran que se ha mantenido igual. Esta diferencia de opiniones puede deberse a factores como la Comunidad Autónoma a la que pertenezca el ciudadano, ya que cada comunidad tiene diferentes niveles de ingresos y diferentes maneras de gestionar el servicio público, o tal vez, como he comentado anteriormente, que los encuestados se estén enfocando más en la evolución de algún servicio público en concreto y no en la evolución de todas los servicios públicos en general. Aún así, si comparamos el porcentaje de personas que piensan que han mejorado (29%) con el porcentaje de personas que piensa que han empeorado (37%), podremos ver que este último supera al primero, un hecho que nos hace ver que aunque el gasto público en dichos años creciera, no significa que dicho aumento se viera reflejado en la calidad de los servicios que muchos de los ciudadanos perciben.

A continuación consideramos la pregunta que mide la importancia que conceden los ciudadanos españoles a los servicios públicos en general. En esta pregunta se le pide a cada ciudadano que evalúe la importancia de dichos servicios del 1 al 10, donde 1 significa “ninguna importancia” y 10 “mucho importancia”.

A partir de los resultados que aparecen recogidos en el gráfico 15 podemos afirmar que la gran mayoría de los encuestados cree que los servicios públicos son altamente necesarios para el funcionamiento de este país. Esto se debe a que, sin ellos, gran parte de la población española no se podría permitir acceder a tales servicios de manera privada, ya que no todo el mundo tiene la capacidad económica necesaria para ello. Por eso, la principal finalidad de los servicios públicos es que todos los ciudadanos dispongamos de las mismas posibilidades para acceder a tales servicios independientemente del nivel de renta de cada uno.

**Gráfico 15: Importancia de los Servicios Públicos**

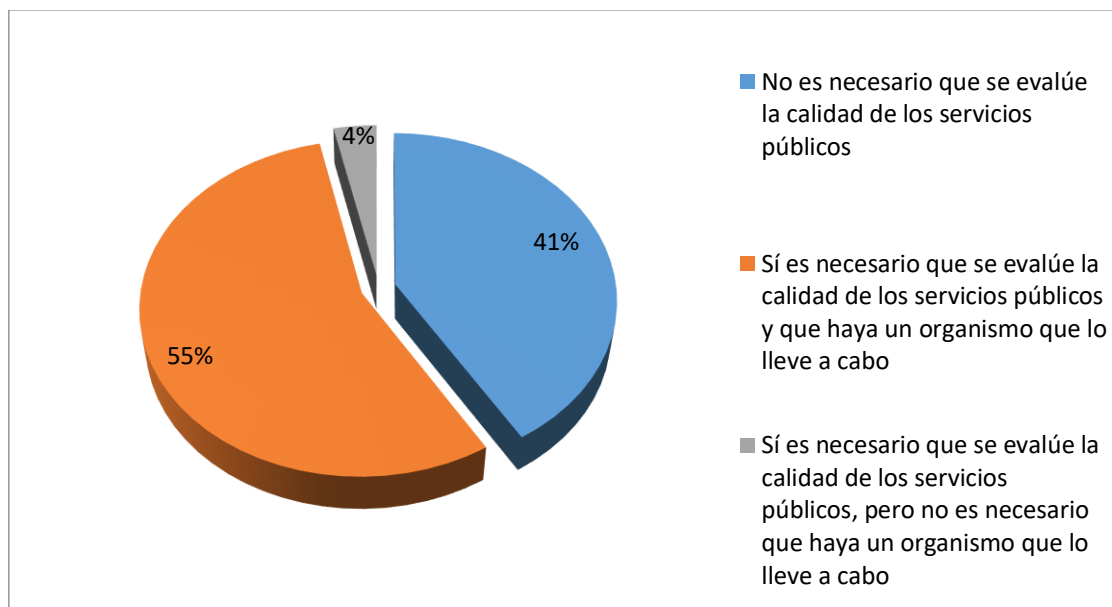


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la encuesta del CIS (2017)

Finalmente, estudiaremos mediante el siguiente gráfico, cuál es la proporción de la ciudadanía española que considera necesario destinar recursos para la evaluación de

la calidad de los servicios públicos, y entre los que están de acuerdo con dicha evaluación, cuántos ven necesario un organismo que lo lleve a cabo.

### Gráfico 16: Calidad de los Servicios Públicos y organismos especializados en evaluar dicha calidad



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la encuesta del CIS (2017)

Como podemos apreciar, la gran mayoría de los españoles, concretamente el 59%, considera que es necesario evaluar la calidad de los servicios públicos, siendo un 55% la proporción de los que opinan que es necesario evaluar la calidad con un organismo especializado que lleve a cabo dicha función. La población española cree necesario un organismo que evalúe la situación de nuestros servicios públicos, para así poder considerar si se destinan los suficientes recursos a dichas actividades y si se destinan a funciones realmente necesarias.

#### 7.2. Factores que afectan a la opinión sobre el servicio público

A continuación, se van a realizar contrastes de independencia para tratar de determinar qué factores son relevantes en las opiniones que se han obtenido acerca de las preguntas referentes al grado de satisfacción de los servicios públicos de educación y sanidad, que son aquellos en que se ha hecho especial incidencia a lo largo del trabajo. Los factores que vamos a considerar en este análisis son la edad, la ideología política y la Comunidad Autónoma. La razón de considerar como factor la Comunidad Autónoma se debe a que los servicios fundamentales, como sanidad y educación, les han sido transferidos casi en su totalidad. Además, también se había considerado que el nivel de ingresos pudiera ser un factor relevante, dado que hay más posibilidad de acceder a dichos servicios de manera privada sin necesidad de ir a la pública cuanto mayor es el nivel de ingresos de cada hogar. Sin embargo, no nos ha aportado, en general, resultados significativos. En estas pruebas de independencia se ha considerado un nivel de significación del 5%.

### 7.2.1 Servicio público de educación

Comenzamos realizando los análisis para determinar cuáles de los factores considerados son relevantes sobre el nivel de satisfacción del servicio público de educación.

Para empezar, analizaré el efecto que tiene la edad de los encuestados sobre el nivel de satisfacción que estos perciben en el funcionamiento del servicio público de educación.

Como podemos observar, la edad de una persona influye significativamente en el nivel de satisfacción que esta percibe del funcionamiento de la enseñanza pública.

Tal y como vemos en la tabla, el nivel de satisfacción que los encuestados alcanzan con este servicio público es mayor cuanto mayor es su edad. Esto puede deberse a que las personas de una edad avanzada tienden a comparar la educación que ellos recibieron en su momento con la que se ofrece actualmente. Evidentemente, si comparamos con años anteriores, probablemente la mejora sea muy significativa, pero para los jóvenes de hoy en día sigue siendo insuficiente, y es de esperar, dado el estado del sistema educativo español. Por ejemplo, el gasto público en educación en España como porcentaje del PIB ha ido disminuyendo desde el año 2009, colocándose entre los países de la Unión Europea con menores niveles de gasto en educación, y al mismo tiempo el gasto en educación a cargo de las familias, tales como refuerzo escolar y actividades extraescolares ha ido aumentando. Por otro lado, España ha sido el segundo país de la UE con mayor tasa de abandono escolar, tanto en el año 2017 como en la actualidad.

**Tabla 7: CONTRASTE EDAD – SATISFACCIÓN EDUCACIÓN PÚBLICA**

EDAD	MUY SATISFECHO	BASTANTE SATISFECHO	POCO SATISFECHO	NADA SATISFECHO	TOTAL
18 – 30	20 (3,8%)	206 (38,8%)	243 (45,8%)	62 (11,7%)	531 (100%)
31 – 45	33 (3,7%)	371 (41,2%)	415 (46,1%)	82 (9,1%)	901 (100%)
46 – 60	48 (6,1%)	343 (43,3%)	338 (42,6%)	64 (8,1%)	793 (100%)
+ 61	42 (6,0%)	357 (51,0%)	253 (36,1%)	48 (6,9%)	700 (100%)
TOTAL	143 (4,9%)	1277 (43,7%)	1249 (42,7%)	256 (8,8%)	2925 (100%)

Valor Estadístico: 40,129. gl: 9. p-valor  $\leq$  0,001

En segundo lugar, analizaré el efecto que tiene la ideología política de los encuestados en el nivel de satisfacción que estos perciben en el funcionamiento del servicio público de educación.

**Tabla 8: CONTRASTE IDEOLOGÍA - SATISFACCIÓN EDUCACIÓN PÚBLICA**

IDEOLOGÍA	MUY SATISFECHO	BASTANTE SATISFECHO	POCO SATISFECHO	NADA SATISFECHO	TOTAL
IZQUIERDA	26 (4,3%)	221 (36,2%)	302 (49,5%)	61 (10,0%)	610 (100%)
CENTRO	59 (4,3%)	637 (46,0%)	574 (41,4%)	115 (8,3%)	1385 (100%)
DERECHA	17 (8,6%)	93 (47,0%)	67 (33,8%)	21 (10,6%)	198 (100%)
TOTAL	102 (4,7%)	951 (43,4%)	943 (43,0%)	197 (9,0%)	2193 (100%)

Valor Estadístico: 29,854. gl: 6. p-valor  $\leq$  0,001

Al igual que ha sucedido con la edad, la ideología política también es un factor muy significativo en esta cuestión. Esto puede deberse al nivel de utilidad que le dan las personas de cada uno de los grupos ideológicos a este servicio público.

Por un lado, la ideología de izquierdas desarrolla sus políticas pensando en la sociedad, su objetivo es crear un estado de bienestar del que puedan beneficiarse todas las personas, de tal manera que dichos servicios públicos sean sufragados mediante impuestos que pagan los ciudadanos en base a sus posibilidades económicas. En cambio, la ideología de derechas está más centrada en el individuo y la iniciativa privada. Los gobiernos de derechas son los que favorecen más la economía de las empresas privadas para que sean estas las que generen la riqueza en el país.

Dando por hecho que las personas que votan a favor de cada una de las ideologías están de acuerdo con las políticas que aplican, podrían explicarse los resultados que obtenemos de esta prueba de independencia, ya que, como vemos, las personas con ideología de izquierdas están menos satisfechas con el servicio público de educación que los de derechas porque probablemente les preocupa más su nivel de calidad y en consecuencia son más exigentes y críticas respecto de ello.

En tercer lugar, analizaré el efecto que tiene el nivel de gasto público en educación per cápita de las Comunidades Autónomas en los resultados del nivel de satisfacción que los encuestados perciben en el funcionamiento de los servicios públicos de educación. Para ello he dividido las Comunidades en tres grupos diferentes en base a sus niveles de gasto per cápita, bajo, medio y alto, basándome en el nivel de gasto del año 2017 que aparecía recogido en el gráfico 10. Por un lado, nos encontramos con Madrid, Asturias, Canarias, Cataluña, Castilla La Mancha y Baleares con un gasto per cápita bajo. Por otro lado, nos encontramos con Valencia, Castilla León, Galicia, Aragón y La

Rioja con un gasto per cápita medio. Y finalmente, Andalucía, Murcia, Cantabria, Extremadura, Navarra y País Vasco con un gasto per cápita alto.

**Tabla 9: CONTRASTE GASTO POR CCAA - SATISFACCIÓN EDUCACIÓN PÚBLICA**

GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN PER CÁPITA	MUY SATISFECHO	BASTANTE SATISFECHO	POCO SATISFECHO	NADA SATISFECHO	TOTAL
GASTO PER CÁPITA BAJO	72 (5,4%)	574 (43,3%)	568 (42,9%)	111 (8,4%)	1325 (100%)
GASTO PER CÁPITA MEDIO	28 (5,1%)	238 (43,7%)	237 (43,5%)	42 (7,7%)	545 (100%)
GASTO PER CÁPITA ALTO	42 (4,0%)	462 (44,1%)	441 (42,1%)	103 (9,8%)	1048 (100%)
TOTAL	142 (4,9%)	1274 (43,7%)	1246 (42,7%)	256 (8,8%)	2918 (100%)

Valor Estadístico: 5,081. gl: 6. p-valor = 0,533

De acuerdo con el resultado obtenido, concluimos que el gasto público per cápita que realizan las Comunidades Autónomas en educación no es un factor que afecte al nivel de satisfacción que los usuarios perciben en el funcionamiento de los servicios públicos de educación.

Es posible que este resultado se deba a que las diferencias de inversión en educación pública que existe entre comunidades autónomas no se traduzcan en una mejor calidad del servicio educativo, o al menos, no en la suficiente medida como para que sea percibida por los ciudadanos.

### 7.2.2 Servicio público de sanidad

Una vez analizadas las preguntas relacionadas con la enseñanza pública, voy a dar paso a las preguntas relacionadas con la sanidad pública. De las diferentes cuestiones relacionadas con el servicio público de sanidad, he considerado, a modo de ejemplo, la asistencia en hospitales públicos, pero al realizar los análisis con la pregunta referida a los servicios de asistencia en centros de salud públicos, los resultados obtenidos son similares a las que presento a continuación.

En las siguientes tres tablas cruzadas observaremos, al igual que lo hemos hecho con la enseñanza pública, cuál es el nivel de satisfacción que obtienen los encuestados del funcionamiento de los servicios de asistencia en hospitales públicos en base a la edad, a la ideología y a la Comunidad Autónoma de cada uno de los encuestados.

Primero, comenzaré por analizar el efecto que tiene la edad de los encuestados en los resultados del nivel de satisfacción que estos perciben en el funcionamiento de los servicios de asistencia en hospitales públicos.

**Tabla 10: CONTRASTE EDAD - SATISFACCIÓN SANIDAD PÚBLICA**

EDAD	MUY SATISFECHO	BASTANTE SATISFECHO	POCO SATISFECHO	NADA SATISFECHO	TOTAL
18 – 30	31 (5,8%)	227 (42,2%)	212 (39,4%)	68 (12,6%)	538 (100%)
31 – 45	71 (7,5%)	419 (44,1%)	373 (39,2%)	88 (9,3%)	951 (100%)
46 – 60	94 (10,8%)	402 (46,2%)	289 (33,2%)	86 (9,9%)	871 (100%)
+61	155 (16,8%)	469 (51,0%)	222 (24,1%)	74 (8,0%)	920 (100%)
TOTAL	351 (10,7%)	1517 (46,3%)	1096 (33,4%)	316 (9,6%)	3280 (100%)

Valor Estadístico: 108,182. gl: 9. p-valor  $\leq$  0,001

Al igual que en la pregunta anterior, la edad también es un factor que afecta significativamente al nivel de satisfacción que obtienen los encuestados del funcionamiento de los servicios de asistencia en hospitales públicos.

Como podemos ver, cuanto mayor es la persona encuestada mejor valoración tiene sobre dichos servicios y al revés, cuanto más joven, peor valoración tiene. Esto puede deberse a que, según los datos de 2017 de la sanidad pública, más del 50% de todos los ingresos hospitalarios corresponde a personas de más de 65 años de edad, con estancias más largas que el resto de la población y con reingresos más frecuentes. Con lo cual, son estos últimos quienes hacen un mayor uso de dichos servicios, y debido a que son las personas mayores las que más han vivido los cambios en el sistema sanitario, es normal que lo valoren más que los jóvenes.

A continuación, analizaré el efecto que tiene la ideología política de los encuestados en los resultados del nivel de satisfacción que estos perciben en el funcionamiento de los servicios de asistencia en hospitales públicos.

Al igual que ocurría con la enseñanza pública, la ideología política también afecta significativamente al nivel de satisfacción que obtienen los encuestados del funcionamiento de los servicios de asistencia en hospitales públicos. Esto se debe a la misma razón que en la enseñanza pública, y es que las personas que están a favor de las políticas de derechas tienen una iniciativa privatizadora, mientras que los de izquierdas son más partidarios de promocionar una sanidad pública de calidad de la que toda sociedad pueda beneficiarse y, por lo tanto, son más críticos con su funcionamiento.

**Tabla 11: CONTRASTE IDEOLOGÍA - SATISFACCIÓN SANIDAD PÚBLICA**

IDEOLOGÍA	MUY SATISFECHO	BASTANTE SATISFECHO	POCO SATISFECHO	NADA SATISFECHO	TOTAL
IZQUIERDA	46 (7,1%)	266 (40,9%)	267 (41,0%)	72 (11,1%)	651 (100%)
CENTRO	170 (11,2%)	739 (48,6%)	482 (31,7%)	131 (8,6%)	1522 (100%)
DERECHA	34 (14,6%)	118 (50,6%)	59 (25,3%)	22 (9,4%)	233 (100%)
TOTAL	250 (10,4%)	1123 (46,7%)	808 (33,6%)	225 (9,4%)	2406 (100%)

Valor Estadístico: 38,461. gl: 6. p-valor  $\leq 0,001$

En último lugar, analizaré el efecto que tiene el nivel de gasto público en sanidad per cápita de las Comunidades Autónomas en los resultados del nivel de satisfacción que los encuestados perciben en el funcionamiento de los servicios de asistencia en hospitales públicos. Para ello, al igual que he hecho en las preguntas relacionadas con la enseñanza pública, he dividido las Comunidades en tres grupos diferentes en base a sus niveles de gasto per cápita, bajo, medio y alto, basándome en el nivel de gasto del año 2017.

**Tabla 12: CONTRASTE GASTO POR CCAA - SATISFACCIÓN SANIDAD PÚBLICA**

GASTO PÚBLICO EN SANIDAD PER CÁPITA	MUY SATISFECHO	BASTANTE SATISFECHO	POCO SATISFECHO	NADA SATISFECHO	TOTAL
GASTO PER CÁPITA BAJO	113 (7,9%)	591 (41,4%)	538 (37,6%)	187 (13,1%)	1429 (100%)
GASTO PER CÁPITA MEDIO	96 (10,2%)	457 (48,7%)	306 (32,6%)	79 (8,4%)	938 (100%)
GASTO PER CÁPITA ALTO	142 (15,7%)	464 (51,3%)	250 (27,6%)	49 (5,4%)	905 (100%)
TOTAL	351 (10,7%)	1512 (46,2%)	1094 (33,4%)	315 (9,6%)	3272 (100%)

Valor Estadístico: 97,932. gl: 6. p-valor  $\leq 0,001$

El gasto público per cápita que se realiza en sanidad en cada Comunidad Autónoma es un factor que afecta significativamente al nivel de satisfacción que obtienen los encuestados del funcionamiento de los servicios de asistencia en hospitales públicos.



En esta tabla podemos comprobar cómo cuanto mayor es el gasto público per cápita en sanidad de cada Comunidad Autónoma, mayor es la satisfacción que derivan los encuestados de dichos servicios.

Entre las comunidades con un gasto per cápita bajo encontramos Andalucía, Madrid, Cataluña, Baleares, Canarias y Castilla la Mancha. Entre las comunidades con un gasto per cápita medio encontramos la Comunidad Valenciana, La Rioja, Galicia, Murcia y Cantabria. Y finalmente, entre las comunidades con mayor gasto público per cápita en sanidad se encuentran, País Vasco, Navarra, Asturias, Castilla León, Extremadura y Aragón.

Estos resultados nos hacen ver que el nivel de inversión que se realiza en la sanidad pública se ve reflejado en la calidad de los servicios que ofrecen y, en consecuencia, en la satisfacción que obtienen los usuarios de ellos. Por lo tanto, las comunidades con una menor inversión en sanidad en las cuales la satisfacción fuera muy baja deberían de plantearse un cambio en la gestión de los ingresos públicos y cuadrar mejor sus presupuestos para dar más importancia a los servicios fundamentales como son la sanidad, la educación y la protección social.

## **8. Conclusiones**

La primera conclusión que podemos extraer a partir de la realización del trabajo es la gran importancia que dan los españoles a los servicios públicos. Si bien, en general, están bastante satisfechos con ellos, aún hay un gran margen de mejora. Consideran que la calidad de tales servicios ha empeorado, lo cual es lógico, ya que la crisis del año 2008 tuvo muchas repercusiones en el nivel de gasto público, provocando grandes recortes y, a pesar de la recuperación producida entre los años 2014 y 2017, no se pudieron alcanzar los niveles de gasto anteriores a la crisis, por lo que la calidad de los servicios públicos se vio perjudicada.

Aunque dicho empeoramiento se reflejó a nivel de todo el Estado, unas Comunidades Autónomas se vieron más afectadas que otras. Uno de los motivos es el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, ya que, tal como hemos visto, hay Comunidades que salen más beneficiadas que otras debido a dicho sistema. Tal vez debiera revisarse dicha forma de financiación para que las Comunidades Autónomas pudieran tener una mayor autonomía sobre sus ingresos públicos y contribuir de manera más justa a la ayuda de las Comunidades más desfavorecidas y a los gastos de la Administración Central.

Por otro lado, cada Comunidad tiene la capacidad de decidir libremente cómo distribuir sus gastos y, por lo tanto, dar mayor prioridad a unos servicios que a otros. Debido a ello, hay Comunidades que destinan a los servicios públicos fundamentales mayores porcentajes de sus gastos no financieros que otras. Las Comunidades que, comparativamente, destinan un menor porcentaje tendrían un margen para mejorar aquellos servicios que son más importantes para nuestro bienestar.

Un ejemplo que refleja perfectamente la importancia de los servicios públicos fundamentales, es la crisis sanitaria actual que estamos viviendo debido al covid-19, que nos permite ver las consecuencias de los recortes que ha venido sufriendo la sanidad pública durante estas dos últimas décadas.

Por ello, aunque el nivel de ingresos públicos es un factor importante para después poder ofrecer mejores servicios, de nada vale si no sabemos gestionar bien ese dinero, y no se da prioridad a servicios tan importantes como la sanidad.

Además, debemos tener en cuenta que el nivel de gasto público no es el único determinante para una mejor calidad de los servicios públicos, ya que, como hemos visto durante el trabajo, en el caso de los servicios de educación un nivel de gasto mayor no ha conllevado un mayor nivel de satisfacción con el funcionamiento de dicho servicio, por lo que habría que tratar de ver cuáles son los factores que pueden afectar a la calidad de dichos servicios, para después poder gestionarlos de forma más eficiente.

## 9. Bibliografía

- Concierto Económico. (n.d.). El modelo de financiación de Concierto Económico. Consultado el 15 de marzo de 2020. Disponible en: <http://www.conciertoeconomico.org/es/profesionales-y-estudiantes/estudio-del-concierto/relaciones-financieras/modelo-teorico>
- De la Fuente, A. (2019). Financiación autonómica: una breve introducción. Disponible en: <http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2019-07.pdf>
- Enciclopedia jurídica. (2020). Servicio público esencial. Disponible en: <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/servicio-p%C3%BAblico-esencial/servicio-p%C3%BAblico-esencial.htm>
- Eurostat. (2020). Disponible en: [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov\\_10a\\_main&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10a_main&lang=en)
- Fundación BBVA. (2015). Gasto en los servicios públicos fundamentales en España y sus comunidades autónomas (2002-2013). Disponible en: <https://www.fbbva.es/bd/gasto-los-servicios-publicos-fundamentales-espana-comunidades-autonomas-2002-2013/>
- Gobierno de España. (n.d.). Ministerio de educación y formación profesional. Alumno matriculado en Enseñanzas de Régimen General. Consultado el 21 de julio de 2020. Disponible en: <http://estadisticas.mecd.gob.es/EducaDynPx/educabase/index.htm?type=pcaxis&path=/Educacion/Alumnado/Matriculado/2017-2018RD/RGTodas&file=pcaxis&l=s0>

- Gobierno de España. (2020 (a)). Clasificación funcional del gasto del subsector Administración Regional (COFOG) y detalle por comunidad autónoma. Disponible en: <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/iacofogCA.aspx>
- Gobierno de España. (2020 (b)). Clasificación del gasto de las Administraciones Públicas (COFOG). Disponible en: <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/iacogofseries.aspx>
- Instituto Nacional de Estadística (INE). (2018). Déficit/superávit público. Disponible en: [https://www.ine.es/prodyser/economia\\_ue18/bloc-4c.html](https://www.ine.es/prodyser/economia_ue18/bloc-4c.html)
- Instituto Nacional de Estadística (INE). (n.d.). Población por comunidades. Consultado el 15 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=2853&L=0>
- Instituto Nacional de Estadística (INE). (2020). PIB per cápita por Comunidades Autónomas. Disponible en: [https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736167628&menu=resultados&idp=1254735576581#!tabs-1254736158133](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736167628&menu=resultados&idp=1254735576581#!tabs-1254736158133)
- Izquierdo Collado, J.D. y Torres Kumbrián, R. (2010). Estado y sistemas de bienestar. Canal UNED. Disponible en: <https://canal.uned.es/video/5a6f5cb8b1111f7e7b8b49bc>
- Lago Peñas, M. (2016). Cartografía de los recortes, el gasto público en España entre 2009 y 2014. Disponible en: <http://www.pensamientocritico.org/primer-epoca/comobr0516.pdf>
- Llamas, M. (2013). España registra en 2012 el segundo mayor agujero fiscal de su historia. Disponible en: <https://www.libremercado.com/2013-04-22/rajoy-registra-el-segundo-mayor-agujero-fiscal-de-la-historia-de-espana-1276488220/>
- Ministerio de Hacienda y Función Pública. (2014). Informe sobre la dimensión territorial de la actuación de las Administraciones Públicas, Ejercicio 2014. Disponible en: [https://www.hacienda.gob.es/CDI/cuentas%20territorializadas/informe\\_ministerio\\_scpt\\_2014.pdf](https://www.hacienda.gob.es/CDI/cuentas%20territorializadas/informe_ministerio_scpt_2014.pdf)
- Molero Martín – Salas, M.P. y Pacheco Jiménez, M.N. (2014). Los Servicios Públicos Esenciales en España. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/79119492.pdf>
- Montero Pascual, J.J. (2004). Formas de gestión de los servicios públicos. Canal UNED. Disponible en: <https://canal.uned.es/video/5a6f6bc5b1111fe0498b4629>

- Montero Pascual, J.J. (2007). Servicio público y Unión Europea. Canal UNED. Disponible en: <https://canal.uned.es/video/5a6f45d6b1111fb7028b4834>
- Rallo, J.R. (2016). La pizarra de Juan Ramón Rallo. Deusto S.A ediciones.
- UNED (n.d.). El régimen del servicio público tradicional. Consultado el 25 de abril de 2020. Disponible en: <http://derecho.isipedia.com/segundo/derecho-administrativo-ii/07-actividad-de-prestacion-o-servicio-publico>
- Uriarte, P.L. (2016). *Nuestro Concierto: claves para entenderlo*. Disponible en: [http://elconciertoeconomico.com/descargas/Nuestro-Concierto/Nuestro Concierto Claves para entenderlo.pdf](http://elconciertoeconomico.com/descargas/Nuestro-Concierto/Nuestro_Concierto_Claves_para_entenderlo.pdf)

#### **Fuente estadística**

- Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) (2017). Encuesta Calidad de los Servicios Públicos (XII). Estudio nº: 3181.