

Suficiencia financiera de las CCAA y Estado del bienestar¹

Francisco Pérez García, *Universitat de València e Ivie*

Silvia Mollá Martínez, *Ivie*

Juan Pérez Ballester, *Ivie*

José A. Pérez García, *Universidad Politécnica de Valencia*

Resumen

Este trabajo estudia la trayectoria de los ingresos y gastos de las comunidades autónomas entre 2003 y 2015 y los desequilibrios financieros existentes en las comunidades de régimen común durante los años de vigencia del sistema de financiación aprobado en 2009. Tras revisar la evidencia sobre las posibles causas de los problemas, el estudio cuestiona que los déficits se deban fundamentalmente a un exceso de gasto y que los ajustes en los servicios públicos fundamentales hayan sido un resultado inevitable de las caídas inesperadas de los ingresos. Las diferencias de los ajustes realizados por las distintas administraciones en sus gastos en servicios públicos fundamentales, indican que buena parte de los problemas se deben al diseño del sistema de financiación de 2009, que no ha proporcionado recursos suficientes ni estables para prestar los servicios esenciales del Estado de bienestar encomendados a las comunidades. El ritmo de ajuste impuesto por la UE y la asimétrica distribución del déficit decidida por el Gobierno han limitado adicionalmente los recursos autonómicos, mientras se protegía el gasto en servicios fundamentales de las administraciones centrales. Estas experiencias de la última década no deben ser olvidadas al revisar el sistema de financiación, dada su decisiva influencia en los recursos que estarán disponibles para prestar servicios básicos del Estado de bienestar en el futuro.

¹ Los autores agradecen las observaciones y sugerencias realizadas a una versión previa de este trabajo por Rafael Beneyto, Vicent Cucarella, Ismael Fernández, Rafael Granell, Joaquín Maudos, Eusebio Monzó e Irene Santamaría.

1. Introducción

Desde que comenzó la crisis, las comunidades autónomas han atravesado enormes dificultades financieras que todavía no han superado. Los desequilibrios se han manifestado en los años posteriores a la aprobación del todavía vigente sistema de financiación autonómica, aprobado a finales de 2009. En contra de lo que cabía esperar de la exposición de motivos de la Ley 22/2009, los años de aplicación de la misma se han caracterizado por la financiación de partes sustanciales de los gastos de las comunidades de régimen común mediante déficit, una formidable acumulación de deuda, el cierre del acceso a los mercados de la mayoría de las comunidades desde 2012 y la implementación de los mecanismos de auxilio financiero por parte del Gobierno de España facilitados por la política monetaria del Banco Central Europeo. Tras superarse la fase más aguda de tensión financiera gracias a estos instrumentos, las comunidades han afrontado ajustes que han implicado recortes significativos de sus gastos, buena parte de los cuales han afectado a importantes servicios del Estado de bienestar, como la salud, la educación o la dependencia, haciendo imposible la estabilidad deseable del gasto en servicios públicos tan esenciales. Como consecuencia de la dificultad de realizar ajustes en los mismos, los recortes han sido todavía más intensos en el resto de funciones y en los gastos de inversión.

La experiencia de las comunidades durante la última década ha sido, por tanto, muy negativa, tanto desde el punto de vista financiero como en numerosos aspectos de la gestión de sus responsabilidades en materia de servicios públicos fundamentales (SPF). Por una parte, han tenido que realizar reducciones de gasto importantes mientras muchas de las demandas crecían. Por otra, al no haber podido mantener los niveles de prestación de esos servicios, se han enfrentado a importantes tensiones sociales, como consecuencia de las reacciones derivadas de quedar defraudadas las expectativas de mejora en materias importantes para la igualdad de oportunidades. Además, las comunidades han tenido que realizar políticas de gasto claramente contracíclicas en años de recesión y han debido renunciar a buena parte de sus actividades de fomento del desarrollo en años en los que la crisis reclamaba iniciativas transformadoras de la economía más intensas.

La confluencia de todos esos problemas ha desembocado en una corriente de descrédito del Estado autonómico, alimentada tanto por los partidarios de la recentralización como por quienes apoyan opciones independentistas. Sin ser mayoritarias, ambas opiniones han aumentado en estos años, sustentadas por actuaciones que han favorecido la impresión de que las comunidades no han cumplido adecuadamente con sus funciones y existen carencias graves de diseño y gobernanza del Estado de las autonomías y el Estado de bienestar.

Una crítica frecuente en esa dirección es que las comunidades gastan mucho y no gastan bien. Basándose en esa hipótesis, los desequilibrios financieros y los ajustes de estos años son considerados por algunos –especialistas incluidos– la consecuencia

inevitable de la falta de prudencia financiera. Sin embargo, la confirmación de esa hipótesis de exceso de gasto requiere un repaso detallado de la evidencia empírica disponible que, como veremos, la matiza en gran medida y aconseja considerar otras causas de los problemas. Ese es el objetivo de este trabajo, pues consideramos que una evaluación adecuada de las causas por las que se han producido los desequilibrios financieros de las comunidades es condición necesaria –aunque no suficiente– para encontrar soluciones adecuadas a los mismos, evitar repetir errores en el futuro y abordar con más probabilidades de éxito la reforma del sistema de financiación de las comunidades que ahora parece inminente.

Para precisar el diagnóstico de las causas de la inestabilidad financiera padecida por las comunidades tomaremos como referencia cuatro hipótesis distintas. La primera, que podemos denominar tradicional, es la *falta de prudencia* de las comunidades en la asunción de compromisos sostenibles de gasto. La segunda es la *sorpres*a que representan unas caídas desproporcionadas de los ingresos tras la llegada de la crisis. La tercera y la cuarta consideran el *diseño deficiente de los instrumentos* como causa: las *malas propiedades del sistema de financiación* de 2009 y las *características de las políticas de ajuste* aplicadas en los años recientes, concretamente, los objetivos de ingresos y gastos fijados en los Programas de Estabilidad y el reparto entre las distintas AAPP de los esfuerzos de reducción del déficit.

La revisión de estas cuatro hipótesis es posible a partir de la abundante información relevante disponible en la actualidad. Como se verá, puede ser de gran ayuda para evaluar de manera razonada la evolución del gasto y la suficiencia o insuficiencia de los recursos de los que disponen las comunidades, especialmente las de régimen común. Esa evaluación tanto del gasto como de los recursos será más detallada en lo que se refieren a los servicios que la legislación básica considera servicios públicos fundamentales (SPF) de sanidad, educación y protección social. Con esa finalidad, se estudian las trayectorias de los ingresos, gastos y déficits de las comunidades desde una perspectiva temporal, comparándolas con las del resto de administraciones españolas y de otros países.

Antes de entrar en el análisis de la información debe hacerse una reflexión: es evidente que la valoración de las necesidades de gasto en servicios como los mencionados es una cuestión política, que deben adoptar los gobiernos responsables de prestar los servicios, basándose en su interpretación de las demandas y preferencias de los ciudadanos. Esas decisiones han de ser financieramente responsables, es decir, han de adoptarse teniendo presente la capacidad de generar recursos y de asignarlos entre necesidades alternativas, de acuerdo con las prioridades atribuidas a cada una de ellas. Estos recordatorios son pertinentes porque los desequilibrios financieros de estos años ponen de manifiesto, obviamente, que los ingresos no están a la altura de los gastos. Pero para corregirlos pueden considerarse ajustes tanto en una como en otra variable, y para valorar las alternativas resulta útil analizar las trayectorias de ambas desde distintas perspectivas.

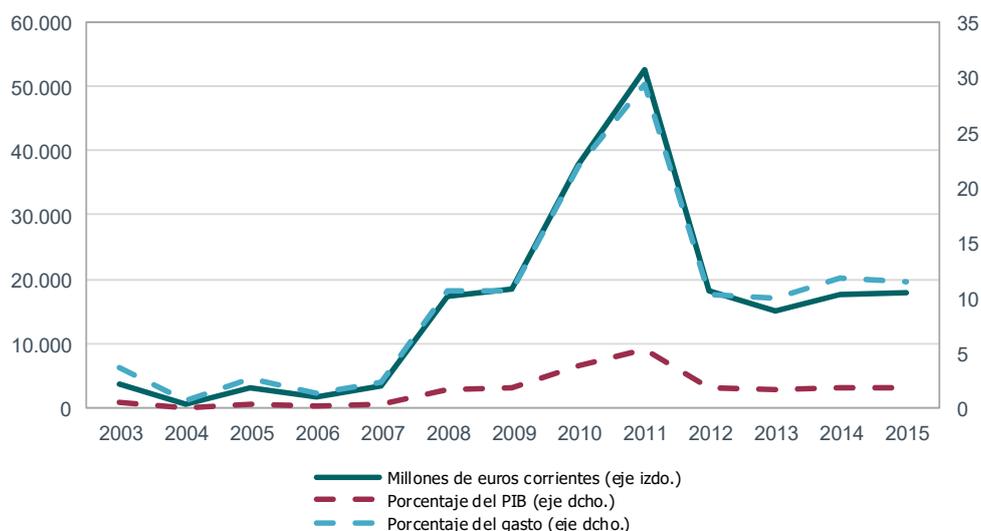
Con ese propósito, tras esta introducción, el trabajo se estructura del siguiente modo. El apartado 2 muestra la trayectoria de ingresos y gastos de las comunidades, el déficit resultante y los instrumentos utilizados para controlarlo en los últimos años. El apartado 3 compara el comportamiento de las comunidades autónomas de régimen común con el de las demás administraciones públicas, analizando el gasto en servicios públicos fundamentales en cada una de ellas. El punto 4 realiza una comparación de los ingresos y gastos públicos con otros países europeos y el esfuerzo que los mismos realizan en servicios fundamentales. En particular, compara el gasto en las funciones que desempeñan las comunidades con el de otros países, realizando sobre esa base una primera evaluación del nivel del gasto en SPF de las comunidades. El punto 5 completa la valoración de los gastos en perspectiva temporal, poniéndolos en relación con la evolución de las necesidades de servicios públicos fundamentales y comparándolos con el gasto por unidad de necesidad de las comunidades forales. El apartado 6 compara el gasto en SPF y las necesidades estimadas con los recursos que ofrece el actual sistema de financiación a las comunidades de régimen común. A partir de la misma realiza un balance de la suficiencia financiera que ofrece el SFA de 2009 y sus consecuencias en las trayectorias del déficit y el endeudamiento recientes. El punto 7 presenta las conclusiones, sus implicaciones para la financiación autonómica y las prestaciones del Estado de bienestar, y las recomendaciones para el diseño de un nuevo modelo de financiación de las comunidades de régimen común.

2. Trayectoria de los desequilibrios de las comunidades de régimen común

En los años posteriores a 2002, una vez completado el proceso de transferencia de las principales competencias a todas las comunidades, las administraciones regionales no presentaron en conjunto desequilibrios financieros significativos hasta la llegada de la crisis. A pesar del fuerte ritmo de crecimiento de sus gastos, el déficit de las comunidades de régimen común representaba entre 2003 y 2007, en promedio, el 2% de sus gastos y el 0,3% del PIB. En cambio, a partir del 2008 el déficit se eleva sustancialmente y pasa a financiar porcentajes de los gastos de estas comunidades superiores al 10%, llegando a representar más del 25% de los mismos en 2010 y 2011, y, en ese último año, casi un 5% del PIB. Los años de mayor gravedad de los desequilibrios son pues los que transcurren inmediatamente después de la aprobación –el 28 de diciembre de 2009- de la Ley 22/2009, que establece el sistema de financiación de estas comunidades autónomas (SFA) vigente hasta la actualidad (gráfico 1).

Esa evolución temporal de los desajustes financieros de las comunidades plantea preguntas sobre las causas de los desequilibrios que han sido apuntadas en la introducción. Unas se refieren a la contribución de la trayectoria de los ingresos y los gastos autonómicos a esos desajustes. Otras a la responsabilidad de los instrumentos utilizados para financiar a las comunidades: tanto a los mecanismos que se incluyen en el SFA como a los criterios que se han utilizado para la corrección del déficit en el proceso de consolidación fiscal en curso.

Gráfico 1. Evolución del déficit no financiero de las CCAA de Régimen Común. 2003-2015



Fuente: IGAE (2016f)

En el gráfico 2 se observa que los ingresos aumentan regularmente entre 2003 y 2009, acumulando un crecimiento de un 60%, a un ritmo anual del 8% en términos nominales (del 5% en términos reales). A partir de ese año, coincidiendo con la primera recesión de la crisis y la aprobación de un nuevo modelo de financiación, los ingresos evolucionan de manera muy irregular, en general con caídas que en algunos ejercicios son muy bruscas².

Contemplado el conjunto del periodo de vigencia del nuevo SFA, los ingresos corrientes anuales de las comunidades han descendido durante el mismo, situándose entre 2009 y 2015 en un promedio del 91% respecto al nivel de 2009. En 2015, pese a su reciente recuperación, seguían por debajo de los de 2007. Ciertamente son años en los que el PIB se ha contraído -en 2015 solo alcanzaba en términos nominales el nivel de 2007- pero los ingresos corrientes de las comunidades han retrocedido más, situándose en 2015 en un porcentaje de PIB similar al de 2004 (gráfico 2b). Así pues, a la vista de estos datos puede afirmarse que los ingresos de las comunidades han tenido un papel innegable en la generación de sus desequilibrios financieros de los últimos años. Sobre las causas de este problema -y en particular sobre si son solo causas externas a las políticas aplicadas o se deben también a ese diseño- volveremos más adelante³.

² Debe advertirse que los datos que refleja el gráfico, extraídos de la información que ofrece la IGAE siguiendo criterios de Contabilidad Nacional, son calculados de modo que no coinciden en su perfil anual por completo con los ingresos de caja de las comunidades. En todo caso, las diferencias anuales pueden ser importantes pero si se consideran periodos más amplios no lo son tanto, pues las discrepancias entre caja y devengo se van compensando entre los años.

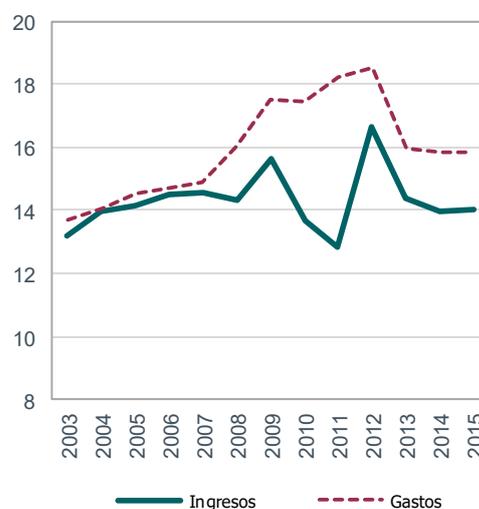
³ En los años 2011 y 2012 se observan fuertes oscilaciones de los ingresos. Las caídas de 2011 se deben a que las liquidaciones de 2009 resultan negativas y el crecimiento de 2012 recoge tanto la superación de

Gráfico 2. Evolución de los ingresos y gastos no financieros de las CCAA de Régimen Común. 2003-2015

a) Millones de euros corrientes



b) Porcentaje del PIB



Fuente: IGAE (2016f)

En cuanto los gastos, crecieron como los ingresos hasta 2007 pero prolongaron su ascenso al mismo ritmo hasta 2009 –ignorando la caída de los ingresos- e incluso, a un ritmo ya menor, hasta 2011, un año electoral en la mayoría de las comunidades en el que, además, se producen las devoluciones derivadas de la liquidación de 2009 y se pincha la burbuja de las expectativas creadas cuando se aprobó el modelo. A partir de entonces se tiene lugar un claro ajuste a la baja de los gastos, fundamentalmente en 2013. Tras su recuperación en 2015, estos se sitúan en el nivel de antes de la crisis en términos corrientes y también en euros constantes, alcanzando el nivel de 2008 en porcentaje de PIB.

En suma, considerando conjuntamente las trayectorias de ingresos y gastos, desde que se aprueba el sistema de financiación en 2009 ha tenido lugar un fuerte incremento del déficit de las comunidades como resultado, fundamentalmente, de una fuerte caída de los ingresos y a pesar del ajuste (retardado) de sus gastos. La corrección de los desequilibrios ha tenido lugar a partir de 2012, apoyándose casi exclusivamente en una reducción del gasto, que presenta una caída del 11% hasta 2015, pues los ingresos siguen un 10% por debajo de los de 2009 (gráfico 3).

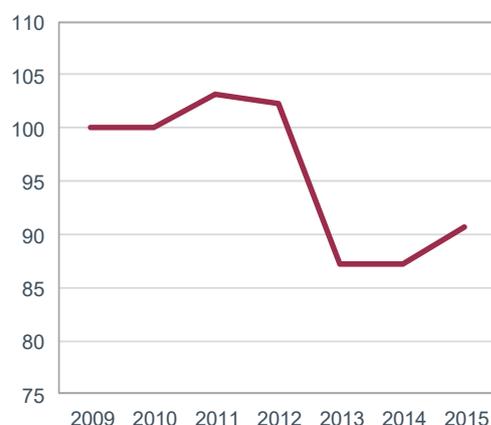
ese efecto puntual como la liquidación positiva de los incrementos de recursos aportados al SFA por la Administración central, y no anticipados en las entregas a cuenta.

Gráfico 3. Elementos utilizados para la reducción del déficit de las CCAA de Régimen Común. 2009-2015
(2009=100)

a) Ingresos¹



b) Gastos



¹ Los ingresos y los gastos son medidos en términos corrientes.

Fuente: IGAE (2016f)

Así pues, los siete años de vigencia del sistema de la Ley 22/2009 para los que se dispone de información se caracterizan por cuatro rasgos, en relación con el año inicial: una nítida reducción de los recursos de las comunidades; la evolución irregular de los mismos; la existencia de déficits importantes que antes no existían; y la reducción de los gastos. Este conjunto de relevantes problemas es contemporáneo de un cambio drástico en el escenario macroeconómico, como consecuencia de la llegada de la crisis. Para evaluar hasta qué punto los problemas son atribuibles a ese nuevo entorno conviene analizar si el resto de administraciones públicas –que también se mueven en el mismo escenario- se han enfrentado a situaciones similares a las de las comunidades o si, por el contrario, existen singularidades en estas últimas que no son atribuibles a las circunstancias generales.

3. Las comunidades de régimen común y el resto de administraciones

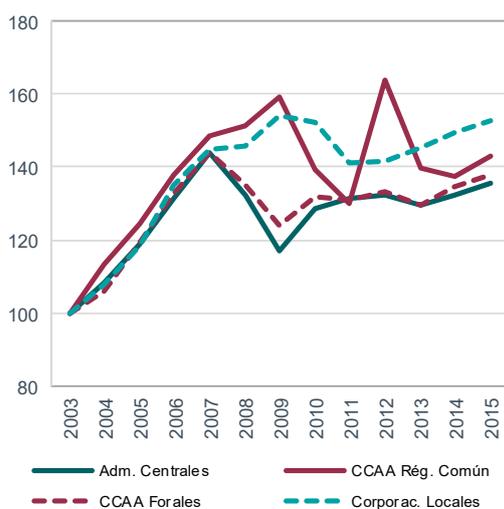
Hasta 2007 todas las administraciones siguen tendencias expansivas en sus ingresos y, al menos hasta 2009, también en sus gastos; así sucede en especial en las comunidades de régimen común, cuya trayectoria de gastos expansiva es más intensa y más prolongada, llegando hasta 2011 (gráfico 4). En los ingresos, los ritmos de crecimiento medio anual entre 2003 y 2007 del conjunto de las administraciones fueron muy similares, próximos al 10% en términos nominales y al 6% en términos reales. En los gastos, entre 2003 y 2009 las administraciones centrales, las comunidades forales y las corporaciones locales crecieron en términos nominales un 8% (un 5% real) y las comunidades de régimen común ligeramente más, un 9% (un 6% real).

La caída de ingresos de las administraciones centrales y las comunidades forales es más temprana -produciéndose a partir de 2007, como consecuencia de su conexión más directa con la evolución de los ingresos tributarios. La de las comunidades autónomas y corporaciones locales se retrasa hasta 2009, debido a que sus respectivos modelos de financiación retrasan los efectos de las caídas en la recaudación. Pero los retrocesos acumulados posteriormente son, a la postre, de similar intensidad en las dos primeras -que prácticamente coinciden- y en las comunidades autónomas de régimen común. En cambio son claramente menores en las corporaciones locales, las únicas que en 2015 ya han recuperado sus niveles máximos de ingresos de 2009, mientras las administraciones centrales y las comunidades autónomas siguen alejadas de sus respectivos ingresos máximos, situándose en los niveles de 2006.

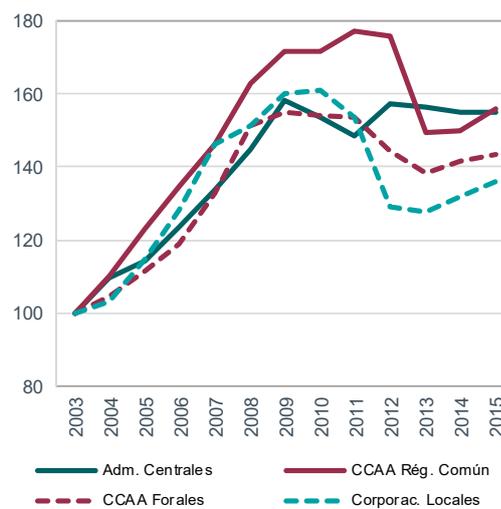
El ajuste del gasto de las comunidades de régimen común es más tardío que el de las administraciones centrales, las comunidades forales y las corporaciones locales, teniendo lugar el de las primeras a partir de 2012. En relación a sus respectivos máximos, la reducción del gasto en euros corrientes de las corporaciones locales acumulada hasta 2015 ha sido la más severa (15,5%), seguidas de las comunidades autónomas de régimen común (12%) y, en mucha menor medida, de las administraciones centrales (2,1%). Estas últimas han mantenido ligeras oscilaciones en su nivel de gasto desde 2008, mientras que las variaciones al alza y a la baja de las comunidades, comunes y forales, han sido intensas. No obstante, tras sus dispares ajustes, las comunidades de régimen común y las administraciones centrales se sitúan en 2015 en idénticos índices acumulados de crecimiento del gasto desde 2003 (2003=100).

Gráfico 4. Evolución de los ingresos y gastos¹ por tipo de administración². 2003-2015 (2003=100)

a) Ingresos



b) Gastos



¹ Los ingresos y los gastos son medidos en términos corrientes.

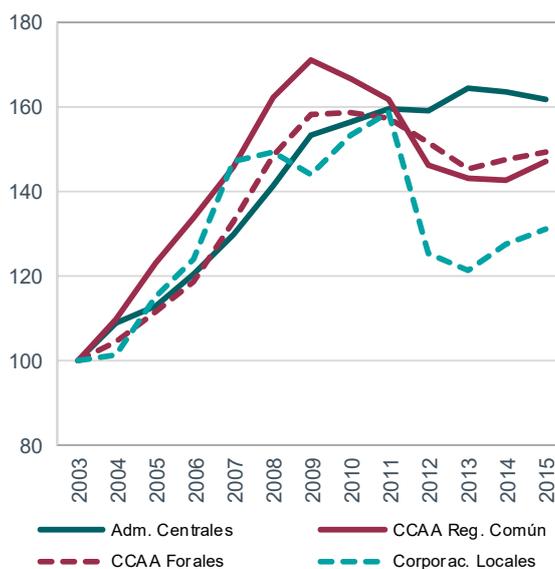
² Las Administraciones Centrales son el agregado de la Administración Central y la Seguridad Social una vez consolidadas las transferencias entre ambas administraciones.

Fuente: IGAE (2016f).

Las trayectorias comentadas de los gastos de los distintos niveles de gobierno no representan sin embargo, la evolución efectiva de los recursos finalmente empleados en las funciones en las que tienen la responsabilidad de prestar servicios, pues parte de esos gastos son transferencias a otras administraciones. Estas transferencias son importantes a consecuencia de los desequilibrios verticales existentes, dado que los ingresos de las administraciones territoriales –excepto en el caso de las comunidades forales- dependen en una parte significativa de recursos tributarios recaudados por la administración central y transferidos posteriormente por la misma a los otros niveles de gobierno y a la seguridad social.

En estas circunstancias, para afinar la evaluación de las trayectorias de ingresos y gastos conviene descontar de los recursos y los empleos de cada administración sus transferencias a otras administraciones públicas y calcular los *gastos netos* de cada nivel de gobierno. Estos representan mejor el gasto que dedica cada administración a la prestación directa de los servicios que tiene encomendados -y no a financiar a otra administración- y permiten reconsiderar los ajustes de gastos realizados en dichos servicios.

Gráfico 5. Evolución de los gastos netos¹ por tipo de administración². 2003-2015
(2003=100)



¹ Los gastos netos están exentos de las transferencias realizadas a otras AAPP, siendo gastos de aplicación directa de cada administración. La evolución se mide en términos corrientes.

² Las Administraciones Centrales son el agregado de la Administración Central y la Seguridad Social una vez consolidadas las transferencias entre ambas administraciones.

Fuente: IGAE (2016f).

Al observar la trayectoria en cada administración del *gasto neto* en las fases expansivas y en los periodos de ajuste (gráfico 5) se aprecian diferencias relevantes con la trayectoria del *gasto bruto*. La más destacable es que las administraciones centrales presentan crecimientos de sus gastos netos durante todo el periodo, algo que no se observaba en el gasto bruto. Por tanto, puede decirse que los ajustes realizados en los gastos que incluyen las transferencias los han encajado las administraciones receptoras de dichas transferencias. Una vez hecha esa corrección, el índice acumulado de crecimiento del gasto de las administraciones centrales (2003=100) alcanza en 2015 un nivel 162, situándose claramente por encima de los de cualquier administración territorial y también por encima del nivel de gasto de las propias administraciones centrales en 2007 o 2009.

Las trayectorias de los gastos netos de transferencias de las comunidades de régimen común y las corporaciones locales confirman la intensidad de los ajustes de gasto de estas administraciones territoriales, pero presentan algunas novedades significativas respecto a las series brutas: en ambos casos, el valor del índice de crecimiento acumulado del gasto neto se reduce. Además, el ajuste de gasto neto de las comunidades de régimen común comienza antes (en 2010) y en las corporaciones locales después (en 2012) que en las series de gasto bruto. Asimismo, bajo esta perspectiva se observa que la evolución del índice de gasto neto de las comunidades forales y de régimen común se aproxima, con independencia de que sus niveles de gasto sean muy distintos en todo el periodo. Por último, debe subrayarse que el gasto neto de las administraciones centrales se ha mantenido creciente en la mayor parte del período, salvo ligeros descensos en los dos últimos años.

Dado que estas diferencias pueden tener un significado distinto según el tipo de gastos que realiza cada administración, en particular el peso en el gasto total de cada una de los servicios públicos fundamentales (SPF), conviene analizar en detalle el comportamiento de estas funciones y acotar la incidencia de su trayectoria en la estabilidad de esas prestaciones.

El peso de las distintas administraciones en el gasto total en servicios públicos fundamentales está concentrado en las administraciones centrales (fundamentalmente la seguridad social) y las comunidades autónomas (salud, educación y protección social), siendo escasa la importancia en los mismos de las corporaciones locales. Ese reparto es un dato relevante, pues los años de crisis han puesto de manifiesto que buena parte de las tensiones sociales generadas –y la pérdida de confianza en las instituciones públicas durante este periodo- han estado vinculadas a la capacidad de los gobiernos de los países de preservar dichos servicios⁴.

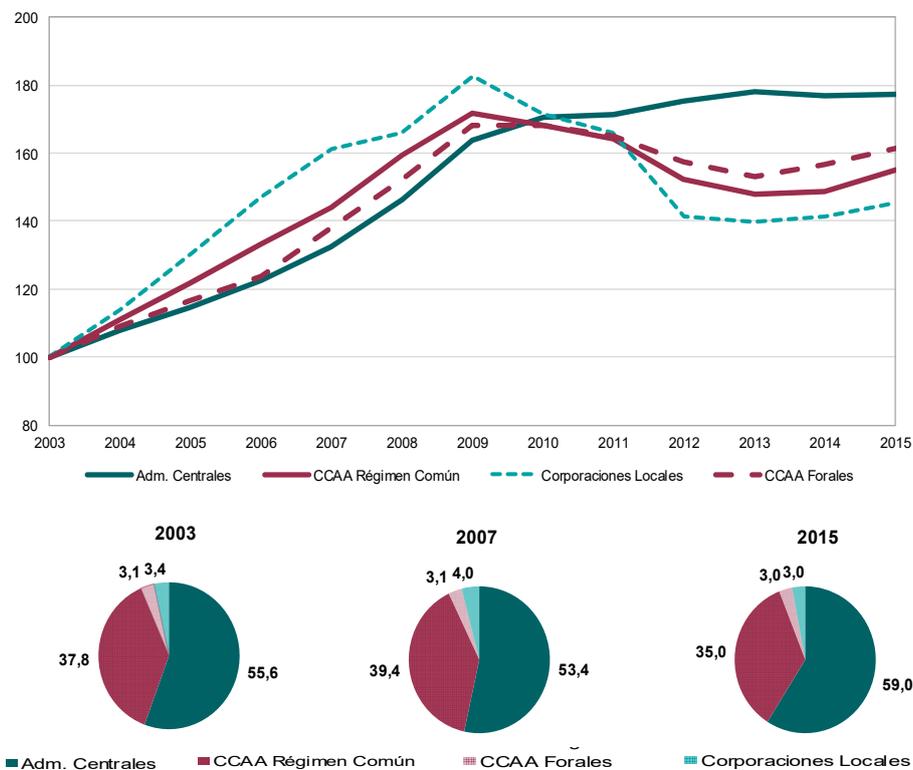
En España esas tensiones han sido graves pero no han alcanzado un nivel tan alto como en los países en los que los ajustes han afectado a otras piezas clave del gasto de protección social, como las pensiones o la cobertura del desempleo (ambas

⁴ Véase el análisis de la evolución de la confianza y el capital social durante la crisis en Fernández de Guevara, Pérez y Serrano (2015).

dependientes de las administraciones centrales). Ahora bien, en nuestro caso los ajustes han afectado asimismo a otros servicios esenciales, como la educación, la salud o la dependencia, que son aquellos en los que las competencias corresponden fundamentalmente a las comunidades. Así pues, como confirmaremos a continuación, las administraciones centrales han logrado proteger su gasto en SPF pero el resto de administraciones no lo han conseguido. Para identificar las causas de esa asimetría conviene revisar con mayor detalle la trayectoria de dichos gastos.

El gasto en SPF de las administraciones territoriales creció más rápido que el de las administraciones centrales hasta 2009, pero el de estas últimas se ha prolongado después mientras que el de las primeras se interrumpió a partir de ese año. Como resultado acumulado de ambas etapas, el crecimiento en estas funciones desde 2003 a 2015 es muy superior en las administraciones centrales que en las territoriales (16 pp porcentuales más que el de las comunidades forales, 22 pp más que el de las comunidades de régimen común y 32 pp más que el de las corporaciones locales), según el gráfico 6. La explicación se encuentra en que a partir de 2009 el gasto en SPF de las administraciones territoriales se contrae en el conjunto de estas funciones mientras que el de las centrales se expande.

Gráfico 6. Gasto en Servicios Públicos Fundamentales (SPF) por tipo de administración¹. 2003-2015
(2003=100)



¹ Las Administraciones Centrales son el agregado de la Administración Central y la Seguridad Social una vez consolidadas las transferencias entre ambas administraciones.

Fuente: IGAE (2016a, 2016b, 2016c, 2016d, 2016e) y elaboración propia.

Podría pensarse que la principal razón de esa expansión del gasto en SPF de las administraciones centrales se debe a que el gasto en desempleo es por su naturaleza contracíclico y ha aumentado mucho en España debido al fuerte crecimiento del paro. Sin embargo, siendo esto último cierto no es la única –ni siquiera la principal– explicación del crecimiento del gasto social de las administraciones centrales, como se puede comprobar considerando la información que ofrece el cuadro 1.

Cuadro 1. Detalle del gasto en Servicios Públicos Fundamentales (SPF). Administraciones Centrales¹ y CCAA de Régimen Común. 2007-2015

a) Millones de euros

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
a) Administraciones Centrales									
- Total gasto en SPF	129.921	143.498	160.643	167.182	167.995	171.999	174.434	173.325	173.838
- Desempleo	15.906	21.684	32.073	33.153	31.195	33.073	30.786	25.409	21.354
- Pensiones	60.671	64.492	68.596	73.463	77.504	81.064	85.662	89.100	92.408
- Resto de Protección Social	47.369	50.932	53.054	54.166	53.129	52.007	52.217	52.867	54.092
- Resto de SPF	5.975	6.390	6.920	6.400	6.167	5.855	5.769	5.949	5.984
b) CC.AA. de Régimen Común									
- Total gasto en SPF	95.847	106.084	114.352	111.917	109.347	101.351	98.516	98.970	103.230
- Salud	52.104	57.385	62.009	60.777	59.212	55.324	53.982	54.132	57.044
- Educación	35.978	39.405	41.493	40.363	39.377	36.048	35.207	35.294	36.600
- Protección Social	7.764	9.294	10.851	10.777	10.758	9.979	9.327	9.544	9.586

b) 2007=100

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
a) Administraciones Centrales									
- Total gasto en SPF	100,0	110,5	123,6	128,7	129,3	132,4	134,3	133,4	133,8
- Desempleo	100,0	136,3	201,6	208,4	196,1	207,9	193,5	159,7	134,3
- Pensiones	100,0	106,3	113,1	121,1	127,7	133,6	141,2	146,9	152,3
- Resto de Protección Social	100,0	107,5	112,0	114,3	112,2	109,8	110,2	111,6	114,2
- Resto de SPF	100,0	106,9	115,8	107,1	103,2	98,0	96,6	99,6	100,2
b) CC.AA. de Régimen Común									
- Total gasto en SPF	100,0	110,7	119,3	116,8	114,1	105,7	102,8	103,3	107,7
- Salud	100,0	110,1	119,0	116,6	113,6	106,2	103,6	103,9	109,5
- Educación	100,0	109,5	115,3	112,2	109,4	100,2	97,9	98,1	101,7
- Protección Social	100,0	119,7	139,8	138,8	138,6	128,5	120,1	122,9	123,5

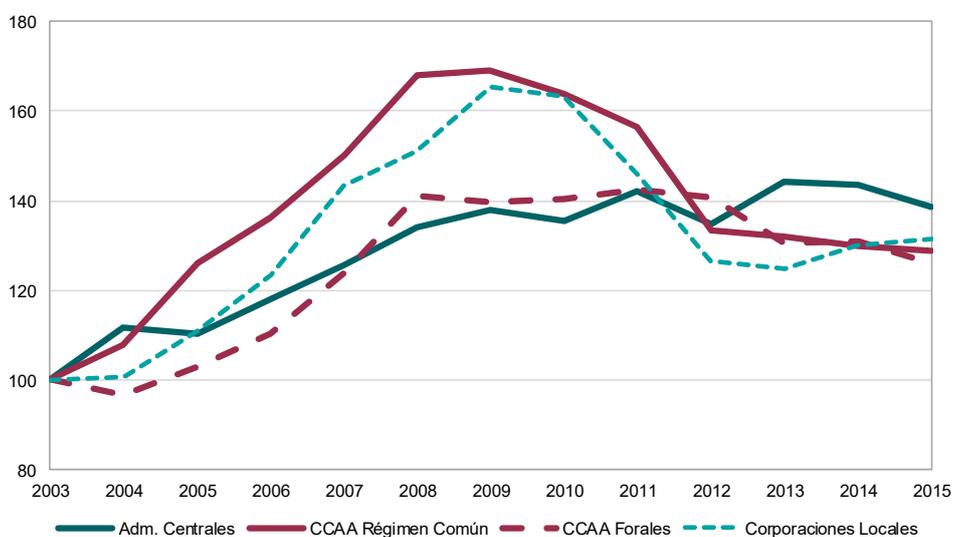
¹ Las Administraciones Centrales son el agregado de la Administración Central y la Seguridad Social una vez consolidadas las transferencias entre ambas administraciones.

Fuente: IGAE (2016a, 2016b, 2016c, 2016d, 2016e) y elaboración propia.

El gasto en desempleo crece con fuerza entre 2007 y 2012 y después decrece, pero el de pensiones crece de manera continuada a lo largo del todo el periodo⁵ y el resto de gasto en protección social de las administraciones centrales apenas presenta reducciones a lo largo del periodo y las que se producen son mucho menores que las que el cuadro constata en salud, educación o protección social de las comunidades de régimen común.

El gasto de las administraciones territoriales –y en especial el de las comunidades autónomas de régimen común- en servicios públicos fundamentales ha sido pues procíclico e inestable, mientras que el de las administraciones centrales ha crecido tanto en la expansión como durante las recesiones. En este último caso se puede decir que el gasto social ha sido protegido, pero en las comunidades autónomas y corporaciones locales esa afirmación no es cierta en términos nominales y, como veremos, menos todavía en términos reales o en relación con cualquier aproximación razonable a la evolución de las necesidades. Como consecuencia de esas dispares trayectorias, el peso de las administraciones territoriales (y en particular el de las comunidades) en el gasto en servicios públicos fundamentales era en 2015 del 38%, un porcentaje no solo menor que en 2007 sino también que en 2003.

Gráfico 7. Gasto en el resto de funciones¹ de gasto por tipo de administración². 2003-2015
(2003=100)



¹ Se ha considerado el gasto en el resto de funciones neto de transferencias entre AAPP.

² Las Administraciones Centrales son el agregado de la Administración Central y la Seguridad Social una vez consolidadas las transferencias entre ambas administraciones.

Fuente: IGAE (2016a, 2016b, 2016c, 2016d, 2016e) y elaboración propia.

⁵ El gasto en pensiones es decisivo, por su volumen, confluyendo en su expansión circunstancias estructurales (envejecimiento, aumento de las pensiones medias) y coyunturales (jubilaciones anticipadas). Lo importante a los efectos del análisis que desarrollamos es que ese crecimiento de las necesidades de gasto ha sido financiado en el caso de esta función y en otras de importancia no menor no lo ha sido.

En cuanto a la trayectoria del gasto público en el resto de servicios no incluidos en los SPF, el que realizan las administraciones centrales entre 2003 y 2015 vuelve a presentar aumentos continuados casi todos los años a lo largo del conjunto del periodo considerado, y su crecimiento acumulado supera al de las demás administraciones en 10 pp (gráfico 7). En cambio, la trayectoria de las comunidades de régimen común y las corporaciones locales vuelve a ser procíclica, habiendo regresado en 2015 a sus niveles de 2006 el gasto en euros corrientes en ese agregado de servicios, tras experimentar caídas en los años de crisis de hasta 40 pp. Así pues, solo podría decirse que los SPF de las comunidades de régimen común han sido protegidos si por ello se entiende que el retroceso del gasto de estas administraciones en el resto de funciones todavía ha sido mayor: mientras en los servicios esenciales el nivel de gasto de 2015 iguala al de 2008, en los que no se consideran así equivale al de 2005.

Una importante conclusión de la evidencia presentada en este apartado sobre el comportamiento del gasto de las distintas administraciones es que revela que unas y otras no han estado sometidas a los ajustes de igual manera. Dado que esto sucede a pesar de que todas han vivido en un mismo escenario de crisis, este resultado indica que no solo el entorno importa, pues el diseño de las políticas y su instrumentación también son relevantes.

Según hemos comprobado, los ajustes del gasto neto solo han tenido lugar en las administraciones territoriales: los limitados ajustes de gasto de las administraciones centrales se han producido en realidad en las transferencias a las administraciones territoriales, mientras que sus gastos finales han aumentado (gráfico 6). En el caso del gasto en servicios públicos fundamentales, hay aumentos del gasto en servicios esenciales como las pensiones y el seguro de desempleo mientras, al mismo tiempo, se producen reducciones del gasto de las comunidades en educación, sanidad y dependencia, que no son menos esenciales. Parece claro, por tanto, que ha habido prioridades en la protección de unos u otros servicios fundamentales y se han colocado por delante los servicios dependientes de las administraciones centrales.

Las razones por las que esto ha sucedido son de dos tipos. En primer lugar, tienen que ver con los recursos de los que disponía cada administración. Así, mientras en el caso de las comunidades de régimen común era decisivo en este sentido el funcionamiento del SFA vigente desde 2009, para las administraciones centrales resultaba clave el funcionamiento de las cotizaciones sociales y la existencia del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, que ofrecía recursos adicionales para financiar las pensiones.

En segundo lugar, han sido relevantes los criterios seguidos por la UE en cuanto al ritmo marcado al proceso de consolidación fiscal, y los adoptados por el Gobierno español en cuanto a los instrumentos de corrección del déficit elegidos –aumentos de ingresos y ajustes de gastos- y a la distribución del mismo entre las administraciones. Estas decisiones han acelerado el ajuste en general, pero en especial lo han hecho en las administraciones territoriales, pues se les ha asignado un porcentaje del objetivo de déficit mucho menor que su peso en el gasto total o en el gasto en SPF a lo largo de los años recientes. Concretamente, en 2015 las comunidades tenían asignado un

recurso al déficit equivalente al 0,7% del PIB, que en el caso de las de régimen común representaba el 14,7% del objetivo de déficit para todas las AAPP (4,2% del PIB), mientras el peso de estas administraciones en el gasto en SPF era del 35% y en el gasto público total del 30,8%. En contrapartida, se ha reservado un mayor porcentaje de déficit para las administraciones centrales –en 2015 disponían del 83% del recurso al déficit, mientras su peso en el gasto en SPF era del 59% y en el gasto total del 57,6%- lo que les ha permitido proteger mejor sus niveles de gasto al disponer de más recursos provenientes del endeudamiento (cuadro 2). El resultado de todo ello ha sido que las comunidades han incumplido los objetivos señalados, pese a ajustar significativamente sus gastos como hemos visto, mientras las administraciones centrales cumplían mejor pese a no reducir los suyos.

Cuadro 2. Distribución entre administraciones del gasto total, gasto en Servicios Públicos Fundamentales (SPF) y déficit no financiero. 2015

	Administraciones Centrales ¹		Comunidades Autónomas		Corporaciones Locales
	Administración Central	Seguridad Social	CCAA Rég. Común	CCAA Forales	
a) Gasto total² (mill. €)	108.411	156.300	141.352	12.517	41.057
% sobre el total AAPP	23,6%	34,0%	30,8%	2,7%	8,9%
b) Gasto en SPF (mill. €)	20.890	152.948	103.230	8.897	8.793
% sobre el total AAPP	7,1%	51,9%	35,0%	3,0%	3,0%
c) Saldo no financiero					
- Millones de euros	-27.850	-13.150	-18.022	-700	5.094
- % PIB	2,6%	-1,2%	-1,7%	-0,1%	+0,5%
% sobre el total AAPP	46,6%	22,0%	30,2%	12%	0,0%
d) Objetivo de Estabilidad Presupuestaria (% PIB)	-2,9%	-0,6%	-0,7%		0,0%
% sobre el objetivo de déficit	69,0%	14,3%	14,7%	2,0%	0,0%

¹ Las Administraciones Centrales son el agregado de la Administración Central y la Seguridad Social una vez consolidadas las transferencias entre ambas administraciones.

² Los gastos totales son netos, es decir, están exentos de las transferencias realizadas a otras AAPP, siendo gastos de aplicación directa de cada administración.

Fuente: IGAE (2016a, 2016b, 2016c, 2016d, 2016e) y elaboración propia.

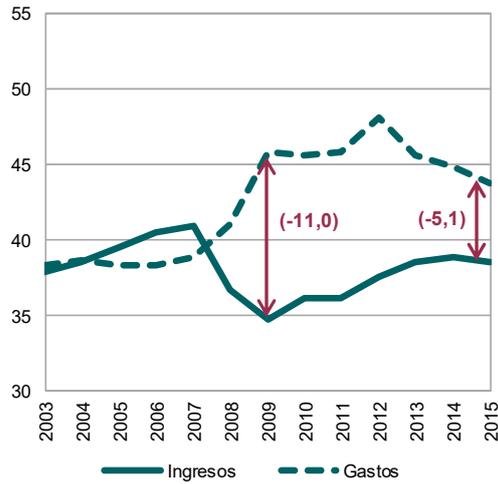
4. Los desequilibrios financieros españoles en perspectiva internacional

Como consecuencia de un incremento del gasto al llegar la crisis y una caída importante de los ingresos tributarios, el déficit público español llegó a suponer entre 2009 y 2011 que uno de cada cuatro euros gastados se financiaba mediante ingresos financieros. En términos comparados con los grandes países europeos y el conjunto de la Euro Área, el desequilibrio financiero público de España era y es claramente mayor, pero esa diferencia se debe, sobre todo, a sus menores ingresos tributarios en relación al PIB. Se trata de un rasgo que se ha acentuado desde la llegada de la crisis, pues mientras en los países europeos no se aprecia retroceso de la presión fiscal en estos años, en España la caída es severa en 2008 y 2009. Mientras aquí todavía no se ha recuperado el nivel de presión fiscal de 2007, en Europa no solo no hubo retroceso de

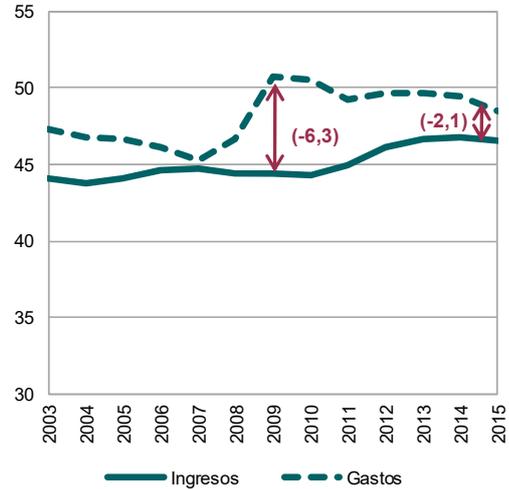
esta variable sino que ha crecido suavemente en estos años, contribuyendo proporcionalmente más que en España a reducir el déficit (gráfico 8).

Gráfico 8. Ingresos y gastos públicos. España y Euro Área. 2003-2015
(Porcentaje del PIB)

a) España



b) Euro Área



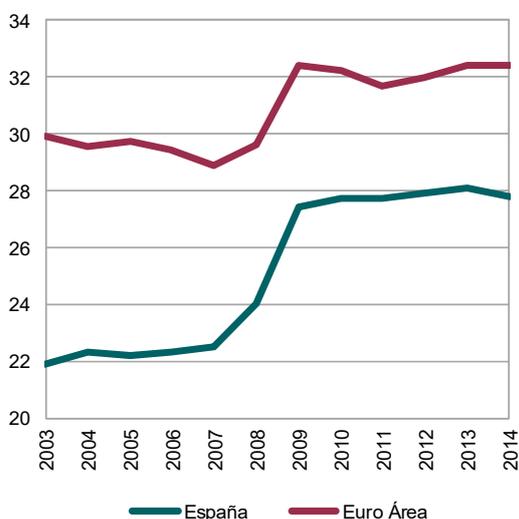
Fuente: Government Finance Statistics (Eurostat, 2017a)

Un segundo rasgo que destaca en la comparación internacional es que España gasta en servicios públicos 4,7 pp de PIB menos que la UE (gráfico 9), una diferencia que se concentra sobre todo en servicios públicos fundamentales (4,6 pp menos) y en particular en las funciones de los SPF que desempeñan las CCAA (3,8 pp).

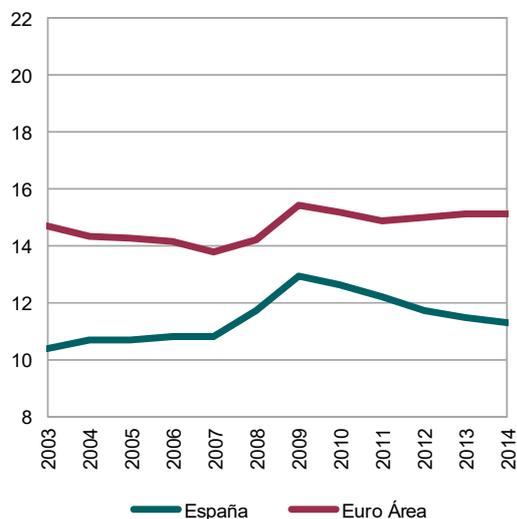
Gráfico 9. Gasto público en Servicios Públicos Fundamentales (SPF). España y Euro Área¹. 2003-2014.

(Porcentaje del PIB)

a) Total SPF



b) SPF de competencias autonómicas²



¹ Los datos de la Euro Área correspondientes al periodo 2003-2005 (SPF) y 2003-2006 (SPF de competencias autonómicas) han sido estimados a partir de los datos disponibles en Eurostat.

² Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de Servicios Públicos Fundamentales se definen como las funciones de Educación, Sanidad y Protección Social excepto las subfunciones de enfermedad, vejez, supervivientes y desempleo que en su mayoría son asumidas, en el caso de España, por la Seguridad Social.

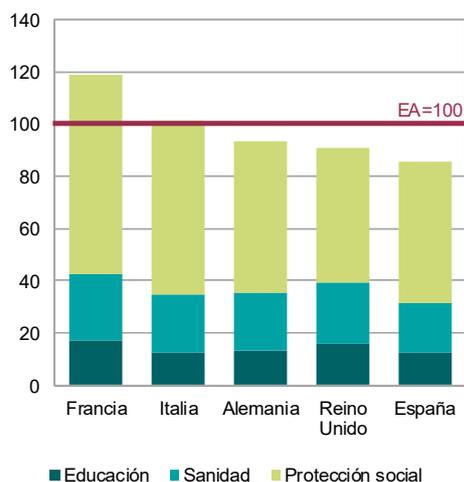
Fuente: Government Finance Statistics (Eurostat, 2017b) y elaboración propia.

Teniendo en cuenta el volumen que representan estos gastos en porcentaje de PIB en cada economía, el gasto español en SPF es un 85,8% del que realiza en este ámbito la Euro Área, situándose nuestro país por debajo de las cuatro mayores economías europeas (Alemania, Reino Unido, Francia, Italia). Y en las funciones de gasto en SPF que realizan las CCAA la distancia a la media de la Euro Área es aún mayor, situándose España en un 75% de la media, debido a las debilidades del gasto en educación y sanidad, pero sobre todo en protección social (gráfico 10).

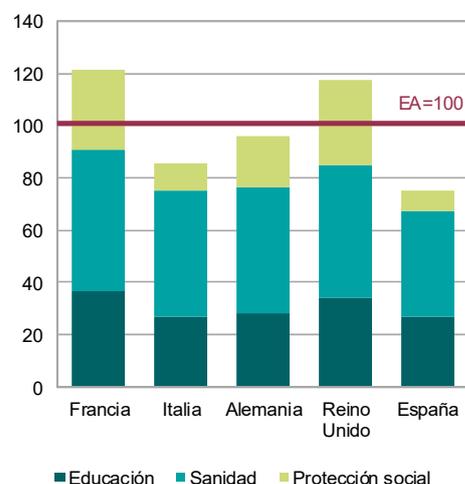
Esa mayor distancia a la media en el ámbito de actuación de las comunidades y la observación de las trayectorias de las variables representadas en el gráfico 9, confirman que una de las consecuencias de las distintas evoluciones del gasto final de las administraciones centrales y las comunidades autónomas en la última década es que, mientras en las funciones que desempeñan las primeras nos hemos acercado a la UE, en las que corresponden a las comunidades nos hemos alejado de ella en los años de los ajustes.

Gráfico 10. Gasto en Servicios Públicos Fundamentales (SPF) como porcentaje del PIB. Comparación internacional. 2014
(Euro Área=100)

a) Total SPF



b) SPF de competencias autonómicas¹



¹ Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de Servicios Públicos Fundamentales se definen como las funciones de Educación, Sanidad y Protección Social excepto las subfunciones de enfermedad, vejez, supervivientes y desempleo que en su mayoría son asumidas, en el caso de España, por la Seguridad Social.

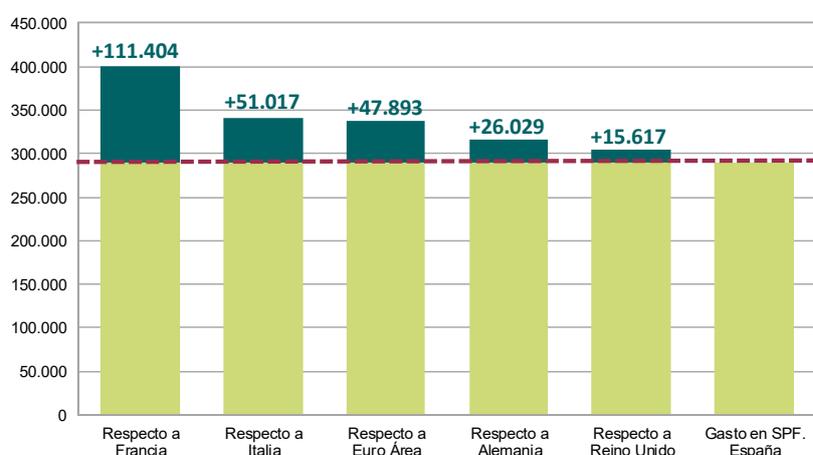
Fuente: Government Finance Statistics (Eurostat, 2017b) y elaboración propia.

Estas informaciones son útiles para valorar si la insuficiencia de recursos de las comunidades se debe a un exceso de gasto. Limitándonos al ámbito de los SPF, porque en ellos los objetivos de los gobiernos son más parecidos y los datos más comparables, se pueden comparar los porcentaje de renta dedicado a prestar los SPF en cada país⁶. Como hemos visto, en España es menor en general y también en la parte de esas funciones que es competencia de las comunidades. Para que el gasto en SPF, en porcentaje del PIB, fuera similar en España al que realizan los demás países de la Euro Área, se deberían gastar aquí casi 48.000 millones de euros más. Y para igualar la media de la Euro Área en las funciones de gasto en SPF que desempeñan las comunidades se necesitarían 33.106 millones de euros más (gráfico 11). Estas referencias plantean un primer interrogante sobre la hipótesis de que el gasto en SPF de las comunidades sea excesivo.

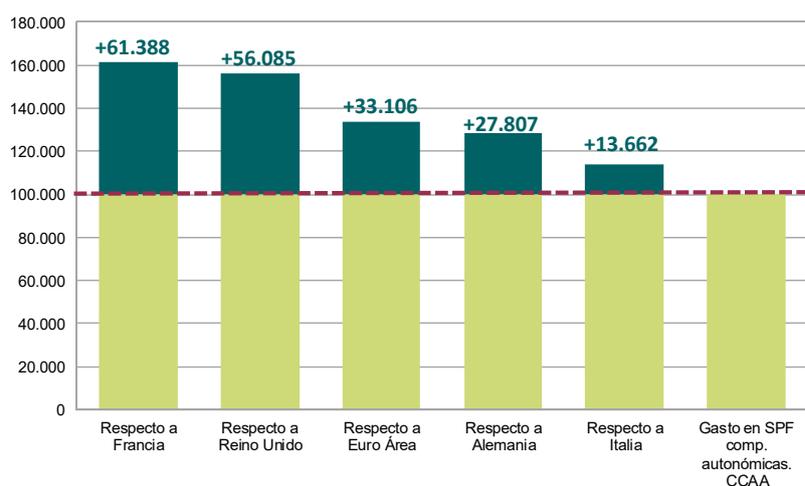
⁶ Adviértase que si se considera que los destinatarios de los SPF son las personas, el porcentaje de los ingresos per cápita dedicado a los mismos equivale al porcentaje que representa el gasto total en SPF en el PIB.

Gráfico 11. Evaluación de la suficiencia en Servicios Públicos Fundamentales (SPF). 2014
(Millones de euros)

a) Insuficiencia global de España en SPF



b) Insuficiencia de las CC.AA. en SPF de competencias autonómicas¹



¹ Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de Servicios Públicos Fundamentales se definen como las funciones de Educación, Sanidad y Protección Social excepto las subfunciones de enfermedad, vejez, supervivientes y desempleo que en su mayoría son asumidas, en el caso de España, por la Seguridad Social.

Fuente: Government Finance Statistics (Eurostat, 2017b) y elaboración propia.

Elevar el gasto en estas competencias hasta el porcentaje de PIB que realizan otros países europeos requeriría importantes recursos adicionales que, desde una óptica fiscalmente responsable, habrían de ser obtenidos aumentando los ingresos públicos. En el gráfico 8 puede advertirse que mediante una corrección parcial de la brecha existente en la presión fiscal de España en relación con la UE –próxima a los 6 pp- permitiría generar esos recursos. Esa estrategia habría de pasar por una reforma fiscal en profundidad, que revisara en detalle la lógica de los múltiples beneficios fiscales recogidos en los presupuestos de las administraciones y mejorara la capacidad de

generar ingresos del sistema tributario como condición necesaria para poder aumentar los gastos⁷, un camino bastante distinto al que han venido contemplando los sucesivos Programas de Estabilidad del Reino de España⁸, basados fundamentalmente en el ajuste de gastos y retoques en los tributos que, en ocasiones, han implicado incluso reducciones de la recaudación de algunos de ellos.

5. Gasto vs necesidades de servicios públicos fundamentales

La segunda aproximación a la valoración del gasto en el que incurren las comunidades al prestar los SPF se centra en la trayectoria de gasto de las comunidades de régimen común, desde 2003 hasta 2015. La base de esa evaluación será la evolución del gasto real en SPF por unidad de necesidad de estas comunidades y su comparación con el gasto de las comunidades forales.

En ocasiones se afirma que los desequilibrios financieros de las comunidades se derivan de que la velocidad de crecimiento de sus gastos ha sido excesiva. Para validar o refutar ese punto de vista se debe analizar la evolución del gasto en términos reales y ponerla en relación con la evolución de las necesidades, considerando los años de expansión y también los de ajuste. Para realizar esa valoración se puede partir de indicadores sencillos de necesidad de SPF, como la población, y también de otros más sofisticados, como el que el propio SFA considera, la población ajustada o los propuestos en algunos estudios recientes.

El gasto real por habitante de las CCAA de régimen común en el conjunto de los SPF aumentó un 31% entre 2003 y 2009, a un ritmo del 5% anual. Pero en 2015 había retrocedido al nivel de 2007, de modo que entre 2003 y 2015 el gasto real por habitante avanzó a una tasa media anual acumulativa del 1,4% (gráfico 12). Ese ritmo de avance resulta menor incluso (1,1%) si se considera que los cambios en la estructura demográfica elevan las necesidades per cápita, siguiendo los criterios que el SFA utiliza, debidamente corregidos para calcular adecuadamente la evolución temporal⁹.

El cálculo de las necesidades en cada una de las funciones es razonable hacerlo mediante indicadores distintos del número de habitantes, para tener en cuenta la incidencia en la demanda de servicios de la estructura demográfica por edades o de otras circunstancias¹⁰. Así, el gasto real en sanidad por unidad de necesidad se calcula teniendo en cuenta -como hace el SFA- que el envejecimiento de la población ha supuesto un incremento de las necesidades sanitarias por habitante¹¹. Teniendo en

⁷ Véase, en este sentido, Conde-Ruiz, Díaz, Marín y Rubio Ramírez (2015 y 2017).

⁸ Véase los sucesivos Programas de Estabilidad del Reino de España: 2013-2016, 2014-2017, 2015-2018 y 2016-2019 (Ministerio de Hacienda y Función Pública).

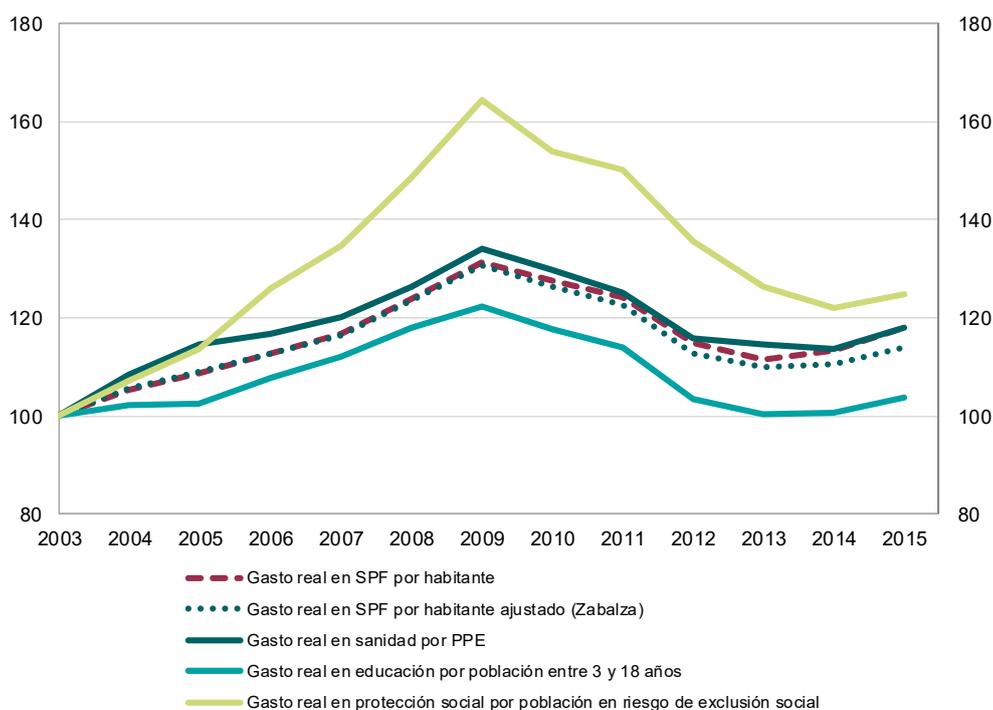
⁹ Véase con más detalle Zabalza (2016).

¹⁰ Véase Pérez y Cucarella (2015 y 2016), Zabalza (2016), Zubiri (2016) y Hierro (2016).

¹¹ El cálculo de necesidades sanitarias se basa en reconocer que son distintas según la edad y diferenciar siete grupo de edades entre la población. Véase el informe elaborado por el grupo de trabajo sobre gasto sanitario (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2007).

cuenta estas circunstancias, el gasto real en sanidad por unidad de necesidad ha crecido a una tasa media anual del 1,4% entre 2003 y 2015.

Gráfico 12. Gasto real en SPF de las CCAA de Régimen Común por unidad de necesidad¹. 2003-2015
(2003=100)



¹ La población ajustada según el criterio de Zabalza se ha calculado tomando como año base 2003.

Fuente: IGAE (2016b), INE (2016a), Liquidaciones del Modelo de Financiación (varios años), Zabalza (2016) y elaboración propia.

El gasto en educación por unidad de necesidad se calcula teniendo en cuenta la población entre 3 y 18 años¹², en la que se concentra el mayor uso de estos servicios. Dicho indicador se encuentra en 2015 al nivel de 2005, de modo que la oferta de ese servicio por unidad de necesidad no ha aumentado en este periodo, salvo las mejoras que hayan podido asociarse a los aumentos de eficiencia en el mismo. En cuanto al gasto real por unidad de necesidad en protección social (calculada a partir del volumen de población en riesgo de exclusión social) se dispara en 2006 al aprobar el Gobierno la Ley de Dependencia, lo que limita el valor de la comparación con 2003 porque en ese momento el despliegue de este cuarto pilar del Estado de bienestar era concebido de manera mucho más limitada. Pero los ajustes posteriores han devuelto el gasto por unidad de necesidad a los niveles de 2006, de modo que los servicios de protección

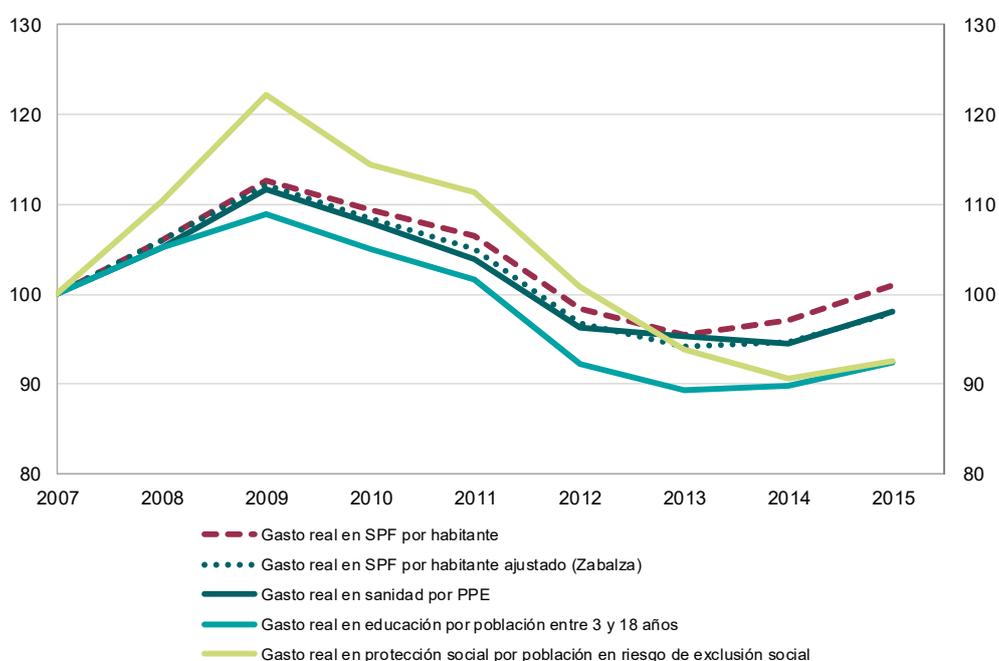
¹² En el caso de la educación y la protección social se ha utilizado la población entre 3 y 18 años y la población en riesgo de exclusión social, respectivamente, como unidad de necesidad, siguiendo la propuesta de De la Fuente (2015), por considerar que se aproximan mejor a la evolución real de las necesidades en estas funciones que los criterios utilizados por el SFA de 2009.

social tampoco presentan aumentos de gasto real en los años de vigencia de esta política.

Para completar la evaluación anterior, obsérvese en el gráfico 13 la trayectoria de los distintos indicadores de gasto real en SPF por unidad de necesidad desde 2007, es decir, en el periodo en el que se han observado los desequilibrios financieros de las comunidades. Sintéticamente, puede decirse que el gasto real por habitante de las CCAA de régimen común en el conjunto de los SPF en 2015 se encuentra al mismo nivel que en 2007; que en comparación con el nivel de 2007 el gasto real por unidad de necesidad en el conjunto de los SPF en 2015 se ha reducido un 2%, lo mismo que el de sanidad; y que el gasto real por unidad de necesidad de educación y en protección social es un 7,5% menor que el de 2007.

Gráfico 13. Gasto real en SPF de las CCAA de Régimen Común por unidad de necesidad¹. 2007-2015

(2007=100)

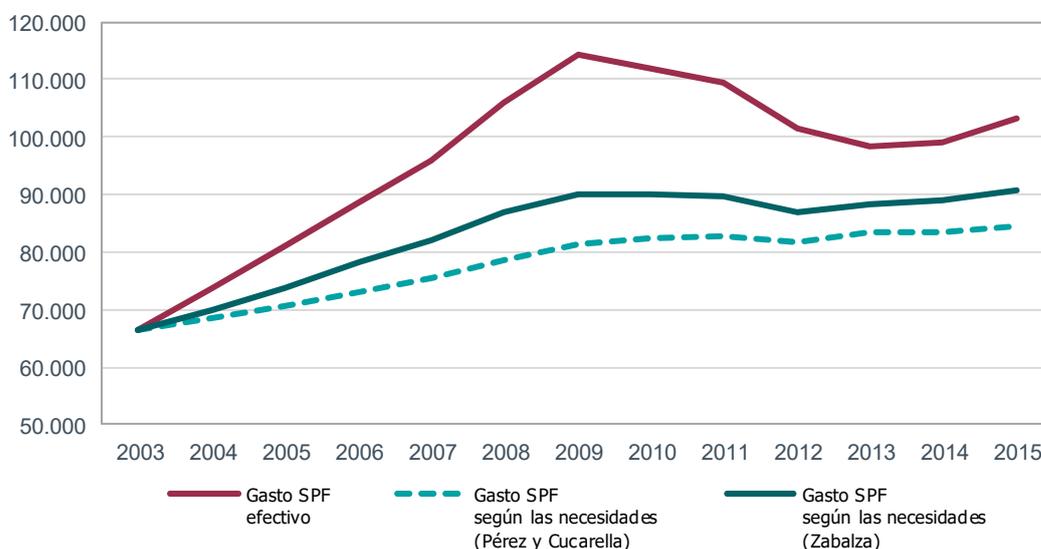


¹ La población ajustada según el criterio de Zabalza se ha calculado tomando como año base 2007.

Fuente: IGAE (2016b), INE (2016a), Liquidaciones del Modelo de Financiación (varios años), Zabalza (2016) y elaboración propia.

En conclusión, es cierto que el gasto en euros corrientes de las comunidades de régimen común en SPF creció muy rápidamente hasta 2009, pero antes y después de esa fecha han sucedido más cosas. Así, cuando se contempla el periodo 2003-2015, se corrige el efecto de la inflación y se computan el crecimiento de las necesidades y el efecto de los ajustes, el gasto real por unidad de necesidad en SPF presenta variaciones en conjunto modestas y en algunas funciones nulas. Y en el periodo en el que se han producido los desequilibrios financieros ha habido retrocesos del gasto por unidad de necesidad en todos los servicios, pero sobre todo en educación y protección social.

Gráfico 14. Evolución del gasto en SPF de las CCAA de Régimen Común. 2003-2015
(Millones de euros corrientes)



Fuente: IGAE (2016a, 2016b), INE (2016a), Zabalza (2016), Pérez y Cucarella (2015 y 2016) y elaboración propia.

A partir de estas evidencias, se pueden enunciar dos hipótesis sobre la trayectoria del gasto de las comunidades basadas en la consideración de dos horizontes temporales distintos:

- a) La primera parte de 2002 y supone que las comunidades contaban con unos recursos adecuados cuando se aprobó el modelo anterior al actual y se completó el proceso de traspasos. Si se compara la trayectoria de un índice de gasto real de las CCAA en SPF desde entonces¹³ hasta 2015, con dos índices de necesidades propuestos en trabajos recientes¹⁴, en el gráfico 13 se observa una fuerte divergencia del índice de gasto con los de necesidades hasta 2009 y una posterior convergencia hasta 2014, estabilizándose la diferencia en 2015. Según este ejercicio, basado en suponer suficiencia de recursos en 2003, se podría hablar de un exceso de gasto en 2015 en relación con la evolución de las necesidades hasta ese año, de modo que estas quedarían más que cubiertas al nivel de 2003. El exceso de gasto sería de 12.497 millones de euros según la estimación de Zabalza y de 18.861 millones según la de Pérez y Cucarella, lo que habría permitido aumentar el nivel de prestación de los servicios por

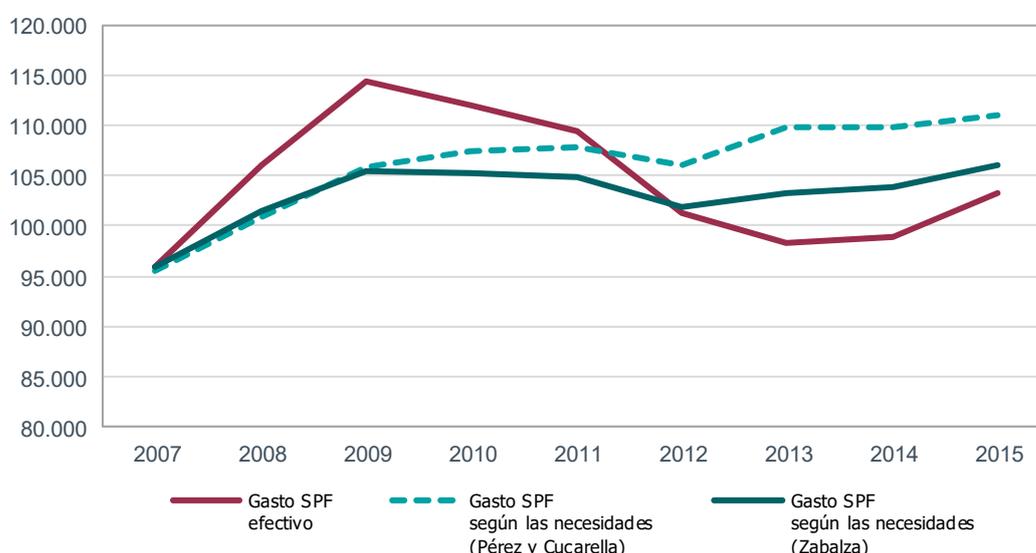
¹³ A los efectos de nuestros cálculos, dadas las limitaciones de la información homogénea para 2002, la base será el año 2003, como en el resto del trabajo.

¹⁴ Véase Zabalza (2016) y Pérez y Cucarella (2015 y 2016). Zabalza corrige el actual cálculo del índice de población ajustada e incorpora en las necesidades de gasto la evolución de los salarios de los empleados públicos. Pérez y Cucarella calculan la evolución de las necesidades de gasto incorporando el diferencial de coste entre comunidades en la provisión de los servicios y actualizan las mismas en función del deflactor del PIB del sector Administraciones Públicas.

unidad de necesidad a un ritmo anual situado, respectivamente, en el 1,1% y el 1,7% (gráfico 14).

- b) La segunda supone que la condición de suficiencia de gasto se cumplía en 2007 pues hasta ese momento el gasto no se financiaba con déficit. Según esta hipótesis el gasto real de las CCAA de régimen común se separa de las necesidades hasta 2009 pero en 2015 se sitúa por debajo del que se requeriría para cubrir las necesidades en ese ejercicio al nivel de 2007. Desde este punto de vista, según la estimación de necesidades de Zabalza la insuficiencia del gasto realizado para cubrir las necesidades al nivel de 2007 sería en 2015 de 2.898 millones, y según la estimación de necesidades de Pérez y Cucarella de 7.772 millones (gráfico 15).

Gráfico 15. Evolución del gasto en SPF de las CCAA de Régimen Común. 2007-2015
(Millones de euros corrientes)

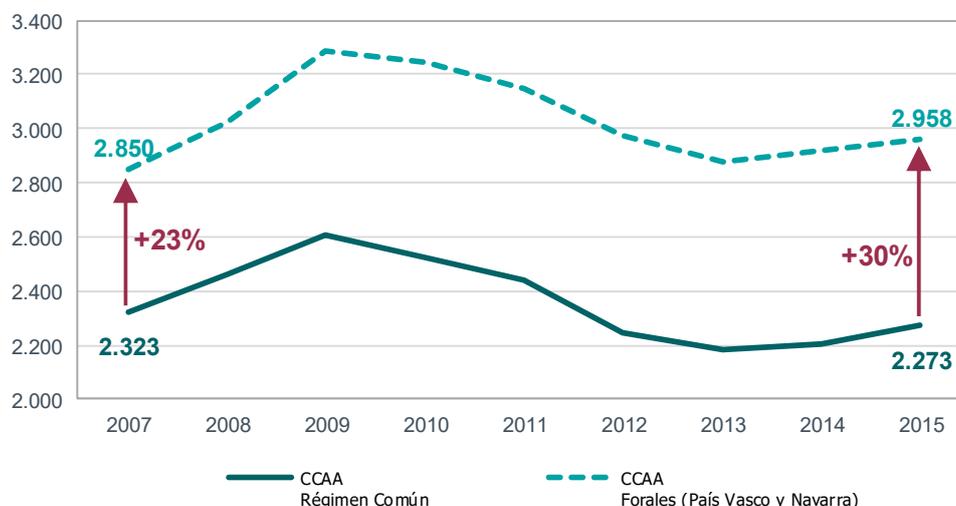


Fuente: IGAE (2016a, 2016b), INE (2016a), Zabalza (2016), Pérez y Cucarella (2015 y 2016) y elaboración propia.

Una tercera valoración del nivel de gasto por unidad de necesidad en SPF de las comunidades de régimen común puede hacerse comparando su gasto actual por unidad de necesidad con el de las comunidades de régimen foral. El gráfico 16 ofrece esa comparación y muestra una distancia sustancial en 2007 –del 23%, similar a la que nos separa de la Euro Área- que se amplía durante la crisis, debido a que mientras el gasto real por unidad de necesidad de las comunidades de régimen común ha retrocedido respecto al suyo de 2007, en las comunidades forales ha aumentado, ascendiendo la distancia en 2015 hasta el 30%.

Gráfico 16. Evolución del gasto en SPF por unidad de necesidad. CCAA Régimen Común vs. CCAA Forales. 2007-2015

(Euros constantes)



Fuente: IGAE (2016b), Zabalza (2016) y elaboración propia.

6. Suficiencia: gasto, necesidades y recursos del SFA

Las evaluaciones realizadas del gasto de las comunidades en los apartados 4 y 5 se basan en compararlo con el gasto que realizan otros países o las comunidades forales en esas funciones, o el que habría que realizar para mantener un nivel de gasto por unidad de necesidad equivalente al de 2003 o al de 2007. Pero nuestro objetivo final es valorar la suficiencia de los recursos que proporciona el SFA aprobado en 2009 para cubrir las necesidades de gasto, definidas según distintos criterios. Es cierto que la existencia de déficit ya indica que esos recursos son insuficientes para financiar el gasto total de las comunidades, pero a partir de la información precedente se puede valorar mejor si lo son porque se gasta demasiado –cosa que a la vista de los datos anteriores puede cuestionarse- o por otras razones.

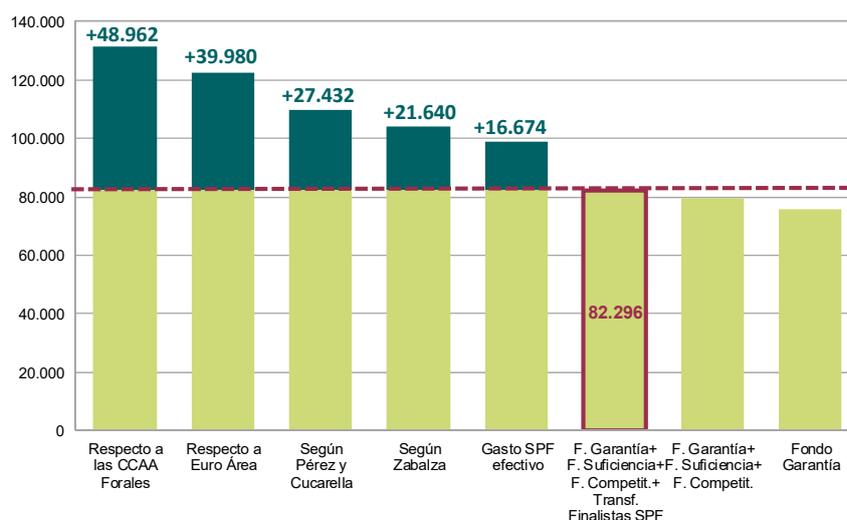
Para hacer esa evaluación es necesario acotar los recursos que el sistema de financiación actual contempla para atender los SPF. Sería razonable considerar solo los recursos del Fondo de Garantía, pues deben servir para asegurar que los SPF sean prestados por todas las comunidades de régimen común a un mismo nivel, por unidad de necesidad. Ahora bien, dado que el Fondo de Suficiencia y el Fondo de Competitividad realizan aportaciones que se pueden considerar destinadas a financiar SPF y el Estado realiza, además, algunas transferencias de carácter finalista a las comunidades para financiar SPF, esas fuentes de ingresos también han sido incluidas.

Como el detalle de la información de las liquidaciones no está disponible para 2015, la evaluación se realiza para 2014. En ese ejercicio el conjunto de los recursos ofrecidos por el SFA para financiar los SPF ascendió a 79.331 millones de euros, cifra que asciende a 82.296 millones de euros si se consideran también las transferencias de

carácter finalista que realiza el Estado a las comunidades. El gráfico 17 compara esta última cifra con las cifras de gasto antes presentadas y pone de manifiesto la existencia de un problema de insuficiencia en el sistema de 2009. Las insuficiencias son de magnitud variable, según la referencia de necesidades de gasto considerada. De menor a mayor, son las siguientes:

- Para cubrir el gasto que las CCAA de régimen común realizan efectivamente en SPF faltan 16.674 millones de euros.
- Para mantener constante el nivel de prestación de los SPF por unidad de necesidad de 2007 faltan, con los criterios de Zabalza 21.640 millones y con los de Pérez y Cucarella 27.432 millones de euros.
- Para realizar el mismo nivel de gasto en SPF (en porcentaje de PIB) que la Euro Área, la insuficiencia se eleva a 39.980 millones de euros.
- Para realizar el mismo nivel de gasto por unidad de necesidad que las comunidades forales, la insuficiencia se eleva a 48.962 millones de euros.

Gráfico 17. Insuficiencia del modelo de financiación para Servicios Públicos Fundamentales¹. 2014
(Millones de euros corrientes)



¹ En el cálculo de la insuficiencia del modelo de financiación para SPF se han considerado, junto con los recursos del modelo, las transferencias de carácter finalista que las CCAA de Régimen Común reciben del Estado para financiar estos servicios.

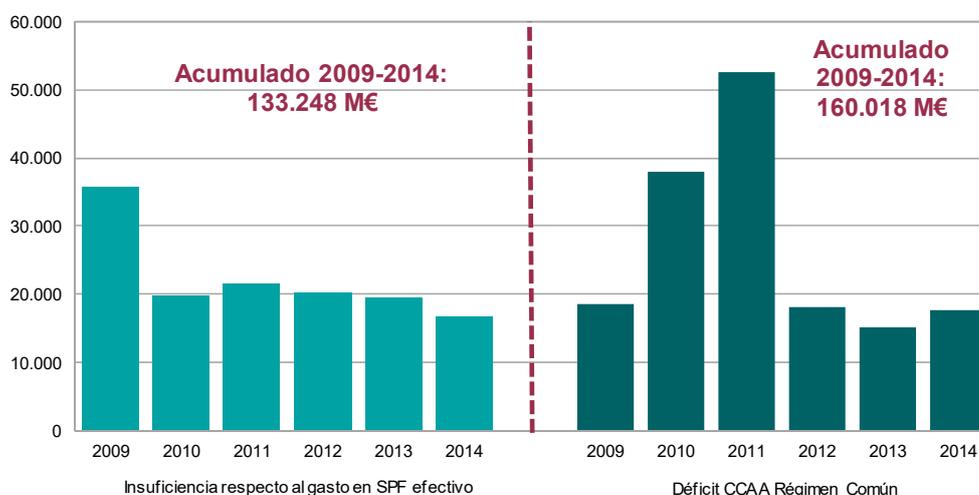
Fuente: IGAE (2016b), INE (2016a), Zabalza (2016), Pérez y Cucarella (2016), liquidaciones del SFA y elaboración propia.

Según estos datos existen argumentos para afirmar que los recursos que ofrece el SFA de 2009 para financiar los SPF en 2014 son insuficientes y asimismo lo han sido en todos los años de vigencia del modelo. Esas insuficiencias, estimadas a partir de los datos de gasto realizado, se han generado a pesar de los ajustes realizados en el gasto real por unidad de necesidad –no solo en los SPF sino también en el resto de

funciones, que también se han visto comprimidas-, y han generado déficit y endeudamiento.

Limitándonos a esa estimación de la insuficiencia –la menor de las presentadas- en cada uno de los años que van de 2009 a 2014 su magnitud habría sido la que aparece en la parte izquierda del gráfico 18. Para valorar su importancia, a la derecha se muestra el déficit que en esos años tuvieron las comunidades, advirtiéndose que la insuficiencia es superior al déficit excepto en 2010, 2011 y 2014, años en los que explicaba el 52%, el 41% y el 94% de las necesidades de financiación.

Gráfico 18. Insuficiencia acumulada del modelo de financiación para SPF¹. 2009-2014
(Millones de euros corrientes)

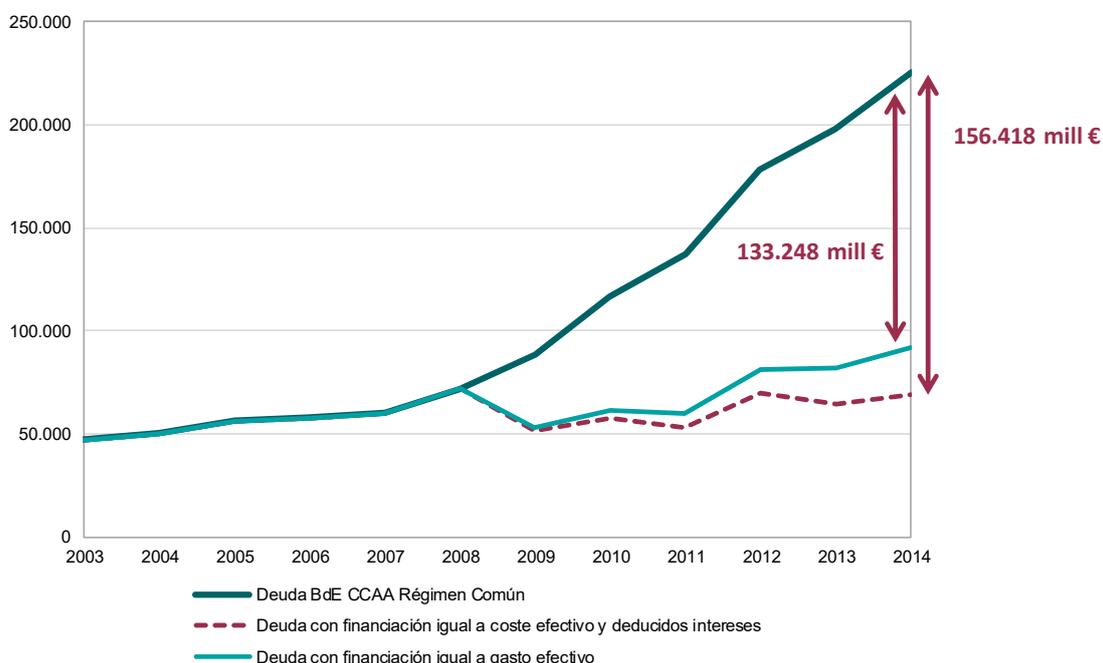


¹ En el cálculo de la insuficiencia del modelo de financiación para SPF se han considerado, junto con los recursos del modelo, las transferencias de carácter finalista que las CCAA de Régimen Común reciben del Estado para financiar estos servicios.

Fuente: IGAE (2016b, 2016g) y elaboración propia.

Dada la importancia de las insuficiencias financieras del SFA de 2009 en relación a los déficits, su efecto acumulado ha tenido un enorme impacto sobre el endeudamiento. Entre 2009 y 2014 las insuficiencias estimadas según este criterio representaron 133.248 millones de euros y en ese mismo periodo la deuda de las comunidades de régimen común se incrementó 136.401 millones, dos cifras prácticamente idénticas. Así pues, si el SFA hubiera ofrecido una financiación suficiente para cubrir el gasto en SPF que han realizado efectivamente las comunidades, el endeudamiento de las mismas a finales de 2014 se habría situado en 68.671 millones de euros, frente los 225.088 millones existentes en ese momento (gráfico 19).

Gráfico 19. Evolución de la deuda bajo el supuesto de que la financiación de los SPF fuese igual al gasto efectivo (suficiencia en los SPF)¹. 2003-2014
(Millones de euros corrientes)



¹ En el cálculo de la insuficiencia del modelo de financiación para SPF se han considerado, junto con los recursos del modelo de financiación aprobado en 2009, las transferencias de carácter finalista que las CCAA de Régimen Común reciben del Estado para financiar estos servicios.
Fuente: Banco de España (2017), IGAE (2016b) y elaboración propia.

7. Conclusiones e implicaciones del análisis

El objetivo del trabajo era precisar el diagnóstico de las causas de los desequilibrios y la inestabilidad financiera padecidos por las comunidades de régimen común, habiéndose revisado con esa finalidad cuatro hipótesis distintas: la *falta de prudencia* de las comunidades en la asunción de compromisos sostenibles de gasto; la *sorpesa* que supusieron las caídas de los ingresos derivadas de la crisis; el efecto de un *diseño deficiente* del sistema de financiación de 2009; y las *características de las políticas de ajuste* aplicadas, concretamente el ritmo de reducción del déficit y el reparto de los esfuerzos de consolidación entre las distintas AAPP.

Las conclusiones del análisis realizado son relevantes para valorar la situación de la financiación autonómica, su incidencia en las prestaciones del Estado de bienestar y los posibles diseños de un nuevo modelo de financiación de las comunidades de régimen común.

En relación con la *hipótesis de la imprudencia* en el gasto de las comunidades, se confirma que el ritmo de crecimiento del mismo en euros corrientes hasta 2009 fue elevado, pero también que los ajustes posteriores han sido intensos. A la altura de 2015, esta hipótesis debe ser sustancialmente matizada, pues debe resultar

compatible con los siguientes datos: a) teniendo en cuenta el crecimiento de los precios, de la población y los indicadores demográficos de necesidad, el ritmo anual de expansión del gasto real por unidad de necesidad ha sido moderado: entre 2003 y 2015 fue del 1,1% y desde que se aplica el modelo de 2009 ha sido negativo, del – 2,3%; b) España gasta un porcentaje de PIB menor que los países de la Euro Área en SPF, en especial en las competencias del Estado de bienestar que gestionan las CCAA (un 25% menos), habiéndose producido un alejamiento del gasto de las CCAA respecto de la media europea desde 2009, es decir, en el periodo de vigencia del actual sistema de financiación; c) las comunidades autónomas de régimen común gastan por unidad de necesidad un 30% menos que las de régimen foral en 2015 y se han alejado de ellas en su nivel de gasto desde 2007.

La *hipótesis de la sorpresa* en la caída de los ingresos tiene un recorrido también limitado, pues las administraciones centrales y las comunidades forales están influidas por el mismo entorno y han sufrido caídas de ingresos no menos importantes, pero han preservado mejor sus gastos en general (netos de transferencias), y en particular los dedicados a servicios públicos fundamentales, hasta el punto de que el gasto neto en servicios públicos fundamentales de las administraciones centrales ha seguido creciendo. Por tanto, hay que preguntarse por qué el cambio en la coyuntura fiscal ha tenido en unas administraciones consecuencias más graves que en otras. La respuesta hay que buscarla en factores relacionados con las otras dos hipótesis: el diseño de los mecanismos de financiación y los criterios aplicados en la ejecución de las políticas financieras públicas.

La *hipótesis del diseño deficiente* del sistema de financiación de las comunidades de 2009 resulta confirmada en varios sentidos. En primer lugar, porque el modelo prometía mejoras de los recursos para el Estado de bienestar y la realidad ha sido una reducción de los mismos, tanto que los recursos han resultado claramente insuficientes a pesar de haberse realizado ajustes de gastos significativos y no se ha evitado que el déficit fuera importante. En segundo lugar, porque el gasto en servicios públicos fundamentales por unidad de necesidad de las comunidades de régimen común ha retrocedido al nivel que alcanzó en 2007, encontrándose más alejado que antes de llegar la crisis del nivel del mismo en las comunidades forales y en la Euro Área. En tercer lugar, porque el modelo de financiación ha generado una irregularidad en los ingresos de las comunidades indeseable para financiar unos gastos que, en su mayor parte, por su naturaleza, deberían ser estables¹⁵.

Por último, la *hipótesis de las características de las políticas de ajuste* también se ve confirmada en varios sentidos. En primer lugar, se advierte que la velocidad impuesta por la UE en el ritmo de reducción del déficit, combinada con la decisión del Gobierno de concentrar la consolidación en la reducción de los gastos, han limitado el papel de

¹⁵ El SFA no contempla mecanismos para prevenir la inestabilidad de los ingresos y los gastos como el Fondo de Reserva de la Seguridad Social, que tan importante papel ha desempeñado en estos años. Aunque si ese mecanismo se hubiera incorporado al SFA de 2009 no hubiera sido posible acumular recursos, lo cierto es que ni siquiera se contempló.

los ingresos públicos en esa tarea, tanto en el conjunto de las AAPP como en las CCAA en particular. Esto ha sucedido pese a la menor presión fiscal existente en España y su retroceso al principio de la crisis, de modo que se ha producido una ampliación de la brecha que nos separa de la media de la UE en estos años. En segundo lugar, la distribución del déficit realizada por la Administración Central ha estado sesgada, reteniendo para sí las administraciones centrales un porcentaje del mismo mayor que el que tienen en los gastos o ingresos públicos e ignorando el peso de las distintas administraciones en los SPF. Un criterio proporcional a esta última variable hubiera servido para proteger prioritariamente esos gastos, con independencia de qué administración sea responsable de dichas funciones. No respetarlo ha implicado que la velocidad de ajuste en los gastos en las comunidades haya sido más intensa, afectando a la estabilidad de los gastos en sanidad, educación o dependencia mientras se evitaban los ajustes en otros SPF dependientes de las administraciones centrales.

Estas conclusiones ponen de manifiesto la estrecha conexión entre la trayectoria de la financiación autonómica y la de los recursos dedicados a importantes funciones del Estado de bienestar. El mal funcionamiento de la primera ha implicado inestabilidad y ajustes en las segundas, dos problemas que no se han planteado en el caso de las pensiones, afortunadamente, debido a varios factores. En primer lugar, porque en ellas hubo un diseño de la política de financiación previsor a partir de 1996, en el que se han combinado reglas de gasto y de dotación de reservas en los periodos de incrementos fuertes de los ingresos. En segundo lugar, porque al caer las cotizaciones se ha preferido utilizar con una intensidad de todos conocida –hasta casi su extinción– el Fondo de Reserva acumulado, con el fin de preservar el nivel de las prestaciones. En los SPF dependientes de las comunidades, en cambio, ni hubo previsión, ni hubo durante la expansión regla de gasto, ni tampoco ha existido un compromiso del Estado similar al de mantener el gasto en pensiones, orientado a sostener el gasto por unidad de necesidad en educación, sanidad o dependencia durante la crisis. La prueba más clara de que ese compromiso no ha existido es cómo se ha repartido el objetivo de déficit entre las administraciones.

Las lecciones de estos últimos años para el diseño del nuevo modelo de financiación que se derivan de estas conclusiones son muy relevantes:

- a) La primera es que resulta necesario contemplar como dos caras de una misma moneda el sistema de financiación y los objetivos que España aspira a alcanzar a medio y largo plazo en materia de bienestar. Sin estabilidad y viabilidad financiera en las comunidades no podrá haberla en las prestaciones del Estado de bienestar.
- b) La segunda es que, si bien la estabilidad en las prestaciones de los SPF no puede estar completamente garantizada porque existen incertidumbres inevitables, hay que favorecerla con una adecuada combinación de suficiencia de recursos, previsión financiera y reglas de gasto que respondan a las prioridades de esos servicios y sean viables a medio plazo.

- c) La tercera, que los niveles actuales de gasto en SPF de las comunidades de régimen común no pueden ser considerados excesivos: hacerlo implica ignorar los ajustes realizados, el gasto por unidad de necesidad sustancialmente menor que el de las comunidades forales y el mayor esfuerzo que en esas funciones realizan los países de nuestro entorno.
- d) La cuarta, que es necesario reconocer que, si pese a esos menores gastos, las comunidades padecen insuficiencia financiera y tienen déficits, la causa de los mismos son unos ingresos insuficientes.
- e) La quinta, que en la corrección de los desequilibrios financieros públicos en estos años se ha optado sobre todo por los ajustes de gasto pero, en comparación con lo que sucede en otros países, existe un margen amplio de mejora en el lado de los ingresos, a través de una reforma fiscal en profundidad.

Bibliografía

Banco de España (2017). *Deuda pública de las Comunidades Autónomas según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE)*. Disponible en internet: <http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/bolest13.html> [consulta: enero de 2017].

Conde-Ruiz, J.I., Día, M., Marín, C. y Rubio-Ramírez, J. (2015). *Una reforma fiscal para España*. Fedea Policy Papers 2015/02. Fedea.

_____ (2017). *Los ingresos públicos en España*. Fedea Policy Papers 2017/02. Fedea.

Eurostat (2017a). *Government Finance Statistics. General Government Expenditure Statistics by function (COFOG)*. Disponible en internet: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> [consulta: enero de 2017]

_____ (2017b). *Government Finance Statistics. Government revenue, expenditures and main aggregates*. Disponible en internet: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> [consulta: enero de 2017]

Fernández de Guevara, J., Pérez, F. y Serrano, L. (2015). *Crisis económica, confianza y capital social*. Bilbao: Fundación BBVA.

de la Fuente, A. (2015). *El cálculo de las necesidades de gasto regionales: notas para la discusión*. Fedea Policy Papers 2015/07. Fedea.

Hierro, L.A. y Atienza, P. (2016). *Analizando críticamente la nivelación en el modelo de financiación autonómica. Propuesta metodológica para estimar las variables distributivas y alternativa de reforma*. Fedea Policy Papers 2016/13. Fedea.

IGAE (Intervención General de la Administración del Estado) (2016a). *Contabilidad Nacional. Clasificación funcional del gasto de las Administraciones Públicas (COFOG)*. Disponible en internet: <http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/Paginas/iacogof.aspx> [consulta: diciembre de 2016]

_____ (2016b). *Contabilidad Nacional. Clasificación funcional del gasto del subsector Comunidades Autónomas (COFOG)*. Disponible en internet: <http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/infadmcomunidadesautonomas/Paginas/iacofog.aspx> [consulta: diciembre de 2016]

_____ (2016c). *Contabilidad Nacional. Clasificación funcional del gasto del subsector Administración Central (COFOG)*. Disponible en internet: <http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/infadmCentral/Paginas/iacofog.aspx> [consulta: diciembre de 2016]

_____ (2016d). *Contabilidad Nacional. Clasificación funcional del gasto del subsector Corporaciones Locales (COFOG)*. Disponible en internet:

<http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/infadmcorporacioneslocales/Paginas/iacofog.aspx> [consulta: diciembre de 2016]

_____ (2016e). *Contabilidad Nacional. Clasificación funcional del gasto del subsector Fondos de la Seguridad Social (COFOG)*. Disponible en internet:

<http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/infadmseguridadsocial/Paginas/iacofog.aspx> [consulta: diciembre de 2016]

_____ (2016f). *Contabilidad Nacional. Operaciones no financieras. Total sector Administraciones Públicas y subsectores*. Disponible en internet:

<http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/Paginas/ianofinancierasTotal.aspx> [consulta: diciembre de 2016]

_____ (2016g). *Contabilidad Nacional. Operaciones no financieras del subsector Administración Regional y detalle por comunidades*. Disponible en internet:

<http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/infadmcomunidadesautonomas/Paginas/ianofinancierasCA.aspx> [consulta: diciembre de 2016]

INE (Instituto Nacional de Estadística) (2016a). *Estadística del Padrón Continuo*.

Disponible en internet:

<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft20%2Fe245&file=inebase&L=0> [consulta: diciembre de 2016].

_____ (2016b). *Contabilidad Regional de España. Base 2010*. Disponible en internet:

<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft35%2Fp010&file=inebase&L=0> [consulta: diciembre de 2016].

Ministerio de Hacienda y Función Pública (2016a). *Análisis del gasto sanitario*. Madrid: Grupo de Trabajo de la Conferencia de Presidentes para el Análisis del Gasto Sanitario, 2007.

_____ (2016b). *Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2016-2019*.

_____ (2016c). *Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2015-2018*.

_____ (2016d). *Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2014-2017*.

_____ (2016e). *Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2013-2016*.

_____ (2016f). *Informes sobre la financiación definitiva de las Comunidades Autónomas a través del sistema de financiación*. Disponible en internet: <http://www.minhafp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>

Pérez, F. y Cucarella, V. (2015). *La comparación de las necesidades de gasto por habitante*. Fedea Policy Papers 2015/09. Fedea.

_____ (2016). *Las necesidades relativas de gasto de las comunidades autónomas*. En *Mediterráneo Económico* Nº 30, 275-300.

Zabalza, A. (2016). *Equidad, ordinalidad, sostenibilidad y otras ideas para la reforma del modelo de financiación autonómica*. Papeles a discusión 10/2016 RIFDE.

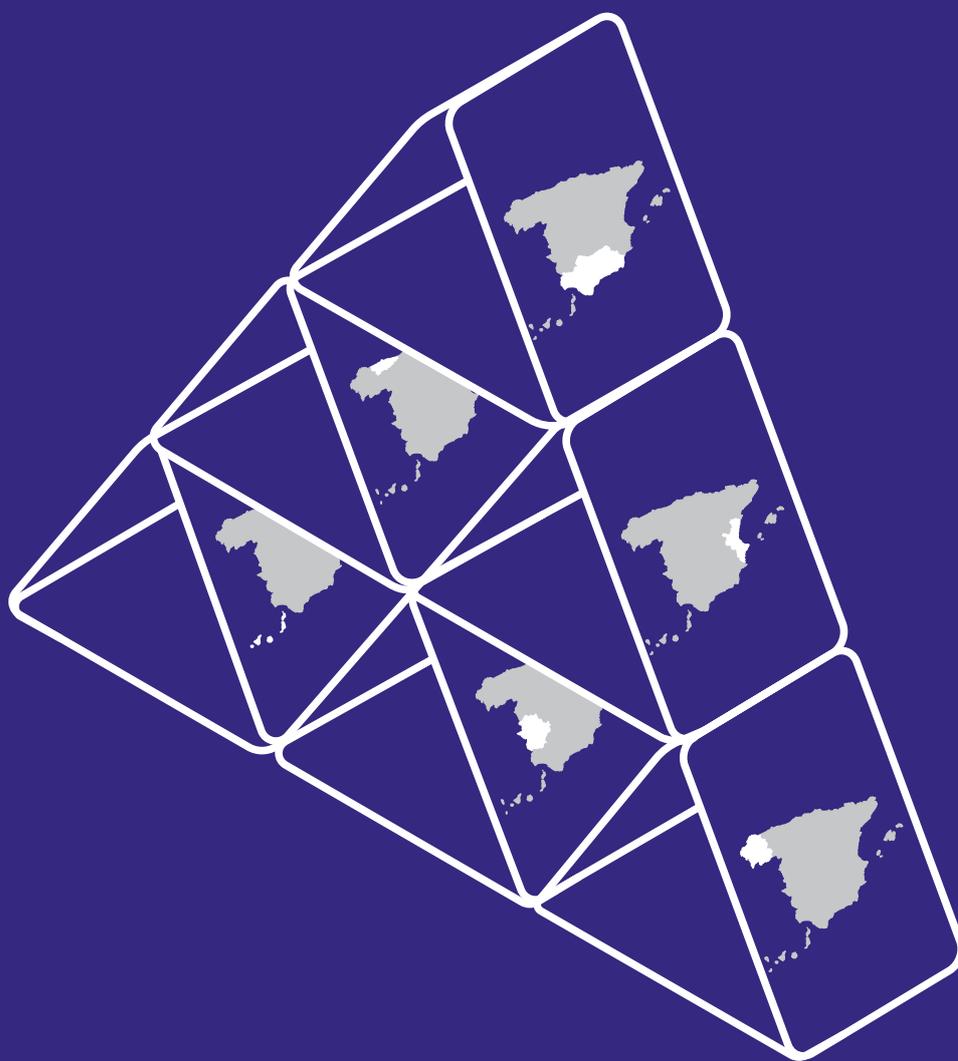
Zubiri, I. (2016). *El Sistema de Financiación de las CC.AA.: problemas y propuestas de solución*. Fedea Policy Papers 2016/18. Fedea.

Índice

1.	Introducción.....	2
2.	Trayectoria de los desequilibrios de las comunidades de régimen común	4
3.	Las comunidades de régimen común y el resto de administraciones	7
4.	Los desequilibrios financieros españoles en perspectiva internacional.....	15
5.	Gasto vs necesidades de servicios públicos fundamentales.....	20
6.	Suficiencia: gasto, necesidades y recursos del SFA	25
7.	Conclusiones e implicaciones del análisis	28

Seminario
Valencia, 30 de enero de 2017

Financiación autonómica, estabilidad presupuestaria y bienestar



En colaboración con:

Ivie

