

8 Documento de Trabajo Ivie

WP-Ivie 2025-08

EL GASTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LOS LLAMADOS SERVICIOS NO ESENCIALES:

ALGUNAS REFLEXIONES Y PROPUESTAS

Xoaquín Fernández Leiceaga
Santiago Lago Peñas
María Cadaval Sampedro

Los documentos de trabajo del Ivie ofrecen un avance de los resultados de las investigaciones económicas en curso o análisis específicos sobre debates de actualidad, con objeto de divulgar el conocimiento generado por diferentes investigadores.

Ivie working papers offer a preview of the results of economic research under way, as well as an analysis on current debate topics, with the aim of disseminating the knowledge generated by different researchers.

La edición y difusión de los documentos de trabajo del Ivie es una actividad subvencionada por la Generalitat Valenciana, Conselleria de Hacienda y Modelo Económico, en el marco del convenio de colaboración para la promoción y consolidación de las actividades de investigación económica básica y aplicada del Ivie.

The editing and dissemination process of Ivie working papers is funded by the Valencian Regional Government's Ministry for Finance and the Economic Model, through the cooperation agreement signed between both institutions to promote and consolidate the Ivie's basic and applied economic research activities.

Todos los documentos de trabajo están disponibles de forma gratuita en la web del Ivie <http://www.ivie.es>. Al publicar este documento de trabajo, el Ivie no asume responsabilidad sobre su contenido.

Working papers can be downloaded free of charge from the Ivie website <http://www.ivie.es>. Ivie's decision to publish this working paper does not imply any responsibility for its content.

Cómo citar/How to cite:

Fernández, X., S. Lago-Peñas y M. Cadaval (2025). «El gasto de las comunidades autónomas en los llamados servicios no esenciales: algunas reflexiones y propuestas». Working Papers Ivie n.º 2025-8. València: Ivie. https://doi.org/10.12842/WPIVIE_0825

Versión: Noviembre 2025 / Version: November 2025

Edita / Published by:

Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, S.A.

C/ Guardia Civil, 22 esc. 2 1º - 46020 València (Spain)

DOI: https://doi.org/10.12842/WPIVIE_0825

WP-Ivie 2025-8

El gasto de las comunidades autónomas en los llamados servicios no esenciales: algunas reflexiones y propuestas

Xoaquín Fernández Leiceaga, Santiago Lago Peñas, María Cadaval Sampedro¹

Resumen

Este trabajo analiza el gasto público de las comunidades autónomas (CC. AA.) en determinados servicios no esenciales; es decir, aquellos que no forman parte del núcleo del Estado de bienestar (sanidad, educación y servicios sociales), con el fin de abordar la autonomía programática de los gobiernos autonómicos y su capacidad para adaptar políticas a las preferencias territoriales.

A partir de la información consolidada de la liquidación de los presupuestos correspondientes al año 2022, se propone una clasificación funcional alternativa que agrupa el gasto en cinco categorías: bienes públicos autonómicos, servicios públicos preferentes, promoción de la actividad económica, servicios internos y transferencias a las entidades locales. El análisis evidencia una elevada heterogeneidad interterritorial, tanto en esfuerzo presupuestario como en composición funcional, vinculada a diferencias competenciales, capacidades fiscales y orientaciones de política pública.

Los resultados muestran que las comunidades con mayor financiación efectiva por habitante destinan una proporción significativamente superior al gasto no esencial, lo que confirma su uso como ámbito de autonomía programática. No obstante, esta diversidad genera implicaciones relevantes en términos de equidad, eficiencia y corresponsabilidad fiscal.

Palabras clave: Gasto autonómico, servicios no esenciales, financiación autonómica, corresponsabilidad fiscal, equidad, política pública.

Clasificación JEL: H50, H70, H72, H77.

Abstract

This paper examines the public expenditure of Spain's Autonomous Communities on non-essential services, understood as those lying outside the core welfare state functions (healthcare, education, and social services), to assess regional governments' programmatic autonomy and their capacity to tailor policies to territorial preferences.

Using consolidated data from the 2022 Budget Settlement, the study proposes an alternative functional classification that groups such expenditure into five categories: regional public goods, merit-based public services, economic development policies, internal administrative services, and grants to local authorities. The analysis reveals substantial inter-regional heterogeneity in both budgetary effort and functional composition, linked to differences in competences, fiscal capacities, and policy orientations.

The results show that regions with higher effective per-capita funding allocate a significantly greater share of their resources to non-essential expenditure, confirming their role as a key area of programmatic autonomy. However, this diversity entails relevant implications for equity, efficiency, and fiscal co-responsibility.

Keywords: Regional expenditure; non-essential services; regional financing; fiscal co-responsibility; equity; public policy.

JEL classification: H50, H70, H72, H77.

¹ Universidade de Santiago de Compostela (Spain), IDEAGOV (International Center for Decentralization and Governance).

1.

Introducción y motivación

El debate sobre la suficiencia financiera y las necesidades de gasto de las comunidades autónomas (CC. AA.) en España constituye uno de los ejes centrales de la discusión sobre la equidad territorial en el marco del Estado autonómico. Desde la aprobación del modelo de financiación autonómica de 2009 (Ley 22/2009), las diferencias interterritoriales en ingresos y gastos por habitante se han mantenido, evidenciando tensiones estructurales en la asignación de recursos entre niveles de gobierno y en la cobertura de los servicios públicos esenciales —fundamentalmente sanidad, educación y protección social— que, en conjunto representan, alrededor de tres cuartas partes del gasto no financiero.

Sin embargo, los gobiernos autonómicos asumen también un conjunto amplio y heterogéneo de competencias en otros ámbitos: la promoción de la actividad económica, el transporte público, la cultura o la vivienda, entre otros. Estas áreas conforman lo que se denomina gasto público en servicios no esenciales. Aunque cuantitativamente menos relevantes que los servicios, su análisis resulta clave para comprender el alcance real de la de las comunidades y la diversidad de sus prioridades políticas.

La composición y evolución de las partidas presupuestarias correspondientes ofrecen información valiosa sobre la capacidad de los gobiernos autonómicos para adaptar sus políticas a las preferencias y condiciones territoriales, en consonancia con la teoría del federalismo fiscal (Oates 1972; Musgrave 1959). Desde este enfoque, la descentralización puede mejorar la eficiencia asignativa del gasto, en la medida en que los gobiernos

subcentrales se encuentran en mejor posición para responder a las preferencias y necesidades locales (Tiebout 1956). Según Pérez y Cucarella (2015), las diferencias observadas en la estructura del gasto autonómico responden a una combinación de factores institucionales, demográficos y políticos, constituyendo un indicador relevante para evaluar la efectividad de las comunidades y su capacidad de diseñar políticas propias más allá del gasto obligatorio.

No obstante, la literatura también ha señalado los riesgos asociados a la descentralización fiscal, entre ellos la posible desigualdad territorial, la duplicidad de funciones y la aparición de ineficiencias derivadas de la coexistencia de competencias compartidas o solapadas entre distintos niveles de gobierno (Musgrave 1959; Bird y Vaillancourt 2006; Lago-Peñas y Martínez-Vázquez 2021).

Desde un enfoque empírico, diversos trabajos han analizado la composición funcional del gasto autonómico y su evolución en las últimas décadas. Las investigaciones de Melián *et al.* (2018) y de Melián y Dorta (2018) emplearon la información del Sistema Europeo de Cuentas (SEC) para estudiar la evolución de los recursos y del gasto de las comunidades autónomas, centrándose en los servicios esenciales. Del mismo modo, De la Fuente (2017) y Pérez García y Pérez Ballesster (2019) examinaron el impacto de la financiación autonómica sobre la prestación de servicios básicos, poniendo de manifiesto diferencias persistentes en el gasto per cápita ajustado.

En contraste, el gasto no esencial ha recibido menor atención, pese a que cumple una doble función. Por un lado, canaliza la autonomía programática de los gobiernos regionales y su capacidad para responder a las preferencias diferenciadas de la ciudadanía; por otro, actúa como un instrumento de competencia política entre gobiernos regionales y de uso estratégico de los recursos públicos. Los estudios existentes se han centrado en sectores específicos: la cultura, la promoción económica, el transporte o la cooperación exterior.

En este contexto, el presente trabajo tiene como objetivo analizar de forma integrada el gasto público no esencial de las CC. AA., examinando su composición, evolución y peso relativo dentro del gasto total, así como las diferencias interterritoriales derivadas de factores institucionales, económicos y políticos. Con ello, se busca contribuir al debate sobre la eficiencia, equidad y corresponsabi-

lidad fiscal en el marco del sistema de financiación autonómica, aportando una visión integral de un componente del gasto hasta ahora menos explorado, pero esencial para entender la autonomía y el comportamiento presupuestario de los gobiernos regionales en España.

Tras esta introducción se exponen las notas metodológicas y los criterios empleados en la estimación y clasificación del gasto (sección 2). A continuación, se describe el nivel y la dispersión del gasto autonómico en servicios no esenciales (sección 3) y su composición funcional (sección 4). Las secciones siguientes profundizan en distintos ámbitos específicos del gasto, desde los bienes públicos autonómicos y las infraestructuras (secciones 5 y 6) hasta los servicios de transporte, la promoción de la actividad económica y vivienda (secciones 7 a 9). Finalmente, se presentan las principales conclusiones.

2.

Apuntes metodológicos

La información publicada por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) elaborada conforme a la metodología SEC, constituye una referencia fundamental para el análisis de la composición funcional del gasto autonómico. Esta fuente presenta dos características que aumentan su valor analítico. En primer lugar, utiliza el criterio de devengo, frente al criterio de caja empleado habitualmente en la contabilidad presupuestaria. En segundo lugar, integra el gasto de las unidades autonómicas con presupuesto estimativo que, de acuerdo con los criterios SEC, forman parte del sector público. Este enfoque proporciona una visión más completa del perímetro institucional autonómico, lo que explica que en la literatura dominan los trabajos que han empleado esta fuente para examinar la evolución de los recursos y el gasto de las CC. AA., centrando su interés en los recursos totales y en el gasto de los servicios públicos esenciales (Melián *et al.* 2018; Melián y Dorta 2018).

Sin embargo, cuando el foco se pone en los servicios públicos no esenciales, resulta preferible utilizar la información procedente del Ministerio de Hacienda y Función Pública co-

rrespondiente a la Liquidación de Presupuestos de las comunidades autónomas para el ejercicio de 2022. Esta fuente resulta especialmente adecuada para el objetivo de investigación, dado que ofrece mayor nivel de desagregación funcional —26 políticas de gasto frente a las 9 categorías que recoge el SEC— y presenta los datos consolidados, lo que facilita un análisis comparativo más preciso. Adicionalmente y con el fin de reflejar con mayor fidelidad la estructura funcional del gasto autonómico, se han introducido dos ajustes metodológicos específicos:

1. Eliminación del gasto financiero: pasivos financieros e intereses de la deuda.
2. Corrección del gasto en transferencias para la Comunidad Foral de Navarra, descontando tanto la aportación del Estado como las transferencias corrientes a los ayuntamientos similares a la PIE (Participación en los Ingresos del Estado). En el caso de la comunidad autónoma del País Vasco no ha sido necesario aplicar este ajuste, ya que el cupo no figura en su presupuesto y los ayuntamientos vascos no reciben transferencias verticales para financiar su gasto ordinario.

3.

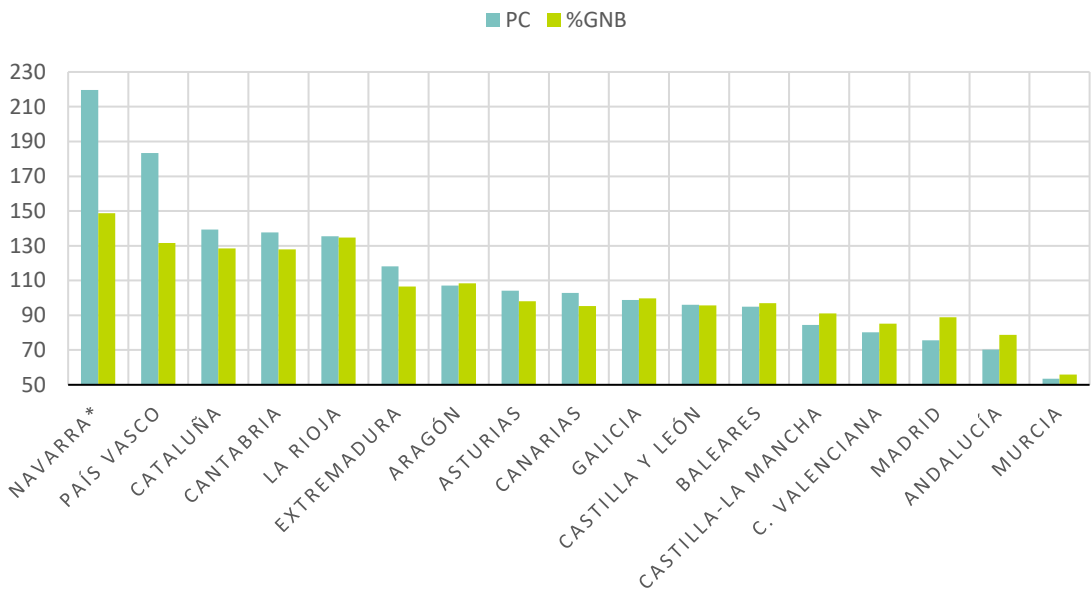
El volumen de gasto en los servicios no esenciales

Las CC. AA. concentran la mayor parte de su esfuerzo presupuestario en la provisión de los servicios fundamentales del Estado de bienestar. Sanidad, educación y servicios sociales absorben, en promedio, alrededor de las tres cuartas partes del gasto no financiero autonómico (Oliver Rullán *et al.* 2024, Onrubia Fernández 2019).

No obstante, las CC. AA. también gestionan un amplio abanico de actividades públicas adicionales, que incluyen cultura, promoción económica, transporte, vivienda, medio ambiente o cooperación exterior. Se trata de un conjunto de actividades heterogéneo y políticamente significativo, cuya intensidad y orientación varían sustancialmente entre territorios. Estas diferencias reflejan tanto las distintas estrategias de desarrollo regional, como las preferencias políticas y las condiciones socioeconómicas específicas de cada comunidad.

El punto de partida de este análisis es la descripción del nivel y la dispersión interterritorial del gasto autonómico en servicios públicos no esenciales. Según los datos de Liquidación de Presupuestos de las CC. AA. para el ejercicio 2022, el gasto medio por habitante asciende a 956 euros. Si se consideran únicamente las comunidades de régimen común, la cifra se reduce ligeramente, situándose en torno a 900 euros por habitante. En términos porcentuales, este volumen es el 26% de su gasto no financiero total, con diferencias interterritoriales notables. El gasto en servicios no esenciales oscila entre el 20% en Andalucía y el 35% en La Rioja, dentro del grupo de comunidades de régimen común. En las comunidades forales, esta proporción resulta algo superior, en consonancia con su mayor capacidad fiscal y autonomía tributaria.

Gráfico 1. Importancia de los servicios no esenciales en 2022



Nota: Media de las CC. AA. = 100. PC: Gasto no básico por habitante. %GNB: Gasto no básico sobre Gasto no financiero, sin intereses.
*Navarra: Sin aportación ni transferencias corrientes del Fondo de Participación Municipal.
Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Hacienda y Función Pública (2024).

Cuadro 1. El gasto no básico

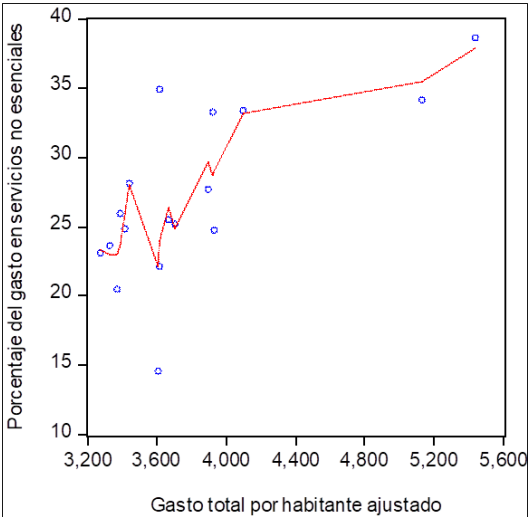
	Gasto no básico per cápita	% sobre gasto no Financiero
Andalucía	672	20
Aragón	1,024	28
Asturias	996	25
Illes Balears	907	25
Canarias	984	25
Cantabria	1,316	33
Castilla y León	919	25
Castilla-Mancha	807	24
Cataluña	1,332	33
C. Valenciana	767	22
Extremadura	1,129	28
Galicia	944	26
Madrid	723	23
Murcia	511	15
Navarra	2,099	39
País Vasco	1,754	34
La Rioja	1,295	35
TOTAL CC. AA.	956	26

Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Hacienda y Función Pública (2024).

En el gráfico 2 se muestra la correlación positiva entre la capacidad de gasto por habitante ajustado² y el porcentaje de gasto destinado a servicios no esenciales³. A medida que las CC. AA. disponen de mayores recursos, tienden a realizar un gasto per cápita más elevado en estos servicios. Además, resulta particularmente relevante que, cuando las CC. AA. cuentan con más recursos por unidad de necesidad, también asignan una proporción relativamente superior de su presupuesto a los servicios no esenciales. Este patrón contribuye a que la dispersión del gasto total por habitante sea sustancialmente menor que la del gasto per cápita en servicios no esenciales, un resultado que se

mantiene incluso cuando el primero se calcula en función de los habitantes ajustados.

Gráfico 2. Análisis de regresión del porcentaje de gasto en servicios no esenciales respecto al gasto público ajustado por habitante en las CC. AA.



Nota: Línea de ajuste Nearest Neighbour (bandwidth = 0,3). El coeficiente de correlación lineal es 0,68, significativo al 1%
Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Hacienda y Función Pública (2024).

En tercer lugar, mientras que los servicios esenciales son comunes al conjunto de las CC. AA. de régimen común y de régimen foral, en los servicios no esenciales se refleja la diversidad institucional y competencial. Las forales y, en un grado menor, Cataluña, disponen de un nivel competencial superior y aumentan el diferencial en relación con la media.

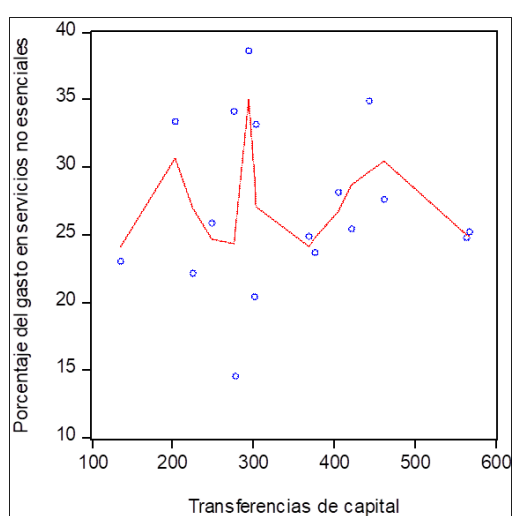
El gráfico 3 incorpora un diagrama de dispersión acompañado de una curva de ajuste no paramétrica mediante el método Nearest Neighbour (bandwidth = 0,3), lo que confirma que no existe una relación sistemática, sea lineal o no lineal, entre las transferencias

² Excepto en las comunidades forales, en las que usamos el gasto por habitante. El cálculo de la población ajustada lo realiza el Ministerio de Hacienda cada año para determinar la distribución de algunos fondos del SFA, quedando fuera el País Vasco y Navarra.

³ No utilizamos aquí los habitantes ajustados, porque la fórmula de cálculo pondera distintas variables para estimar el gasto en educación, sanidad y servicios sociales. Para el resto del gasto utiliza como referencia la población.

de capital y el porcentaje de gasto en servicios no esenciales, por lo que este tipo de transferencias no parecen condicionar la estructura del gasto discrecional de las comunidades autónomas, posiblemente debido a su carácter finalista y orientado a inversiones específicas.

Gráfico 3. Análisis de regresión del porcentaje de gasto en servicios no esenciales respecto a las transferencias de capital por habitante en las CC. AA.



Nota: Línea de ajuste Nearest Neighbour (bandwidth = 0,3). El coeficiente de correlación lineal es 0,014, no significativo.

Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Hacienda y Función Pública (2024).

4.

La composición del gasto en servicios no básicos

Aunque el gasto en servicios esenciales refleja cierto grado de autonomía en las decisiones autonómicas, condicionado por los recursos totales disponibles, el gasto en servicios no esenciales constituye una manifestación más clara de autonomía organizativa y de gestión de las comunidades autónomas, así como de la diversidad de prioridades. Este rasgo representa una de las ventajas inherentes a la descentralización y al federalismo: la posibilidad de reflejar la heterogeneidad de las preferencias territoriales y de fomentar la experimentación con distintas soluciones de política pública (Herrero Alcalde y Urbanos Garrido 2019).

La clasificación funcional del gasto ofrece indicios sobre la tipología de los servicios no esenciales en las comunidades autónomas, pero también plantea interrogantes. Por ejemplo, no resulta evidente por qué la vivienda se clasifica como gasto social mientras que las subvenciones al transporte no lo son; o por qué la cultura se considera un bien público de carácter preferente y no simplemente un bien público; o, finalmente, por qué las actuaciones de fomento del empleo se agrupan dentro del ámbito de protección social en lugar de catalogarse como actividades de carácter económico.

Por esta razón, en este trabajo se ensaya una clasificación alternativa del gasto autonómico, estructurada en cinco categorías principales: Servicios Internos, Bienes Públicos de responsabilidad autonómica, Acciones de mercado, Promoción de la actividad económica y Apoyo a las entidades locales. Las subfunciones incluidas en cada categoría, así

como su peso relativo en el gasto total, se recogen en el cuadro 2.

Las CC. AA. participan en prácticamente todas las funciones de gasto y en todas las subfunciones, a excepción de Defensa y de las prestaciones económicas de la Seguridad Social, así como de su gestión y administración. Por tanto, pueden considerarse administraciones polifuncionales, caracterizadas por la diversidad de actividades y competencias.

Por su parte, la administración central se reserva la responsabilidad sobre los bienes públicos de ámbito nacional y sobre el núcleo de la función redistributiva del gasto público, en consonancia con las prescripciones de la teoría del federalismo fiscal. Esta amplia diversidad de tareas asumidas por las administraciones regionales plantea desafíos de gestión y convierte a la administración autonómica en una plataforma con una extensa superficie de contacto con la ciudadanía.

Entre los distintos conjuntos de subfunciones, destaca el correspondiente a la promoción de la actividad económica, que engloba las actuaciones sectoriales de carácter económico, las de regulación o promoción, y las de fomento del empleo. Una parte significativa de este gasto corresponde a inversiones de capital. Habitualmente, las haciendas autonómicas disponen de financiación específica para esta rúbrica, fundamentalmente mediante transferencias condicionadas, en las que los fondos europeos desempeñan un papel preponderante.

Cuadro 2. Tipos de gasto. Clasificación funcional adaptada

	CC. AA.	CC. AA. de Régimen Común
1. SERVICIOS INTERNOS	134	122
91 Alta Dirección	19	19
92 Servicios de Carácter General	81	73
93 Administración Financiera y Tributaria	28	27
21 Pensiones	6	3
2. BIENES PÚBLICOS AUTONÓMICOS	303	280
11 Justicia	64	62
13 Seguridad Ciudadana e Instituciones Penitenciarias	76	63
14 Política Exterior	7	6
45 Infraestructuras	156	150
3. SERVICIOS PÚBLICOS	158	155
26 Acceso a la Vivienda y Fomento de la Edificación	50	47
44 Subvenciones al Transporte	69	70
33 Cultura	39	38
4. PROMOCIÓN DE LA ACTIVIDAD	361	342
24 Fomento del Empleo	123	117
41 Agricultura, Pesca y Alimentación	78	78
42 Industria y Energía	32	30
43 Comercio, Turismo y Pymes	40	40
46 Investigación, Desarrollo e Innovación	54	43
49 Otras Actuaciones de Carácter Económico	34	34
5. TRANSFERENCIAS CCLL	82	55

Nota: € de 2022 por habitante

Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Hacienda y Función Pública (2024).

Otro conjunto de actuaciones, con un nivel de gasto similar, corresponde a lo que hemos llamado Bienes Públicos autonómicos, que incluyen servicios como la justicia, la seguridad o las infraestructuras. Se trata de bienes y servicios que, por su naturaleza o por su concepción institucional, no son financiados directamente por sus usuarios,

salvo en casos excepcionales, como las autopistas de peaje o la actividad de determinados puertos. Como se verá más adelante, las diferencias entre CC. AA. son notables en alguna subfunción dentro de esta categoría⁴.

⁴ La última de las rúbricas mencionadas, Infraestructuras, podría haberse incluido en otra categoría contemplada, como la Promoción económica; sin embargo, se ha optado por mantenerla en este conjunto, dado que muchas de las intervenciones autonómicas en este ámbito combinan objetivos de mejora de los servicios al ciudadano con el impulso a la actividad económica.

También podría haberse integrado dentro de Acciones de mercado, puesto que algunas infraestructuras trasladan parcialmente los costes de construcción y gestión a los usuarios; no obstante, la mayor parte de ellas son gratuitas y de acceso generalizado, lo que justifica su inclusión en la categoría actual.

Los servicios públicos preferentes, considerados no esenciales, comprenden la promoción del acceso a la vivienda, las ayudas al transporte y la cultura. En estos casos, por lo general, existe cierto grado de participación financiera por parte de los beneficiarios, de modo que se aplica, aunque sea parcialmente, un criterio de mercado en su provisión.

En penúltimo lugar se sitúan los servicios internos, de naturaleza política, administrativa o tributaria, que prestan apoyo funcional al

conjunto de las demás actividades públicas, tanto esenciales como no esenciales. Finalmente, se incluyen las transferencias, principalmente dirigidas a entes locales o instituciones asimiladas, cuyo propósito es permitir que los ayuntamientos desarrollen sus funciones propias en condiciones financieras más favorables, así como otras que la administración autonómica correspondiente desea promover. El volumen de estas transferencias está, en gran medida, condicionado por la organización interna de cada comunidad autónoma.

5.

Los bienes públicos con alguna responsabilidad autonómica: justicia, seguridad

5.1. Justicia

La gestión de la Administración de Justicia es una competencia ampliamente. Hasta la fecha, 14 CC. AA. han asumido las correspondientes transferencias (País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Navarra, Comunidad Valenciana, Canarias, Madrid, Asturias, Cantabria, Aragón, Extremadura, La Rioja y Castilla y León)⁵, mientras que en otras tres (Castilla-La Mancha, Illes Balears y Murcia) el traspaso se encuentra en proceso.

Como señalan López y Casal (2018, p.72), «la Constitución articula un sistema extremadamente complejo: define un poder del Estado, emanado del pueblo, que configura un derecho fundamental y que es operado por el denominado de forma genérica ‘poder judicial’, integrado, por un lado, por jueces y magistrados de carrera, apoyados por un conjunto de recursos materiales y personales que dependen del poder ejecutivo central y cuya gestión se está transfiriendo a cada una de las comunidades autónomas que integran España».

Por tanto, lo que efectivamente se transfiere a las comunidades es la «administración de la administración de justicia»⁶, mientras que el poder judicial stricto sensu —jueces y tribunales— permanece centralizado bajo la dependencia del Consejo General del Poder Judicial. Lo mismo ocurre con el Ministerio

Fiscal, dotado de su propia estructura jerárquica, y con las funciones policiales de auxilio judicial. Esta transferencia se aplica exclusivamente a los órganos judiciales de ámbito autonómico o inferior.

Como cabría anticipar, las diferencias en el gasto por habitante entre las CC. AA. que ya han asumido la competencia son reducidas. No obstante, las asimetrías derivadas de los procesos de negociación de los traspasos —que han favorecido con financiación complementaria a Cataluña, Galicia, Canarias y Madrid (López y Casal 2018)— pueden contribuir a explicar los valores de gasto relativamente más elevados en esas comunidades⁷.

Se observa una tensión entre las decisiones sobre la planta judicial o la organización de la administración judicial, con la implantación progresiva de una nueva Oficina Judicial, que se adoptan de forma centralizada, y su proyección sobre el gasto autonómico. El resultado es que las ventajas potenciales de la descentralización en esta materia resultan difíciles de identificar, puesto que las decisiones sobre la implantación territorial y los modelos de organización del trabajo permanecen centralizadas y orientadas hacia la homogeneidad. En suma, la función descentralizada está al servicio y bajo la dependencia de una estructura judicial centralizada y

⁵ Aunque en Extremadura y Castilla y León aún no se reflejaba el traspaso en las cuentas de 2022

⁶ «al pago del personal, la construcción de nuevas sedes judiciales, los gastos corrientes, el suministro del material de oficina

a los juzgados, los programas informáticos, el pago de la asistencia legal gratuita y los peritos, la limpieza y el mantenimiento de las sedes», *idem*, 72.

⁷ No es el caso de Galicia.

única, lo que limita su capacidad de adaptación y de innovación organizativa a nivel autonómico.

5.2. Seguridad pública y política penitenciaria

Este ámbito constituye el componente de gasto con mayor grado de asimetría competencial dentro del conjunto autonómico. En la actualidad, solo tres comunidades autónomas —Cataluña, País Vasco y Navarra— han asumido la gestión de la seguridad pública, de acuerdo con las disposiciones finales de la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (Villagómez 1987; Pintado Pagán 2016). De ellas, las dos primeras ejercen también las competencias en materia penitenciaria, mientras que Navarra ha asumido únicamente, y de forma muy reciente, la gestión en sanidad penitenciaria.

Además, la comunidad autónoma de Canarias dispone de cuerpo policial propio, aunque aún en un estadio inicial de desarrollo. En otras comunidades, existen unidades adscritas de la Policía Nacional que se encargan de la vigilancia de autoridades y edificios autonómicos, así como del ejercicio de determinadas funciones de policía administrativa.

La CE 1978, en su artículo 149.1.29, establece que la seguridad pública es una competencia exclusiva del Estado, «sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las comunidades autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una Ley Orgánica». Esta disposición general, acompañada de excepciones específicas, ha permitido un desarrollo marcadamente desigual de las competencias autonómicas en la materia. Ello se refleja no solo en las diferencias en el gasto per cápita —con un coeficiente de variación del 126%, desde un máximo de 322 euros por habitante en el País Vasco a los 5 de Castilla-La Mancha—, sino también en la

dotación de efectivos policiales, que alcanza cerca de 20.000 agentes en Cataluña y es inexistente en otras comunidades.

Cataluña y las dos comunidades forales disponen de competencia plena en materia policial (policía integral), en el marco de la norma orgánica general; mientras que el resto de las comunidades —Galicia, Andalucía, Valencia, Canarias, Illes Balears, Aragón y Castilla y León— ejercen competencias parciales, de acuerdo con lo previsto en sus respectivos Estatutos de autonomía y en la normativa estatal. En la práctica, la resistencia institucional a la transferencia de competencias en esta materia ha sido considerable, y solo se ha producido un avance limitado en el caso de Canarias.

Esta renuencia puede considerarse comprensible: un modelo policial multinivel, con distintos cuerpos dotados de autonomía funcional y jerárquica, genera complejidades de coordinación, problemas en el flujo de información y tensiones operativas en un contexto donde la criminalidad organizada tiene, a menudo, una base territorial amplia y colaboraciones transnacionales. No obstante, cabría avanzar con mayor facilidad en aquellos ámbitos policiales no directamente vinculados a la seguridad ciudadana tales como la regulación y el control del tráfico, la vigilancia ambiental o las funciones administrativas, donde las posibilidades de coordinación interinstitucional son mayores y los riesgos de fragmentación más limitados.

5.3. Política exterior

La política exterior de las CC. AA. constituye un ámbito de actuación limitada para las comunidades autónomas, tanto en términos competenciales como presupuestarios. En general, solo las comunidades forales mantienen un nivel de gasto significativo. Las acciones desarrolladas en este ámbito incluyen

actividades de cooperación exterior, colaboración transfronteriza y participación en organismo internacionales. En algunos casos, dichas actuaciones han suscitado controversias en torno a los límites legales de la acción exterior autonómica. El Tribunal de Cuentas (2019), por ejemplo, analizó en profundidad las actividades internacionales promovidas por la Generalitat de Cataluña, concluyendo

que, en diversas ocasiones, excedían el marco competencial previsto en la legislación vigente⁸. La Comunidad Valenciana o Extremadura —esta última con una cooperación transfronteriza especialmente intensa con Portugal— presentan los niveles de gasto por habitante más elevados, después de las comunidades forales.

Cuadro 3. Gasto en bienes públicos autonómicos por habitante

	11 Justicia	13 Seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias	14 Política exterior	45 Infraestructuras	Total (Sin infraestructuras)	Total
Andalucía	72	7	6	142	85	227
Aragón	58	7	6	180	71	251
Asturias	75	47	5	183	127	310
Illes Balears	13	13	7	201	33	234
Canarias	81	19	4	145	104	249
Cantabria	59	30	6	370	94	465
Castilla y León	.	6	2	171	8	179
Castilla-Mancha	.	5	2	202	6	208
Cataluña	90	266	7	227	363	590
C. Valenciana	72	27	13	78	111	190
Extremadura	.	7	14	182	21	203
Galicia	63	10	4	190	77	268
Madrid	77	42	0	42	119	161
Murcia	.	28	1	130	29	159
Navarra	54	166	31	336	251	587
País Vasco	96	322	27	232	445	677
La Rioja	62	28	16	257	107	364
MEDIA CC. AA.	75	76	7	156	158	315
CV	27	126	127	52	77	53
MEDIA CC. AA. (Sin forales)	74	63	6	150	143	292

Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Hacienda y Función Pública (2024).

⁸ No tanto por las acciones desarrolladas como por su intención en el marco del *procés*.

6.

Los bienes públicos: las infraestructuras

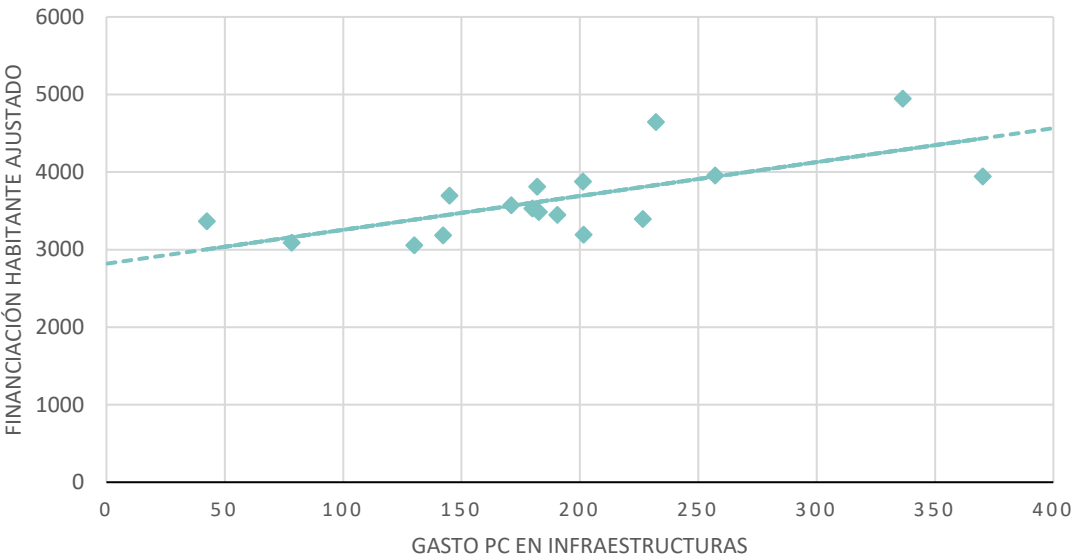
Un estudio reciente de Vaquero *et al.* (2024) ofrece una aproximación al gasto autonómico de capital desde una perspectiva de largo plazo. Las diferencias interterritoriales, que resultan muy notables cuando se expresan en términos por habitante, se explican fundamentalmente por la situación financiera de cada comunidad autónoma y por la magnitud de las transferencias de capital recibidas. Los autores identifican «una correlación positiva significativa entre el gasto de capital neto y el ahorro público, así como una correlación negativa entre el ahorro y el déficit. Además, se aprecia una correlación positiva, aunque moderada, entre el gasto de capital neto de los gobiernos regionales y las subvenciones de capital».

Aunque el gasto en infraestructuras representa solo una fracción del total de los gastos de capital de las CC. AA., el análisis de los datos correspondientes al ejercicio 2022, utilizando la clasificación funcional del gasto, permite confirmar que las relaciones descritas también se cumplen en esta rúbrica específica. La financiación efectiva por habitante ajustado muestra una relación positiva con el nivel de gasto en infraestructuras

(gráfico 4) y, como cabría esperar dada la correlación entre ambas variables, también con el saldo no financiero (gráfico 5). Una mejor posición financiera facilita la obtención de un ahorro corriente positivo; este, a su vez, unido a la recepción de transferencias, incrementa la disposición de las comunidades autónomas para acometer inversiones en infraestructuras.

Sin embargo, las transferencias de capital desempeñan un papel secundario en la determinación del gasto en infraestructuras. En primer lugar, se destinan a financiar otros gastos de capital distintos de las inversiones en infraestructuras físicas. En segundo lugar, el ejercicio 2022 constituye un caso atípico, dado que todas las CC. AA. de régimen común accedieron a niveles excepcionalmente elevados de transferencias de capital, como consecuencia de la incorporación de los Fondos Europeos. No obstante, como señalan Fernández Leiceaga y Lago-Peñas (2024), el grado de ejecución de dichos fondos fue relativamente reducido y su distribución sectorial se orientó hacia un conjunto heterogéneo de actividades, lo que limitó su impacto directo sobre el gasto en infraestructuras.

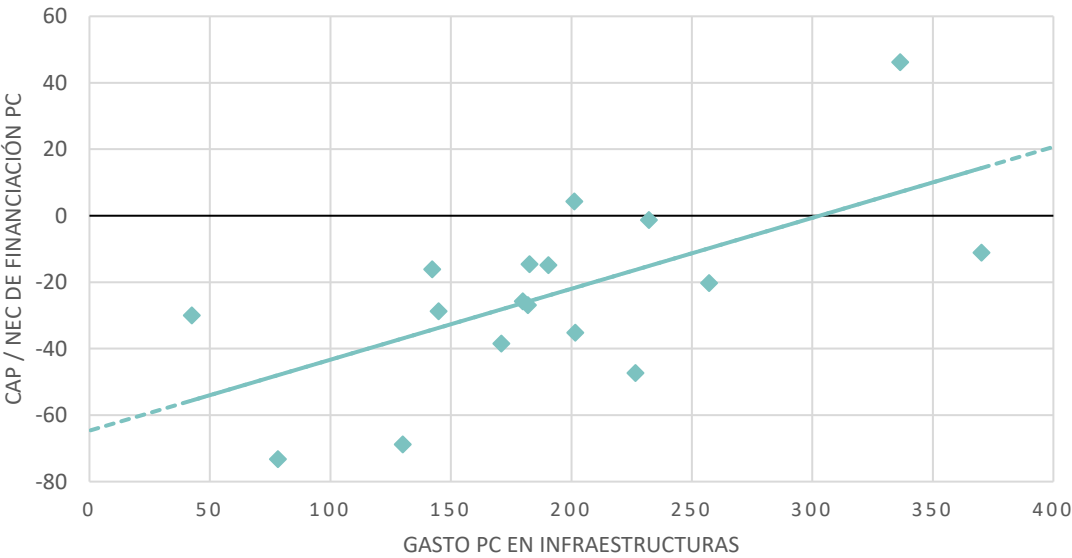
Gráfico 4. Gasto per cápita en infraestructuras y financiación efectiva por habitante ajustado



Nota: Coeficiente de correlación positivo de 0.68. P-valor de 0.002 con un nivel de significatividad del 1%

Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Hacienda y Función Pública (2024).

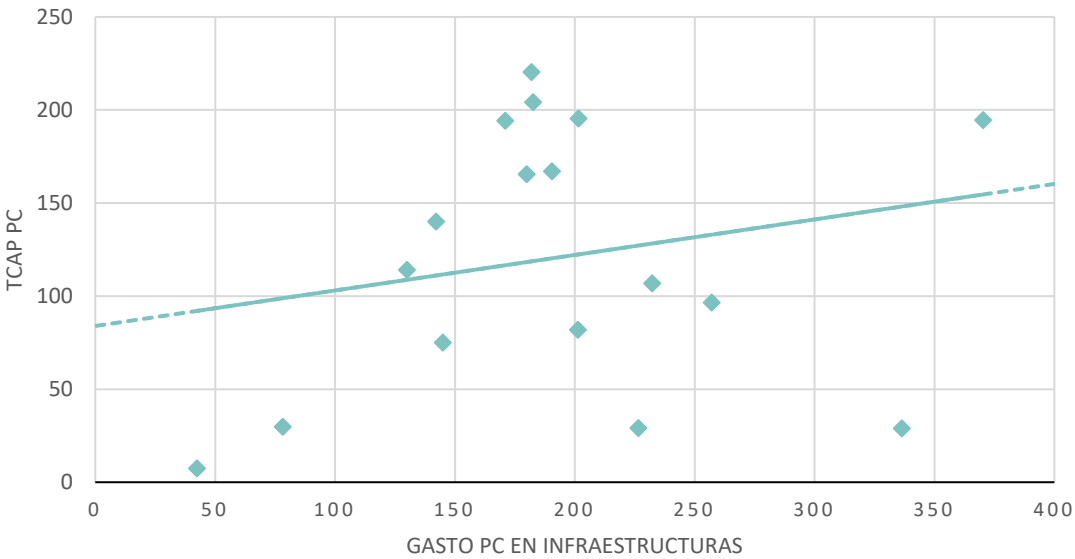
Gráfico 5. Gasto per cápita en infraestructuras y saldo no financiero



Nota: Coeficiente de correlación positivo de 0.63. P-valor de 0.007 con un nivel de significatividad del 1%

Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Hacienda y Función Pública (2024).

Gráfico 6. Gasto per cápita en infraestructuras y transferencias de capital (TCAP) (Ingresos)



Nota: Coeficiente de correlación positivo de 0.22. P-valor de 0.401, no significativo

Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Hacienda y Función Pública (2024).

7.

Los servicios públicos: el transporte

Las competencias en materia de transporte presentan un grado notable de dispersión entre los distintos niveles de la Administración, en función de la modalidad, fundamentalmente ferroviaria o por carretera. Los tres niveles de gobierno participan en la provisión y subvención del transporte público, generalmente de forma separada y, en ocasiones, mediante mecanismos de cooperación institucional, formales (Autoridades Metropolitanas de Transporte) o informales.

La Administración General del Estado (AGE) mantiene las competencias sobre la operación de la red ferroviaria, a través de RENFE Larga y Media Distancia y Cercanías, así como sobre los servicios regulares en autobús entre CC. AA. La administración autonómica gestiona principalmente los servicios interurbanos regulares por carretera, mientras que las entidades locales asumen la gestión del transporte urbano. Las administraciones autonómicas y locales colaboran, habitualmente, en las autoridades metropolitanas de transporte, a las que la AGE también financia.

Este esquema general admite matices. En los servicios entre islas (Canarias e Illes Balears), en el Euskotren, gestionado directamente por el Gobierno Vasco o en el proceso de traspaso de Cercanías a Cataluña, aún en fase de materialización, se observa una configuración competencial singular. Así mismo, algunas comunidades gestionan servicios no regulares de relevancia social, como el transporte escolar (Solís-Trapero y Ruiz-Apilánez 2025).

Esta dispersión competencial repercute directamente en la financiación pública de cada modo de transporte y en la desigualdad territorial del esfuerzo administrativo (Fundación Corell e IDOM 2022). Los territorios con fuerte implantación del ferrocarril, especialmente de servicio de cercanías, reciben una subvención significativa de la administración central, mientras que aquellas cuya movilidad dependen principalmente del autobús, reciben la financiación de la administración autonómica o local. Esta dualidad se traduce en una distribución territorial desigual y, en parte, arbitraria de las subvenciones estatales.

Tomemos dos ejemplos (con datos de 2019):

1. La AGE subvenciona directamente a tres autoridades metropolitanas de transporte público -Madrid, Barcelona y Valencia- y, a través del Gobierno de Canarias, a la Autoridad Metropolitana de Transporte de Gran Canaria. En el resto del territorio, aunque existen servicios de transporte urbano metropolitano con financiación estatal, el nivel medio de subvención es apenas de 4 euros por habitante, frente a 25,5 euros/hab. En Barcelona; 21,5 en Gran Canaria; 19,6 en Valencia y 18 en Madrid⁹ (Fundación Corell e IDOM 2022).
2. En cuanto al transporte ferroviario de media distancia y metropolitano, las subvenciones estatales presentan también una elevada heterogeneidad: 2,99

⁹ La subvención se establece por viajero.

millones de euros en Galicia, 35,5 millones en Murcia, 100,9 millones en Asturias y 770 millones en Madrid.

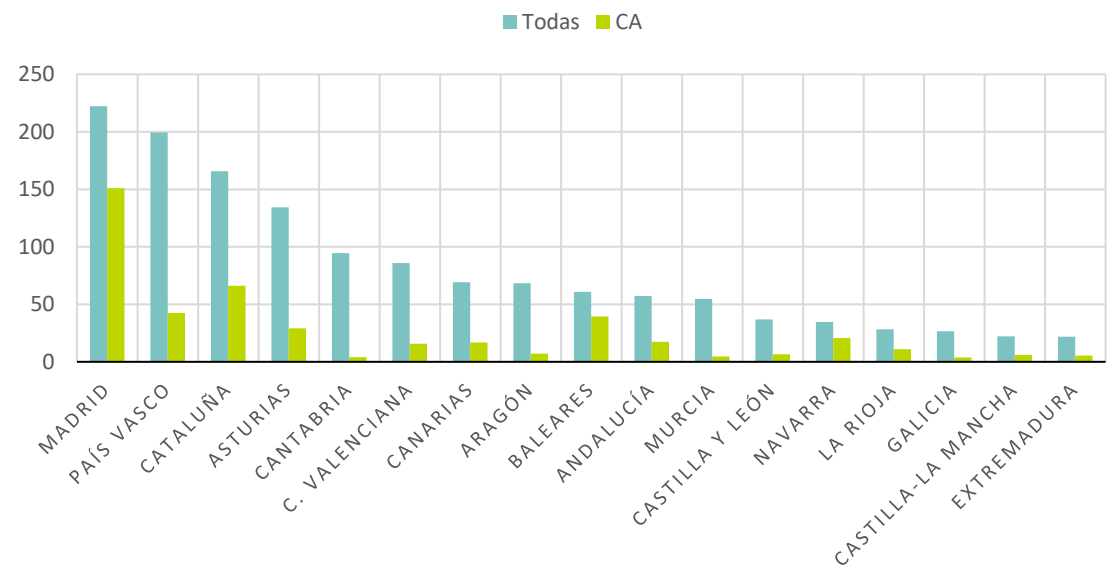
El gráfico 7 sintetiza la información sobre la subvención por habitante al transporte público en 2019, considerando el conjunto de administraciones. Madrid muestra un gasto superior al de País Vasco, Cataluña o Asturias; y todas ellas contrastan marcadamente con Extremadura, Galicia, Castilla y León, Castilla-La Mancha o La Rioja. En el gráfico puede identificarse el esfuerzo autonómico, destacando Illes Balears junto a las comunidades líderes, mientras que Aragón, Cantabria y Murcia figuran entre las de menor gasto regional.

Para 2022, los datos presupuestarios confirman un incremento sustancial del gasto autonómico en transporte, con respecto a

2019, acompañado de un aumento de la desigualdad interterritorial: se refuerzan las posiciones de Madrid (líder destacada), Illes Balears y Navarra, seguidas de Cataluña y Canarias, mientras las demás regiones se sitúan a mayor distancia.

El ejercicio 2022 estuvo condicionado por los efectos de la pandemia de la covid-19 y la posterior recuperación. Tras una fuerte contracción de la movilidad durante el confinamiento y las restricciones, se produjo una recuperación gradual que permitió superar los niveles de pandemia a finales de 2023 (Anibarro 2024). Las bonificaciones extraordinarias al transporte público interurbano favorecieron un trasvase modal desde el vehículo privado hacia el transporte colectivo, aunque con menor intensidad en el ámbito urbano y metropolitano, donde se concentra la mayor parte de los desplazamientos.

Gráfico 7. Subvenciones al transporte per cápita



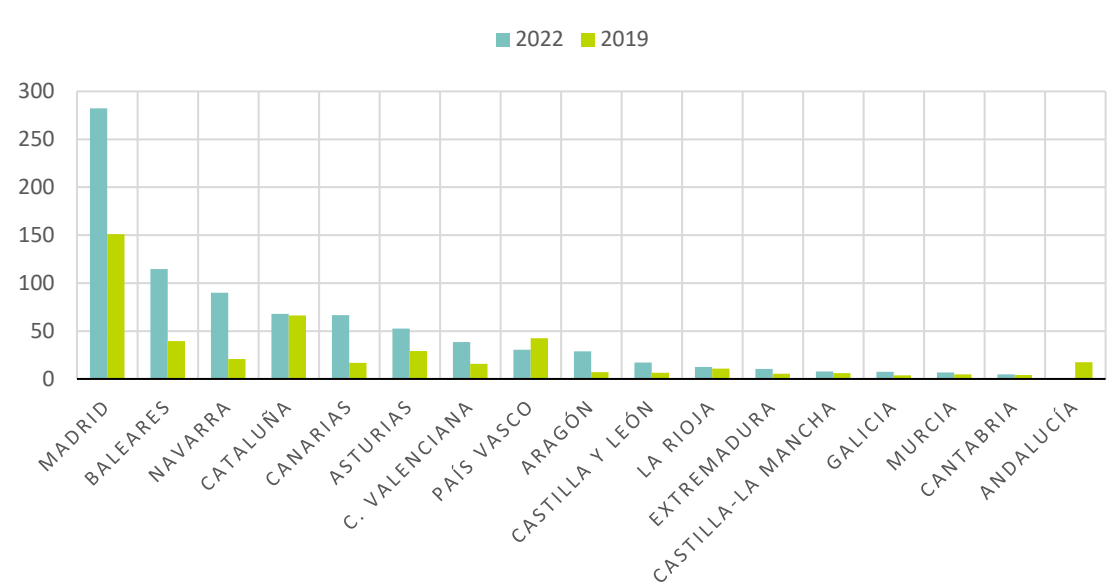
Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Hacienda y Función Pública (2024).

Cuadro 4. Bonificaciones al transporte público colectivo

1. CERCANIAS Y RODALIES	Gratuidad de los abonos multiviaje de Renfe
2. MEDIA DISTANCIA CONVEN-CIONAL	Gratuidad de los abonos multiviaje de Renfe
3. MEDIA DISTANCIA DE ALTA VELO-CIDAD - AVANT	Descuentos del 50% en los abonos multiviaje de Renfe
4. TRANSPORTE PÚBLICO URBANO, METROPOLITANO E INTERURBANO GESTIONADO POR CC. AA. Y EE. LL.	Descuentos de al menos el 50% con cofinanciación.
5. TRANSPORTE REGULAR DE VIAJE-ROS POR CARRETERA	Descuentos del 100% en los títulos multiviaje de los servicios regulares de autobús de titu-laridad estatal de los operadores adheridos a los descuentos.
6. CANARIAS E ILLES BALEARS	Descuentos del 100 % en el precio de los abonos de transporte y títulos multiviaje del transporte público terrestre

Fuente: Anibarro (2024).

Gráfico 8. Subvenciones autonómicas al transporte per cápita



Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Hacienda y Función Pública (2024).

Las ayudas extraordinarias decididas por el gobierno central se iniciaron en marzo de 2022, dentro del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias de la guerra de Ucrania, con una bonificación de 0,20 €/litro de combustible, complementada en septiembre de 2022 con bonificaciones al uso del transporte público colectivo, por un importe anual de 1.470 millones de euros a cargo de

la AGE. Estas medidas, vigentes hasta diciembre de 2024¹⁰, requirieron una cofinanciación adicional de 420 millones de euros anuales por parte de otras administraciones, y contribuyeron a incrementar la demanda de transporte interurbano y a captar nuevos usuarios.

¹⁰ No han sido las únicas bonificaciones. Habría que anotar también las bonificaciones a jóvenes de entre 18 a 30 años en el

transporte público interurbano durante la temporada de verano, que han llegado hasta el 90% de descuento, en 2023 y 2024.

De cara al futuro, la demanda de transporte estará condicionada por factores estructurales ya presentes, como el envejecimiento demográfico, que eleva la propensión al uso de soluciones colectivas¹¹; el aumento de la inmigración, con desplazamientos laborales vinculados al transporte público; y el alcance del teletrabajo, que reduce la necesidad de desplazamientos diarios. Por su parte, la oferta de transporte deberá adaptarse al proceso de concentración poblacional en áreas urbanas y metropolitanas, donde será preciso reforzar y ampliar las redes, mientras que en las zonas de baja densidad se requerirán soluciones flexibles, como el transporte a demanda, que garanticen la conectividad.

Dos desarrollos recientes merecen especial atención. En primer lugar, el acuerdo para la creación de una empresa mixta entre la AGE y la Generalitat de Cataluña para la gestión integral del servicio de Rodalies, en la que la Generalitat presidirá el consejo de administración y ostentará la mayoría en él, aunque RENFE mantendrá la mayoría accionarial, ampliando el proceso de transferencia iniciado en 2009 (Real Decreto 2034/2009, de 30 de diciembre). Este acuerdo constituye una vía de avance hacia la descentralización de la gestión del transporte ferroviario metropolitano e intracomunitario; potencialmente extensible a otras regiones con servicios de cercanías (Madrid, Andalucía, Comunidad Valenciana, Asturias, País Vasco, Cantabria, Murcia y Aragón) o que aspiren a disponer de ellos, como Galicia¹². En este contexto, resulta necesaria una revisión pro-

funda de las subvenciones implícitas, orientadas a promover un tratamiento más equitativo entre territorios.

En segundo lugar, destaca la reciente aprobación de la Ley de Movilidad Sostenible (8 de octubre de 2025), que, en su Título IV (artículos 56 y siguientes) regula la contribución financiera del Estado para la movilidad sostenible en el ámbito urbana y metropolitana, mediante la creación del Fondo Estatal de Contribución a la Movilidad Sostenible (FECMO). Este instrumento, dependiente del Ministerio de Transportes y de Movilidad Sostenible, se nutrirá de las aportaciones consignadas en los Presupuestos Generales del Estado y financiará hasta un 25% de los costes operativos del transporte urbano en municipios de más de 20.000 habitantes¹³, y de las autoridades metropolitanas de más de 50.000¹⁴. Su distribución se basará en criterios objetivos y estables, que reflejen el volumen de producción o demanda, junto con coeficientes correctores y un factor de equidad relativo a la capacidad financiera propia de cada entidad¹⁵.

En suma, el marco resultante configura un sistema de competencias compartidas y solapadas:

- AGE y CC. AA. en los servicios de cercanías (como Cataluña, con posible extensión futura).
- CC. AA. en servicios ferroviarios propios (Euskotren y potenciales desarrollos análogos).

¹¹ Al menos hasta que el vehículo autónomo ofrezca otra alternativa.

¹² En estudio por el Ministerio de Transportes; existe un núcleo de cercanías en Ferrol, en ferrocarril de vía estrecha.

¹³ Además, existirá un rubro para proyectos de inversión y otro para la interoperabilidad.

¹⁴ Entre 20.000 y 50.000 habitantes tendrán que contar con más de 27.000 unidades catastrales urbanas. También están incluidas entre las beneficiarias las capitales de provincia y de comunidad autónoma. Deben contar con un Plan de Movilidad Sostenible.

¹⁵ Con la condición de que los usuarios financien al menos otro 25% del importe total.

- CC. AA. en transporte interurbano por carretera y dentro de su territorio.
- CC. AA. y entidades locales, en la gestión metropolitana, con acceso potencial al FECMO y financiación conjunta.
- Entidades locales, en el transporte urbano, igualmente elegibles para el FECMO.

Este entramado de competencias concurrentes refuerza la necesidad de una planificación coordinada y una financiación intergubernamental coherente que permita equilibrar la eficiencia, la equidad territorial y la sostenibilidad del sistema de transporte público en España.

8.

La promoción de la actividad económica

El gasto en promoción de la actividad económica muestra una pauta geográfica singular (cuadro 5). Las dos C. A. que más han gastado en promoción de la actividad económica son Extremadura y el País Vasco, igualadas en 700 euros por habitante y año, seguidas de cerca por La Rioja y Cantabria. En el extremo opuesto, Madrid o Murcia se sitúan en cifras muy alejadas.

En las comunidades líderes, la composición de este gasto difiere significativamente, lo que obliga a un examen más pausado. Extremadura, País Vasco y Cantabria lideran la función 24 de Fomento del empleo. Sin embargo, mientras que Extremadura destaca en el apoyo a las actividades productivas primarias, y La Rioja acredita también un volumen elevado, el País Vasco lo hace en I+D+i y Cantabria en Industria y Energía. Las cifras globales de este conjunto de programas muestran una relación directa con la financiación efectiva por habitante (gráfico 9), mientras que el efecto de las transferencias de capital es mucho más tenue (gráfico 10)¹⁶. Si analizamos por separado los gastos en promoción económica sectorial (Funciones 41, 42, 43 y 49) y por otra la función 46 (I+D+i), observamos que la correlación de las transferencias de capital con la promoción sectorial se refuerza, al igual que la de la financiación efectiva con los gastos en I+D+i (gráficos 11 y 12)¹⁷.

La diferencia regional en el gasto autonómico en I+D+i es sustancial, con un clúster geográfico destacado compuesto por País Vasco, La Rioja, Navarra y Cantabria. Las dos primeras comunidades multiplicarían por nueve o más el gasto en Madrid, Murcia, Castilla-La Mancha, Illes Balears y Andalucía.

El gráfico 13 recoge, en una aproximación diferente, el gasto en I+D+i interna de las administraciones públicas por comunidades autónomas en 2023. Mientras que Madrid aparecía en la franja baja del gasto autonómico en I+D+i interno, externo y financiado, ahora sobresale abruptamente del resto, multiplicando por 3 la cifra media de España; y Cataluña se sitúa en una sólida segunda posición. Entre ambas recogen el 60% del gasto del conjunto de las administraciones públicas en I+D+i interna.

Este contraste interterritorial refleja la importancia de la concentración espacial de las actividades de I+D+i de los organismos dependientes de la AGE. Y es una llamada de atención a revisar, con ponderación, este resultado, en la medida en que pueda contribuir a ahondar en la polarización de actividades de alto valor añadido y efecto arrastre.

¹⁶ Hemos comprobado que si retiramos la función 24 no cambian apenas los resultados.

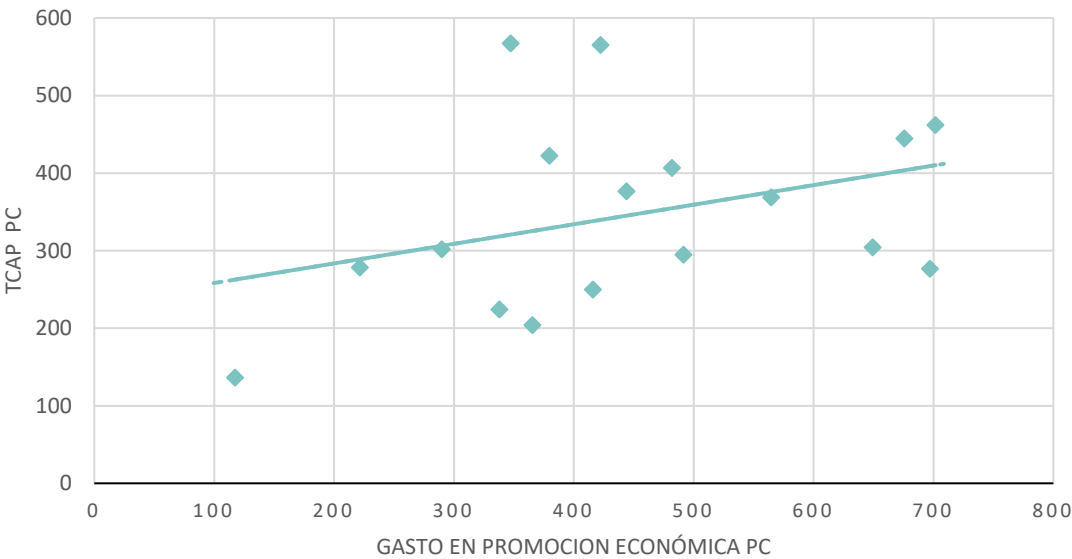
¹⁷ Es significativo que la correlación entre gastos en promoción sectorial y financiación efectiva sea solo del 12%, y entre gasto en I+D+I y transferencias de capital pc prácticamente nula.

Cuadro 5. Gasto en promoción económica por habitante

	24 Fo- mento del Empleo	41 Agricul- tura, Pesca y Alimentación	42 Indus- tria y En- ergía	43 Comer- cio, Tur- ismo y Pymes	46 Investi- gación, De- sarrollo e In- novación	49 Otras Ac- tuaciones de Carácter Económico	Total
Andalucía	127	84	10	27	23	19	290
Aragón	128	166	46	36	67	40	482
Asturias	115	127	34	36	40	28	380
Illes Balears	89	49	61	79	26	43	347
Canarias	167	73	34	70	41	38	422
Cantabria	176	99	147	73	89	65	649
Castilla y León	118	197	84	36	54	75	565
Castilla-Mancha	107	133	5	93	23	82	444
Cataluña	144	53	42	31	62	33	366
C. Valenciana	101	54	45	40	44	54	338
Extremadura	289	229	11	65	61	47	702
Galicia	93	102	25	83	59	53	416
Madrid	70	6	1	10	29	2	118
Murcia	56	60	40	29	26	10	222
Navarra	108	159	76	30	95	23	492
País Vasco	239	53	52	57	260	36	697
La Rioja	63	158	44	122	265	24	676
TOTAL CC. AA.	123	78	32	40	54	34	361

Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Hacienda y Función Pública (2024).

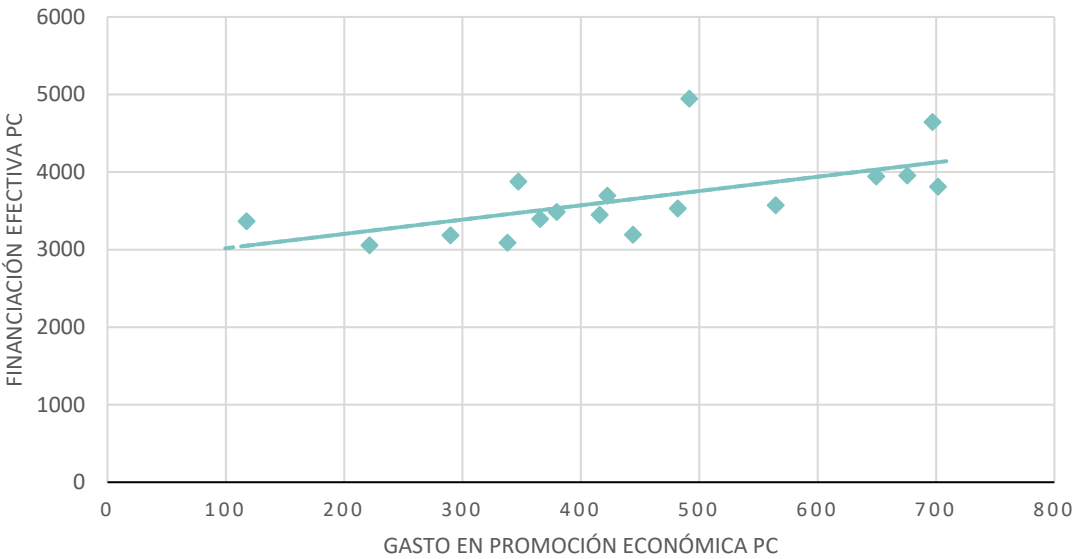
Gráfico 9. Gasto en promoción económica y transferencias de capital (TCAP) per cápita



Nota: Coeficiente de correlación positivo de 0.35. P-valor de 0.166, no significativo.

Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Hacienda y Función Pública (2024).

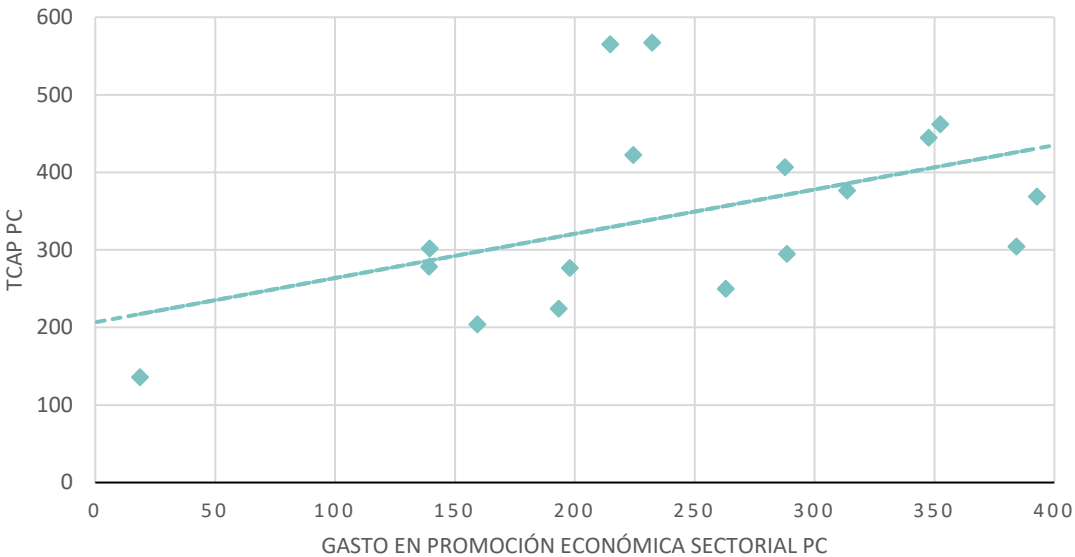
Gráfico 10. Gasto en promoción económica y Financiación efectiva per cápita



Nota: Coeficiente de correlación positivo de 0.6. P-valor de 0.01 con un nivel de significatividad del 1%

Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Hacienda y Función Pública (2024).

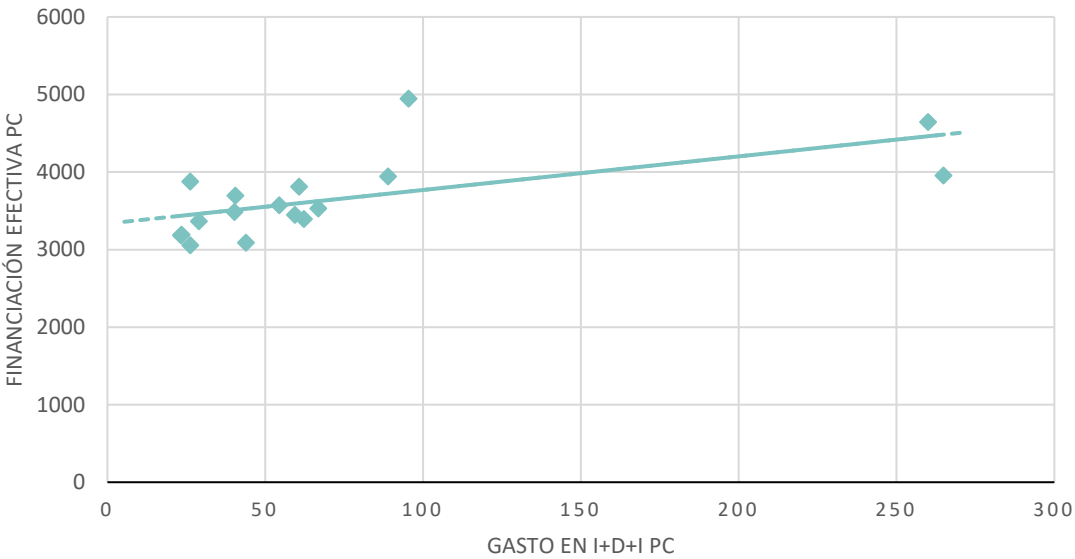
Gráfico 11. Gasto en promoción económica sectorial y transferencias de capital (TCAP) per cápita



Nota: Coeficiente de correlación positivo de 0.47. P-valor de 0.057 con un nivel de significatividad del 10%

Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Hacienda y Función Pública (2024).

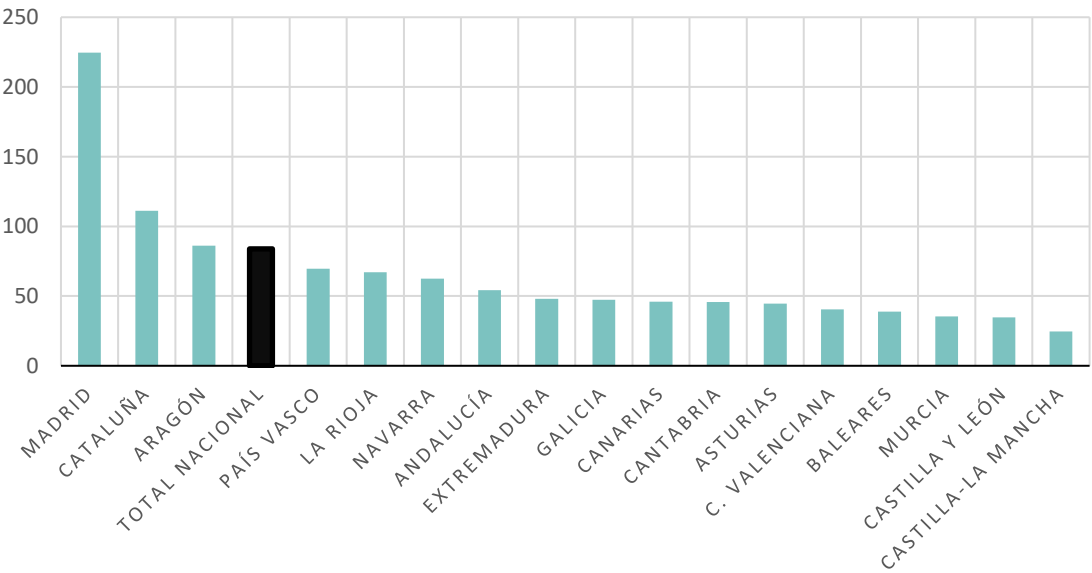
Gráfico 12. I+D+i y financiación efectiva per cápita



Nota: Coeficiente de correlación positivo de 0.62. P-valor de 0.008 con un nivel de significatividad del 1%

Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Hacienda y Función Pública (2024).

Gráfico 13. Gasto per cápita en I+D interna. Sector AA. PP. 2023



Fuente: INE (2025)

9.

La vivienda

La Constitución Española de 1978 reconoce en su artículo 47 el derecho de todos los ciudadanos a disfrutar de una vivienda «digna y adecuada» y atribuye a los poderes públicos la obligación de promover las condiciones necesarias para su efectividad, incluyendo medidas para evitar la especulación del suelo. En el marco de distribución territorial del poder, el artículo 148.1. 3º faculta a las CC. AA. para asumir competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, competencia que ha sido incorporada por la totalidad de los Estatutos de Autonomía.

La praxis institucional ha consolidado un modelo en el que el Estado define las condiciones básicas para el acceso a la vivienda y orienta las políticas públicas mediante legislación básica. Sin embargo, la aprobación de una ley estatal específica de vivienda es muy reciente: la Ley 12/2023¹⁸, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda, constituye la primera norma aprobada por las Cortes Generales que regula integralmente esta materia (Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana 2023). Hasta entonces, el marco normativo estatal podría calificarse de insuficiente (Iglesias González 2022), tanto por su baja jerarquía normativa como por su alcance limitado, centrado en el régimen jurídico de la vivienda protegida, a través de normas supletorias, algunas incluso anteriores a la propia Constitución —como el Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, y su desarrollo en

el Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre—, complementadas con disposiciones posteriores aisladas.

Esto ha propiciado una intensa conflictividad jurisdiccional entre Estado y CC. AA. El Tribunal Constitucional, en su STC 152/1988, sostuvo una interpretación amplia del título estatal relativo a las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13 CE), con el fin de legitimar la fijación de condiciones básicas homogéneas en todo el territorio en materia de acceso a la vivienda. Paralelamente, en su STC 16/2018, de 22 de febrero, matizó que, en ausencia de desarrollo legislativo estatal, no cabe apreciar invasión competencial por parte de las CC. AA., reconociendo así un margen significativo de actuación autonómica.

Todas las CC. AA. han ejercido su competencia exclusiva en materia de vivienda mediante leyes autonómicas de intensidad regulatoria heterogénea: desde normas de alcance muy acotado, como la de la Comunidad de Madrid, con tan solo cuatro artículos centrados en vivienda protegida, hasta regulaciones amplias como las de Canarias o Extremadura, que superan el centenar de artículos e incorporan el régimen jurídico de la vivienda libre. Estas leyes han sido desarrolladas a través de normativa reglamentaria complementaria.

Sobre esta base, la política autonómica de vivienda se ha articulado principalmente

¹⁸ La Ley 12/2023 supone un cambio de paradigma normativo, con un fundamento competencial apoyado en el artículo 149.1.1 CE, relativo a la garantía de igualdad básica de derechos.

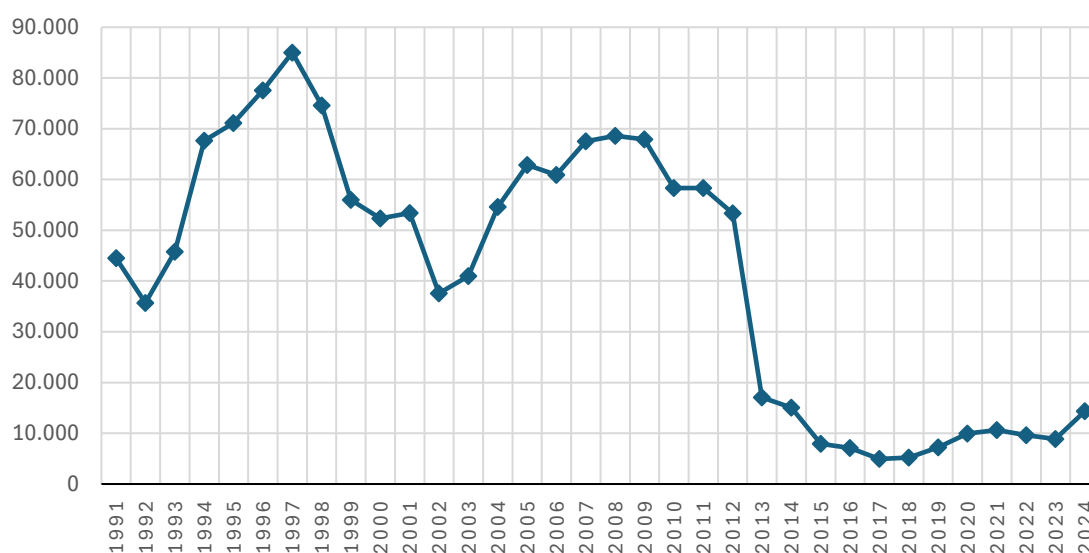
La vivienda es reconocida como un bien esencial de rango constitucional y aborda la complejidad competencial existente, dado que la gestión recae principalmente en las CC. AA.

mediante los Planes Estatales de Vivienda — instrumentos trienales o cuatrienales conveniados con las CC. AA. del territorio común— financiados parcialmente por la Administración General del Estado (AGE), junto con planes autonómicos propios orientados a prioridades específicas¹⁹.

En este escenario de competencias autonómicas amplias y títulos estatales de formulación genérica, la AGE ha mantenido un papel decisivo en el mercado de la vivienda fundamentalmente a través del ejercicio del poder de gasto²⁰. Los sucesivos Planes Estatales — doce hasta la actualidad— han permitido canalizar recursos financieros, establecer criterios de acceso a ayudas y definir características esenciales del régimen de vivienda protegida, incluyendo restricciones al derecho de propiedad.

El Tribunal Constitucional, en su STC 152/1988, realizó una delimitación decisiva del alcance de las competencias estatales en materia de vivienda. De acuerdo con esta sentencia, corresponde al Estado la definición de las actuaciones protegidas, la determinación de los elementos esenciales de su financiación —incluida la articulación del crédito hipotecario asociado—, así como el establecimiento de los objetivos de protección y la aportación estatal correspondiente. De este modo, la Administración General del Estado (AGE) asume el diseño y la financiación parcial de la política de vivienda, mientras que su ejecución se encomienda a las comunidades autónomas, que han de complementar los recursos y, adicionalmente, pueden desarrollar planes propios.

Gráfico 14. Vivienda protegida. Calificaciones



Fuente: Ministerio de Fomento.

¹⁹ Además, conviene recordar que la ley de Bases del Régimen Local otorga competencias a los ayuntamientos, en el marco de la legislación sectorial del Estado y de las CC. AA.; en urbanismo, promoción y gestión de la vivienda de protección pública y conservación y rehabilitación de la edificación. Intervienen en el mercado del suelo, tanto mediante la constitución de patrimonios públicos como destinando suelo para la construcción de

vivienda protegida; en menor medida, promoviendo desde la esfera municipal también vivienda protegida. Y, sobre todo, produciendo suelo urbanizable.

²⁰ En las comunidades forales han sido ellas mismas las que han aportado los recursos, como corresponde a su régimen de financiación específico.

Desde la década de 1990, y según la sistematización de García Montalvo, Raya y Sala Roca (2023, 2024), la política pública de vivienda ha pivotado mayoritariamente hacia un modelo orientado al acceso a la vivienda mediante la adquisición en el mercado libre. El esquema de intervención pública combinaba incentivos a la promoción y a la demanda: por un lado, se impulsaba la oferta mediante préstamos cualificados a promotores inmobiliarios; por otro, se facilitaba la adquisición, pues dichos préstamos eran subrogables por los hogares compradores y, en paralelo, se instrumentaban subsidios dirigidos a colectivos específicos con el fin de reducir el coste de acceso a la propiedad. Esta arquitectura respondía a un doble objetivo: incrementar la producción de vivienda y favorecer la adquisición como vía prioritaria de acceso.

A partir de 2013 se observa una inflexión sustantiva en el enfoque de la política de vivienda, coincidiendo con su pérdida de relevancia presupuestaria. La política se simplifica y pasa a configurarse, fundamentalmente, como una rama de la política social. Se eliminan las ayudas a la promoción y se produce un acusado descenso de los recursos destinados al sector. Adicionalmente, se suprimen los incentivos fiscales a la compra —cuyo coste acumulado entre 1979 y 2010 ascendió a 77.560 millones de euros— sin que la reducción del gasto tributario se reorientara hacia otros instrumentos de política de vivienda.

Un elemento adicional de relevancia es la contracción de la producción de vivienda protegida durante los últimos quince años. Como se observa en el gráfico 14, el número de calificaciones provisionales y definitivas alcanzó sus niveles máximos a finales del siglo XX y, en los años inmediatamente previos a la crisis financiera, se situaba en torno a 70.000 unidades anuales. Posteriormente,

esta cifra se redujo drásticamente, más de un 90%, con una leve recuperación reciente. Paralelamente, continuó la descalificación para la venta de una parte significativa del parque protegido existente, lo que erosionó aún más el *stock* de vivienda sometido a régimen de protección pública.

9.1. El gasto autonómico en vivienda

Desde el punto de vista autonómico, el gasto en vivienda atraviesa cuatro fases claramente diferenciadas en el siglo XXI. En la primera (2002-2009), coincidente con la expansión de la burbuja inmobiliaria, el gasto alcanza niveles relativamente elevados, con una trayectoria ascendente que culmina en el máximo registrado en 2009. La segunda fase (2009-2013) se caracteriza por un ajuste abrupto: en apenas cuatro ejercicios se alcanza el mínimo de la serie. La tercera (2014-2020) aparece marcada por una estabilidad en niveles reducidos. Finalmente, desde 2020 se observa un repunte significativo; si bien los niveles actuales, una vez deflactados, permanecen alejados de los máximos previos a la crisis financiera.

Una vez más, el comportamiento del gasto revela un marcado perfil procíclico, evolucionando en paralelo a los precios de la vivienda y del alquiler. Esta sincronía resulta especialmente problemática, dado el desfase temporal entre la ejecución del gasto y la disponibilidad del producto final (viviendas), lo que agrava los desajustes entre oferta y demanda. El resultado es una «década perdida» en materia de política de vivienda (2010-2020), durante la cual los recursos disponibles apenas permitieron sostener actuaciones de carácter asistencial, sin que el esfuerzo público se tradujera en un incremento significativo de la oferta, ya fuese a través de nueva construcción o de ampliación del parque de alquiler social.

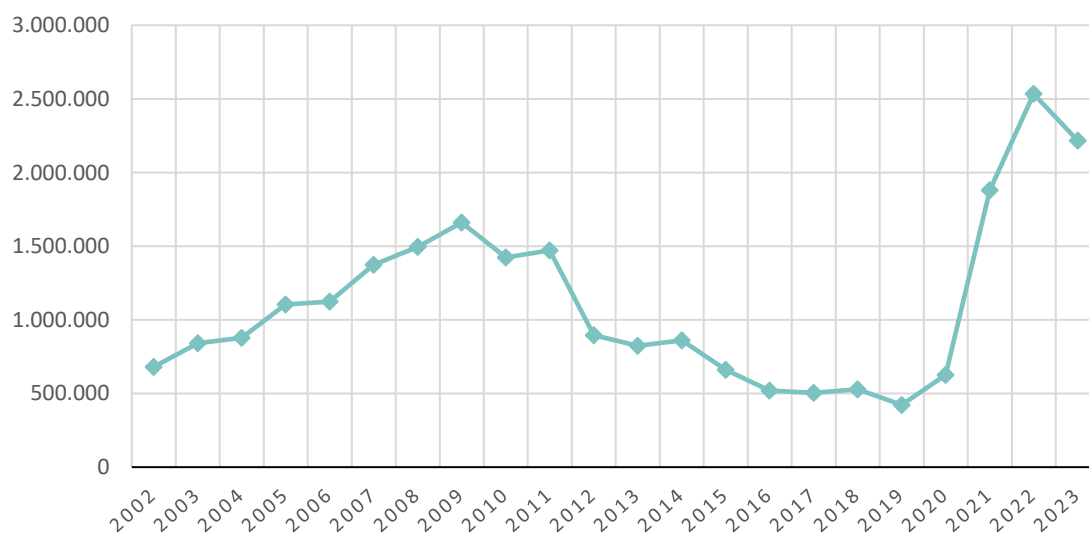
Esta orientación procíclica está condicionada por el propio diseño de los Planes Estatales de Vivienda, que proporcionan a las CC. AA.: una parte sustancial de los recursos destinados a esta política. La comparación entre los perfiles temporales del gasto estatal y del gasto autonómico (gráficos 9 y 10) confirma dicha dependencia, aunque con cierto desfase.

El gasto autonómico por habitante presenta una notable heterogeneidad territorial (cuadro 5). Destaca la posición de Navarra y, en menor medida, del País Vasco, explicable por la mayor disponibilidad de recursos derivada de su régimen foral. Entre el resto de las comunidades, los niveles más elevados corresponden a Extremadura, seguida de Asturias y Madrid. Este resultado obedece a

dos factores combinados: la distribución territorial de los fondos del Plan Estatal de Vivienda y la prioridad relativa que cada comunidad otorga a esta política dentro de su presupuesto, siendo dominante el primero de ellos.

Exceptuando el caso de Cataluña, que mantiene una dinámica singular, en el conjunto de CC. AA., el gasto autonómico muestra una correlación positiva con la financiación estatal recibida en el marco del Plan Estatal de Vivienda 2022-2025. En cambio, no se aprecia una relación clara entre el gasto territorial en vivienda y el ritmo de formación de nuevos hogares, lo que pone de manifiesto un desajuste significativo entre recursos y necesidades objetivas.

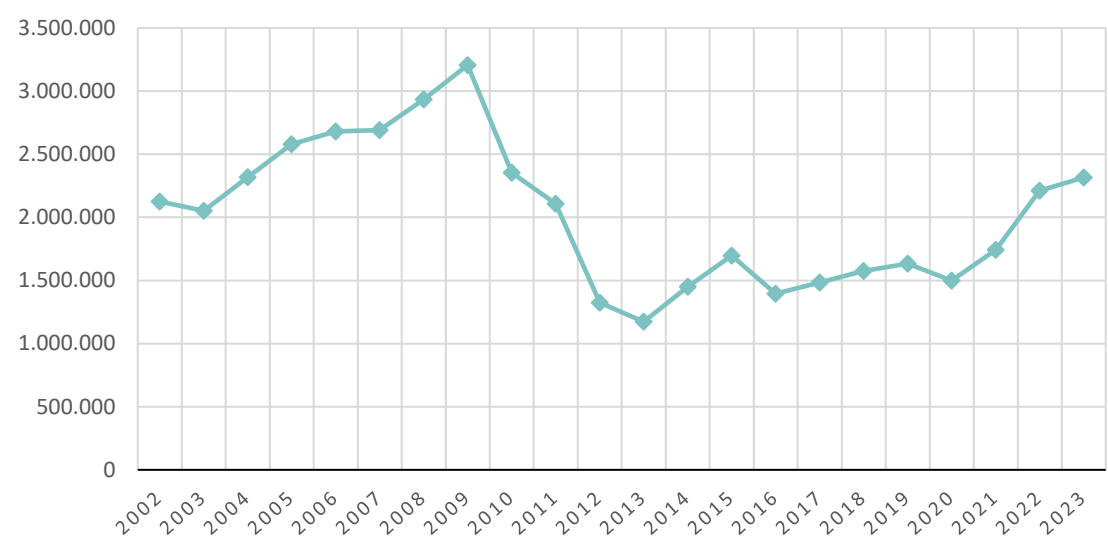
Gráfico 15. Gasto presupuestario liquidado por la AGE. Vivienda y Urbanismo



Nota: En miles de euros de 2021.

Fuente: IGAE (2025a).

Gráfico 16. Gasto autonómico liquidado en vivienda y edificación*



Nota: Miles de euros de 2021. *Entre 2002 y 2005 «Vivienda y Urbanismo».

Fuente: IGAE (2025a).

Cuadro 6. Gasto liquidado en vivienda por CC. AA. Per cápita 2002-2023

	2002-2005	2006-2009	2010-2013	2014-2017	2018-2021	2022-2023	2002-2023
Andalucía	46	57	21	22	30	26	34
Aragón	50	48	40	24	24	35	37
Asturias	70	81	54	30	31	40	52
Illes Balears	24	32	26	12	73	59	36
Canarias	68	59	41	32	46	80	52
Cantabria	28	49	37	26	32	41	35
Castilla y León	52	65	30	15	20	50	38
Castilla-Mancha	40	61	37	15	20	27	34
Cataluña	20	47	41	38	35	72	39
C. Valenciana	51	37	12	23	25	39	31
Extremadura	77	98	64	35	37	56	62
Galicia	67	68	33	19	25	35	42
Madrid	72	62	39	60	35	32	52
Murcia	25	25	20	20	14	14	20
Navarra	195	467	262	80	96	126	212
País Vasco	94	110	75	57	83	113	87
Rioja	63	64	34	21	31	40	42
Total	53	63	37	32	34	48	44
Total común	49	55	32	31	31	43	40

Nota: Euros por habitante constantes de 2021.

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y Función Pública (2024) e INE (Población).

Cuadro 7. Gasto autonómico en política de vivienda 2023-2024. Presupuestos iniciales de las CC. AA. % de cada tipo de programa sobre el total de cada C. A.

	1. Ayudas al alquiler (arrendatario)	2. Promoción de vivienda en alquiler social asequible	3. Promoción de vivienda sujeta a algún tipo de protección pública	4. Programas de intermediación en alquiler	5. Ayudas a la rehabilitación, regeneración o renovación urbana	6. Ayudas a los jóvenes	7. Otros programas	TOTAL
Andalucía	4	13	0	0	73	7	2	100
Aragón	5	16	2	0	67	8	1	100
Asturias	12	2	5	2	69	5	5	100
Illes Balears	21	5	0	0	66	8	0	100
Canarias	51	17	0	0	26	0	6	100
Cantabria	.	.	.	.	.	.	.	.
Castilla y León	16	30	0	0	36	13	5	100
Castilla-Mancha	20	11	0	1	61	2	6	100
Cataluña	20	12	7	1	7	18	35	100
C. Valenciana	10	11	0	0	63	8	8	100
Extremadura	0	33	0	0	67	0	0	100
Galicia	14	25	7	1	41	5	6	100
Madrid	5	26	23	0	28	6	11	100
Murcia	41	0	36	0	5	18	0	100
Navarra	22	13	0	2	50	10	2	100
País Vasco	21	32	3	10	30	4	1	100
La Rioja	32	0	0	0	44	19	5	100
Ceuta	43	0	48	0	0	10	0	100
Melilla	35	31	0	0	28	6	0	100
Total	14	19	4	2	45	8	8	100

Fuente: Observatorio de la vivienda (2024). Especial vivienda social. Encuesta sobre vivienda social 2023, ministerio de vivienda y agenda urbana.

Pese a la tendencia homogeneizadora de los Planes Estatales de Vivienda, las comunidades conservan margen para perfilar el contenido concreto de sus políticas. En el cuadro 6 se presenta la distribución porcentual del presupuesto inicial de 2023 y 2024 por grandes líneas de actuación. Destacan tres elementos. En primer lugar, el gasto destinado a rehabilitación y mejora de la calidad urbana representa de media el 45% del total, con una amplitud considerable entre el 4% de Murcia y el 73% de Andalucía. En segundo lugar, las actuaciones de carácter so-

cial para facilitar el acceso a la vivienda (ayudas al alquiler, a jóvenes y otros programas) superan el 30% del esfuerzo presupuestario, pero rebasan el 50% en Canarias, Murcia y La Rioja, y alcanzan cerca del 75% en Cataluña. En tercer lugar, el giro hacia una estrategia más orientada a la promoción de vivienda de alquiler asequible se refleja con mayor intensidad en Castilla y León, Extremadura, Galicia, Madrid y el País Vasco (todas con más del 30% del total). Con la excepción de Madrid, se trata de comunidades con mercados menos tensionados, lo que les proporciona un mayor margen para abordar el déficit de

oferta. Este patrón refuerza la hipótesis de que la distribución estatal de fondos no ha sido suficientemente sensible a la intensidad de la demanda. Finalmente, Madrid y Murcia destacan por la relevancia asignada a otras formas de vivienda de protección pública, previsiblemente vinculadas al fomento de la propiedad.

En este contexto, el borrador del Plan Estatal de Vivienda 2026–2030 introduce un cambio relevante: se prevé una dotación inicial de 7.000 millones de euros, de los cuales el 40% deberá ser cofinanciado por las CC. AA. Este incremento de recursos plantea un reto financiero para los gobiernos autonómicos, que han manifestado su oposición ante el esfuerzo adicional requerido. El plan prioriza el incremento del parque de vivienda asequible, con protección permanente, y fija como criterio territorial la intervención en zonas de mercado tensionado. No obstante, persiste el riesgo de que la asignación de fondos no se ajuste adecuadamente a la intensidad de la demanda ni a las dinámicas demográficas.

A medio plazo, resulta imprescindible avanzar hacia un sistema normalizado de financiación autonómica en materia de vivienda, superando el modelo principal-agente que ha caracterizado las relaciones entre AGE y CC. AA. La Ley de Vivienda de 2023 ha establecido condiciones básicas homogéneas para todo el territorio español en relación con el acceso a la vivienda y ha definido prioridades claras en esta política. En este contexto, resulta necesario normalizar la política de vivienda, integrándola en el funcionamiento ordinario de las relaciones entre AGE y CC. AA.

Para ello sería adecuado avanzar en la puesta en marcha de algunas medidas:

1. Integración de los recursos centrales en la financiación ordinaria de las CC. AA.

Los Planes Estatales de Vivienda, tal como se conciben actualmente, deberían desaparecer como instrumentos independientes y su financiación integrarse en los mecanismos habituales de financiación autonómica.

2. Establecimiento de criterios objetivos de distribución de estos recursos. La asignación de recursos debería basarse en criterios objetivos de necesidades, similares a los aplicados para la distribución de los fondos de la financiación autonómica. Entre estos criterios podrían considerarse: la formación de nuevos hogares (por ejemplo, mediante el indicador del número de jóvenes de entre 25 y 34 años), el crecimiento poblacional, la inversa de la renta autonómica per cápita (dado su impacto en la necesidad de ayudas sociales para el acceso a la vivienda) y alguna referencia a los precios del mercado inmobiliario. La determinación de criterios y ponderaciones debería fundamentarse en estudios técnicos y consensuarse en el marco del Consejo de Política Fiscal y Financiera.
3. Fondo transitorio condicionado. De manera temporal, podría establecerse un fondo singular y condicionado, que posteriormente se integraría en la financiación general autonómica; por tanto, estableciéndose un período transitorio, coincidente al menos con la vigencia del Plan Estatal de Vivienda 2026-2030.

La implementación de estas medidas permitiría aumentar la autonomía y capacidad de experimentación de las CC. AA., ajustando de manera más precisa los programas a las necesidades y condiciones específicas de cada territorio. Asimismo, los recursos serían más estables y predecibles, mientras que la

responsabilidad de las CC. AA. se vería incrementada, con los consiguientes beneficios en términos de transparencia.

La AGE mantendría la capacidad de definir las condiciones básicas de la política de vivienda y suelo, pero renunciaría a ejercer el poder de gasto como instrumento de condicionamiento sobre las actuaciones autonómicas. Así mismo, conservaría la capacidad de intervenir a través de la empresa nacional de vivienda, la de colaborar en la superación de cuellos de botella financieros de las autonomías a través de la actividad del Instituto de Crédito Oficial (ICO) y la de influir en el mercado de la vivienda mediante la política fiscal.

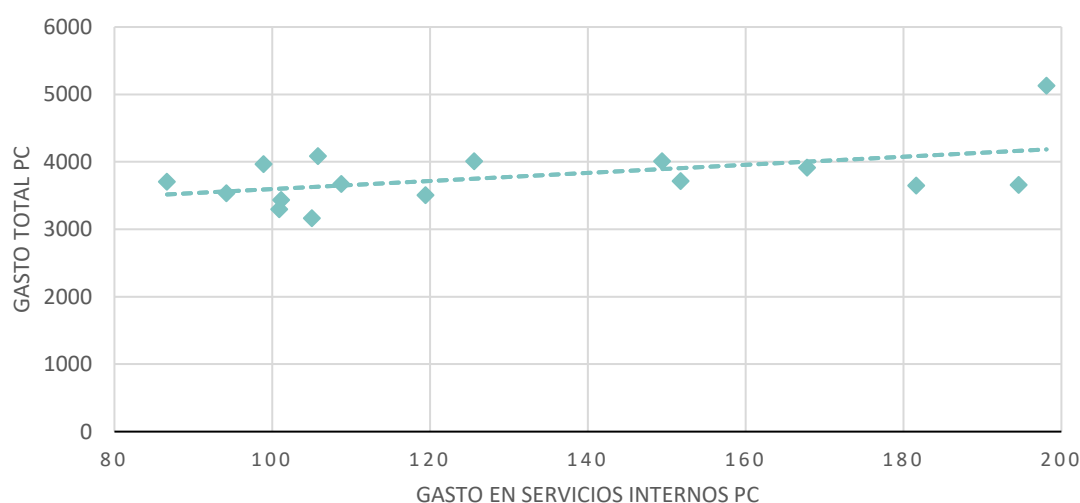
10.

Otras funciones y subfunciones

Para finalizar la revisión y de forma sintética, en este apartado se abordan otras tres líneas presupuestarias autonómicas.

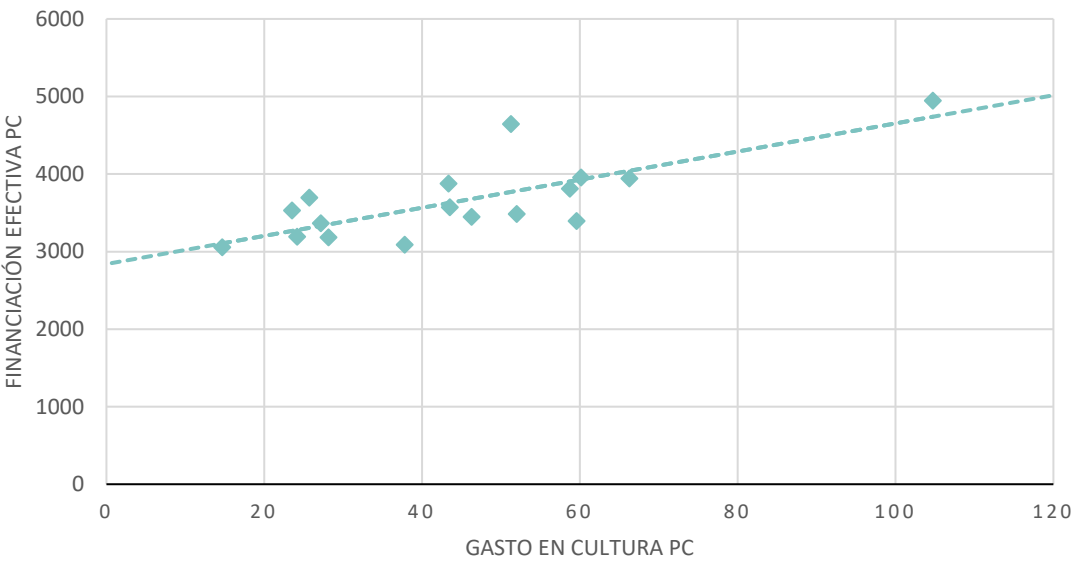
- En la función de servicios internos cabría esperar que operasen con cierta fuerza las economías de escala, manifestándose una relación inversa entre la dimensión de la comunidad autónoma y el gasto per cápita en servicios internos, modulada en todo caso por el volumen de gasto (gráfico 17). Sin embargo, no detectamos esa pauta. En cambio, sí emerge una relación con el gasto total, condicionado tanto por la disponibilidad de recursos, como por el nivel competencial. Es lógico que la mayor complejidad derivada de un abanico más diverso de actividades genere un mayor gasto en servicios internos.
- La disposición de más recursos por habitante muestra una marcada relación con el gasto en la función de cultura (gráfico 18). Además, aquellas comunidades con idioma propio parecen mostrar también un nivel de gasto por habitante superior: de todas ellas, tan sólo la Comunidad Valenciana muestra valores por debajo de la media.
- En la función de transferencias a otras administraciones, la variación entre comunidades es máxima (gráfico 19). Operan dos factores. De forma muy destacada, la conformación institucional: las comunidades que cuentan con un nivel intermedio muy desarrollado (Illes Balears y Canarias, con administraciones en el ámbito de cada isla) muestran un nivel de transferencias muy superior al resto, por cuanto han descentralizado algunas competencias a Cabildos o Consejos Insulares. Navarra es un caso singular, pues, como comunidad uniprovincial, suma a las transferencias de la PIE hacia los ayuntamientos navarros las propias de la comunidad autónoma y las provinciales.

Gráfico 17. Gasto en servicios internos per cápita y Gasto total per cápita



Nota: Sin datos para Navarra. Coeficiente de correlación positivo de 0.51. P-valor de 0.046 con un nivel de significatividad del 5%. **Fuente:** Elaboración propia con datos de Ministerio de Hacienda y Función Pública (2024).

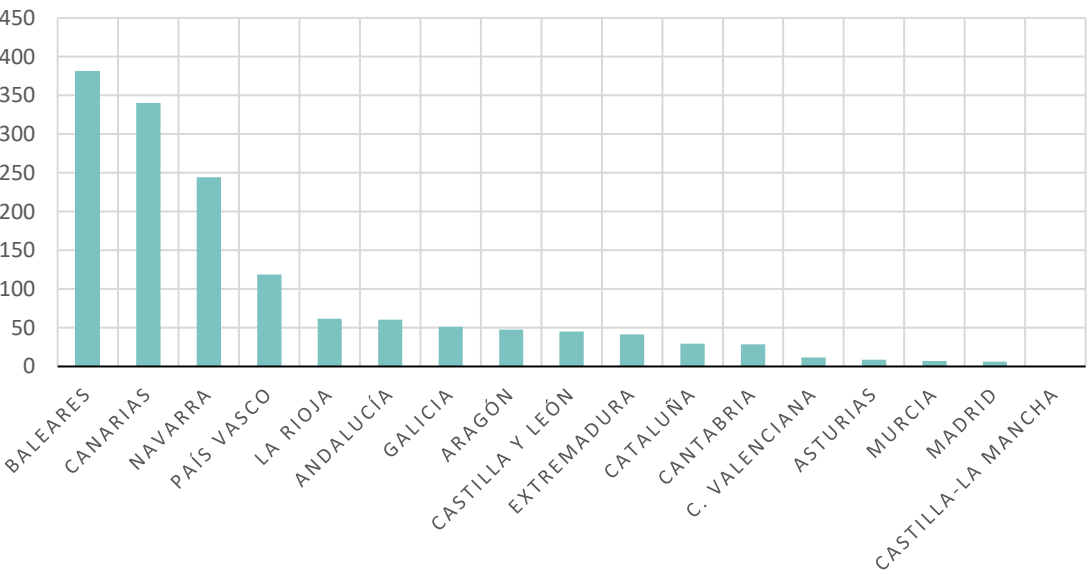
Gráfico 18: Gasto en cultura per cápita y Financiación efectiva per cápita



Nota: Coeficiente de correlación positivo de 0.77. P-valor de 0 con un nivel de significatividad del 1%

Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Hacienda y Función Pública (2024).

Gráfico 19. Transferencias a otras Administraciones per cápita



Fuente: INE (2025)

Adicionalmente, resulta oportuno abordar, siquiera de forma sintética, dos cuestiones transversales que afectarán especialmente al apartado de gastos no esenciales. La primera se refiere a los posibles efectos del Marco Financiero Plurianual 2028-2034 de la Unión Europea sobre determinadas políticas regionales, en especial aquellas vinculadas a servicios no esenciales. Las primeras evaluaciones (Arnal 2025; Kölling 2025) apuntan a una reducción significativa de los fondos destinados a las políticas europeas tradicionales (PAC, política de cohesión), que además pasarán a compartir un fondo común con otras áreas (política migratoria, seguridad, control de fronteras), compitiendo dentro de cada Estado miembro sin presupuesto preasignado²³. La mayor parte de los fondos europeos incluidos en la rúbrica número 1 (Cohesión económica, social y territorial, agricultura, prosperidad rural y marítima y seguridad) deberán instrumentarse mediante planes de asociación, cuya dimensión (únicamente estatal o también regional) quedará a criterio de cada país, tomando como referencia el MRR. Esto eleva el riesgo de recentralización de políticas de promoción económica, en particular en agricultura, pesca e infraestructuras. En un contexto de pérdida de densidad demográfica y económica en amplias zonas del territorio y de externalidades negativas asociadas al cambio climático, especialmente donde los procesos de despo-

blación y abandono de tierras son más marcados, es necesario repensar la financiación futura de las políticas de cohesión territorial, desarrollo rural y apoyo a zonas costeras dependientes de la pesca.

La segunda cuestión alude a la mayor recurrencia de los fenómenos climáticos extremos y a la necesidad de que las CC. AA. refuercen su participación en las políticas de prevención, adaptación y respuesta (Lago-Peñas 2025). Una adecuada coordinación interadministrativa será esencial tanto en la fase preventiva -mediante la integración de planificaciones sectoriales en marcos estratégicos comunes- como en fase de respuesta, que requerirá disponer de financiación, protocolos claros y una definición precisa de las responsabilidades de mando. Sin duda, dependiendo de la naturaleza del evento extremo el impacto sobre gasto esencial y no esencial será diferente. Por ejemplo, una crisis sanitaria afectará especialmente al gasto sanitario. Pero una ola de incendios forestales o una dana impactará comparativamente más en las partidas etiquetadas como no esenciales: las CC. AA., con el apoyo de las administraciones de nivel superior, deberán atender la restitución de infraestructuras de titularidad autonómica dañadas o destruidas, la reconstrucción de las capacidades productivas afectadas, la instrumentación de soluciones de urgencia y de medio plazo a las necesidades de vivienda.

11.

Conclusiones

La etiqueta de servicio no esencial no implica irrelevancia presupuestaria ni política. Al contrario, estos servicios son un espacio clave para la innovación institucional, la adaptación territorial y la competencia política entre gobiernos. En este sentido, el gasto en servicios no esenciales debe ser considerado un componente estructural de la autonomía financiera y programática de las CC. AA. y no un residuo presupuestario subordinado a los servicios fundamentales.

La diversidad en el esfuerzo autonómico en servicios no esenciales responde a una combinación de factores estructurales, institucionales y políticos, entre los que destacan la capacidad fiscal, el nivel competencial, la estructura territorial interna y las preferencias de los gobiernos autonómicos. Esta diversidad, lejos de ser un problema, constituye una expresión legítima del modelo descentralizado, siempre que se garantice la equidad interterritorial en el acceso a los servicios esenciales.

El análisis anterior permite avanzar en la comprensión de la autonomía fiscal efectiva de las CC. AA. y las áreas de gasto en las que la presión será mayor en el futuro. Las conclusiones principales son las siguientes:

1. La diversidad en el esfuerzo presupuestario refleja la autonomía programática de las comunidades autónomas, especialmente en aquellas con mayor capacidad fiscal o competencias ampliadas. Los servicios no esenciales representan una proporción significativa del gasto autonómico, a la que se presta poca atención, con una media del 26% del gasto no financiero en las comunidades de régimen común. Este porcentaje varía ampliamente entre territorios, desde el 20% en Andalucía hasta el 35% en La Rioja.
2. La vivienda, el transporte, la cultura, la promoción económica y las infraestructuras configuran un espacio de gasto altamente heterogéneo, tanto en intensidad como en orientación. Estas partidas, al no estar sujetas a obligaciones normativas homogéneas ni a estándares mínimos estatales, permiten a las CC. AA. expresar sus preferencias políticas y estratégicas de desarrollo, convirtiéndose en un indicador clave de su autonomía programática.
3. Existe una correlación positiva entre la financiación efectiva por habitante y el esfuerzo en servicios no esenciales, lo que sugiere que, una vez cubiertas las necesidades básicas, las comunidades con mayor capacidad fiscal tienden a ampliar su acción pública en estos ámbitos. Este patrón refuerza la hipótesis de que los servicios no esenciales operan como espacio de diferenciación política y como instrumento de visibilidad institucional.
4. Las diferencias regionales son especialmente acusadas en funciones como la seguridad pública, la política penitenciaria, la cooperación exterior y la promoción económica, donde el grado de descentralización competencial varía sustancialmente. Cataluña, País Vasco y Navarra concentran competencias exclusivas en seguridad y prisiones, mientras que otras comunidades apenas

participan en estas funciones. En promoción económica, Extremadura y País Vasco lideran el gasto per cápita, con composiciones funcionales muy distintas, lo que refleja estrategias divergentes de intervención.

5. El gasto autonómico en vivienda sigue sin incluirse entre las competencias esenciales, con una fuerte dependencia de la financiación estatal y una evolución marcadamente procíclica. La falta de correlación entre gasto autonómico y necesidades objetivas, como son la formación de nuevos hogares o la presión del mercado, pone de manifiesto la necesidad de revisar los criterios de asignación de recursos. Esta desconexión plantea dudas sobre la eficiencia distributiva de los Planes Estatales de Vivienda y sobre la capacidad de las CC. AA. para responder a los retos habitacionales con instrumentos propios. De lo que no cabe duda es que esta función va a demandar importantes recursos públicos autonómicos en un futuro inmediato.
6. La dispersión en el gasto en transporte público revela una arquitectura institucional fragmentada y desigual, con competencias solapadas entre niveles

de gobierno y una distribución desigual de las subvenciones estatales, concentradas en determinadas áreas metropolitanas (Madrid, Barcelona, Valencia) y una participación autonómica muy variable, donde Madrid, Illes Balears y Navarra lideran el esfuerzo autonómico. La reciente creación del Fondo Estatal de Contribución a la Movilidad Sostenible (FECMO) podría contribuir a corregir estas asimetrías, siempre que se garantice una asignación equitativa y basada en criterios objetivos.

En un futuro será necesario revisar el sistema de financiación autonómica para incorporar mecanismos estables y objetivos que permitan a las CC. AA. sostener sus políticas en servicios no esenciales, especialmente en vivienda, transporte y promoción económica, donde las demandas sociales y los retos estructurales son crecientes; pero también pensando en lo que puede ocurrir en el nuevo marco europeo de financiación o en el impacto de los eventos extremos. La superación del modelo principal-agente y la integración de estas políticas en la financiación ordinaria son pasos imprescindibles para consolidar un federalismo fiscal funcional y equitativo.

Referencias

ANIBARRO, Javier (coord.) (2024). *Movilidad en transformación. Perspectivas*. Madrid: Ineco (Ingeniería y Economía del Transporte). Puede acceder en: https://www.ineco.com/ineco/sites/default/files/2024-11/informe_tecnico_MOVILIDAD%20EN%20TRANSFOR-MACI%C3%93N.%20PERSPECTIVAS_1.pdf

ARNAL, Judith (2025). «El MFP 2028-2034: Una propuesta que augura grandes enfrentamientos políticos que no conducirán a resolver los problemas de la UE». Apuntes n.º 2025/31. Madrid: Fedea, octubre. Puede acceder en: <https://fedea.net/el-mfp-2028-2034-una-propuesta-que-augura-duros-enfrentamientos-politicos-que-no-conduciran-a-resolver-los-problemas-de-la-ue/>

BIRD, Richard M., y François VAILLANCOURT (eds.) (2006). *Perspectives on fiscal federalism*. Washington D. C.: World Bank. Puede acceder en: <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-6555-7>

FERNÁNDEZ LEICEAGA, Xoaquín, y Santiago LAGO-PEÑAS (2024). «El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: Una perspectiva regional». Working Papers Ivie n.º 2024-4. València: Ivie. Puede acceder en: http://doi.org/10.12842/WPIVIE_0424

FUENTE, Ángel de la (2017). «El cálculo de las necesidades de gasto regionales: notas para la discusión». Fedea Policy Papers n.º 2017/06. Madrid: Fedea (Fundación de Estudios de Economía Aplicada). Puede acceder en: <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2017/03/FPP2017-06.pdf>

FUNDACIÓN CORELL e IDOM (2022). *Análisis del sistema de financiación del transporte público terrestre en España*. Madrid: Fundación Corell. Puede acceder en: https://fundacioncorell.es/wp-content/uploads/2022/12/Analisis-sistema-financiacion-tte.-Publico_completo-IDOM.pdf

HERRERO ALCALDE, Ana, y Rosa María URBANOS GARRIDO (2019). «Diferencias interregionales y autonomía de gasto». *Presupuesto y Gasto Público* n.º 96: 125-146. Puede acceder en: https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/96_06.pdf

IGAE (2022). Datos Clasificación Funcional (COFOG) sector AAPP y subsectores (detalle por Comunidades Autónomas Ministerio de Hacienda). <http://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/iacogof.aspx>

IGAE (Intervención General de la Administración del Estado). Liquidación del presupuesto. Estado. Madrid: Ministerio de Hacienda. Disponible en: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Paginas/Home.aspx> [consulta: septiembre de 2025a].

KÖLLING, Mario (2025, 19 nov.). «La propuesta del nuevo Marco Financiero Plurianual 2028-2034: ¿cambio radical en la lógica del presupuesto de la UE?». Análisis, Futuro de Europa. Madrid: Real Instituto Elcano. Puede acceder en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-propuesta-del-nuevo-marco-financiero-plurianual-2028-2034-cambio-radical-en-la-logica-del-presupuesto-de-la-ue/>

LAGO-PEÑAS, Santiago, y Jorge MARTÍNEZ-VÁZQUEZ (dirs.) (2020). *Desafíos pendientes de la descentralización en España: Suficiencia y autonomía tributaria*. Madrid: IEF (Instituto de Estudios Fiscales). Puede acceder en: <https://cpage.mpr.gob.es/producto/desafios-pendientes-de-la-descentralizacion-en-espana/>

LAGO-PEÑAS, Santiago, Alberto VAQUERO GARCÍA, María CADAVAL SAMPEDRO y Patricio SÁNCHEZ FERNÁNDEZ (2025). «The effects of capital grants to subnational governments under fiscal stress: evidence from the Spanish regions». *Applied Economics Analysis* 33, n.º 99: 165-183. Puede acceder en: <https://doi.org/10.1108/AEA-04-2024-0154>

LAGO-PEÑAS, Santiago (2025). «La gobernanza fiscal multinivel en España: análisis y propuesta de reforma». Investigaciones de Funcas n.º 12/2025. Madrid: Funcas, julio. Puede acceder en: <https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2025/07/La-gobernanza-fiscal-multinivel-en-Espana-Analisis-y-propuestas-de-reforma.pdf>

LÓPEZ SÁNCHEZ, Eliseo, y Daniel CASAL OUBIÑA (2018). «El proceso de traspaso de la administración de justicia como instrumento de análisis de las dinámicas del Estado Autonómico». *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* 5, n.º 1: 67-90. Puede acceder en: <https://doi.org/10.5209/CGAP.60611>

MELIÁN GONZÁLEZ, Arturo, y José Andrés DORTA VELÁZQUEZ (2018). «Análisis de los empleos no financieros en términos SEC de las Comunidades Autónomas de régimen común en los servicios públicos fundamentales y otras competencias». *Auditoría Pública* n.º 72: 123-134. Puede acceder en: <https://asocex.es/wp-content/uploads/2018/12/Revista-Auditoria-Publica-n%C2%BA-72-pag-123-a-134.pdf>

MELIÁN GONZÁLEZ, Arturo, Lucrecia APOLINARIO HIDALGO, José Andrés DORTA VELÁZQUEZ y María Lourdes QUESADA DÍAZ (2018). «Propuesta de metodología para el análisis de los recursos de las Comunidades Autónomas de régimen común: aplicación al periodo 2009-2017». *Auditoría Pública* n.º 71: 115-124. Puede acceder en: <https://asocex.es/propuesta-de-metodologia-para-el-analisis-de-los-recursos-de-las-comunidades-autonomas-de-regimen-comun-aplicacion-al-periodo-2009-2017/>

MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA. Liquidación de Presupuestos de las Comunidades Autónomas. Áreas y políticas de gasto de los datos consolidados de la liquidación del presupuesto de las CCAA. Ejercicio 2022. Datos depurados de IFL y PAC. Madrid. Disponible en: <https://servicios-telematicosext.hacienda.gob.es/SGCIEF/PublicacionLiquidaciones.aspx/menuInicio.aspx> [consulta: 2024].

MUSGRAVE, Richard A. (1959). *The theory of public finance; a study in public economy*. Nueva York: McGraw-Hill.

OATES, Wallace E. (1972). *Fiscal Federalism*. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich.

OLIVER RULLÁN, Xisco, Joan CARRIÓ VIDAL, Marta GIL DE SOLA RULLÁN y Jordi DARDER SOLER (2024). «El gasto público de las comunidades autónomas de régimen común en servicios públicos fundamentales en el periodo 2012-2019». *Auditoría Pública* n.º 83: 157-183. Puede acceder en: <https://asocex.es/wp-content/uploads/2024/05/12-EL-GASTO .pdf>

ONRUBIA FERNÁNDEZ, Jorge (2019). «Algunas consideraciones sobre la financiación de los servicios públicos fundamentales transferidos». *Presupuesto y Gasto Público* n.º 96: 11-31. Puede acceder en: https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/96_01.pdf

PÉREZ GARCÍA, Francisco, y Vicent CUCARELLA TORMO (2015). «Necesidades y gastos de las comunidades autónomas». *Papeles de Economía Española* n.º 143 (feb.): 52-74. Puede acceder en: <https://www.funcas.es/articulos/necesidades-y-gastos-de-las-comunidades-autonomas/>

PÉREZ GARCÍA, Francisco, y Juan PÉREZ BALLESTER (2019). «Necesidades de gasto en servicios públicos fundamentales». *Presupuesto y Gasto Público* n.º 96: 33-56. Puede acceder en: https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/96_02.pdf

PINTADO PAGÁN, Manuel (2016). «Las policías autonómicas en España: situación actual y perspectiva de futuro en el Estado Autonómico». Tesis Doctoral, Departamento de Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Empresa, Universidad Católica de San Antonio. Puede acceder en: <http://hdl.handle.net/10952/1776>

SOLÍS-TRAPERO, Eloy, y Borja RUIZ-APILÁNEZ (2025). «Evolución de las políticas autonómicas de transporte en la España democrática». *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales* 57, n.º 224: 755-782. Puede acceder en: <https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.14>

TIEBOUT, Charles M. (1956). «A pure theory of local expenditures». *The Journal of Political Economy* 65, n.º 5 (oct.): 416-424. <https://doi.org/10.1086/257839>

TRIBUNAL DE CUENTAS (2019). *Informe de fiscalización relativa al destino dado a los recursos asignados a la ejecución de políticas de acción exterior de la Comunidad Autónoma de Cataluña, correspondientes a los ejercicios 2011-2017*, n.º 1319. Madrid. Puede acceder en: <https://www.tcu.es/repositorio/7b967dfb-a08f-493e-a159-a7cb7d1c4071/l1319.pdf>

UTRILLA DE LA HOZ, Alfonso (2019). «Cargas de estructura y deseconomías de escala en la provisión de servicios públicos fundamentales». *Presupuesto y Gasto Público* n.º 96: 107-124. Puede acceder en: https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/96_05.pdf

VAQUERO GARCÍA, Alberto, Santiago LAGO-PEÑAS, María CADAVAL SAMPEDRO y Patricio SÁNCHEZ FERNÁNDEZ (2024). «La dinámica de inversión regional en España: un estudio comparativo de las Comunidades Autónomas». *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research* (publicación online). Puede acceder en: <https://doi.org/10.38191/iirr-jorr.24.065>

VILLAGÓMEZ CEBRIÁN, Alfonso José (1987). «Las competencias autonómicas en materia de policía (con especial referencia al caso de Galicia)». *Revista de Administración Pública* n.º 113 (may./ago.): 137-180. Puede acceder en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/16936.pdf>

Ivie

Event Budget for Event : EXPENSES			(Date)
	Estimated	Actual	
and hall fees	\$500.00	\$300.00	
chairs	\$100.00	\$100.00	
	\$200.00	\$100.00	
	\$300.00	\$500.00	
	\$1,100.00	\$1,000.00	

	Estimated	Actual
	\$200.00	\$500.00
	\$900.00	\$400.00
	\$500.00	\$600.00
	\$300.00	\$800.00
	\$400.00	\$200.00
	\$2,300.00	\$2,500.00

	Estimated	Actual
	\$500.00	\$800.00
	\$100.00	\$200.00
	\$600.00	\$500.00
	\$00.00	\$1,500.00

	Actual
	\$600.00
	\$400.00
	\$600.00
	\$400.00
	\$2,000.00

