

Informe

ANÁLISIS DEL GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA

Este trabajo se ha desarrollado en el marco del Laboratorio de Análisis de Políticas Públicas (IvieLAB), una iniciativa conjunta entre el Ivie y Presidencia de la Generalitat Valenciana (GVA) que arrancó en 2018 con el objetivo de diseñar nuevas metodologías y desarrollar las herramientas necesarias para la evaluación de políticas públicas que permitan profundizar en el conocimiento de la estructura de la economía de la Comunitat Valenciana. En el marco del convenio suscrito en las sucesivas anualidades, se han realizado numerosos informes sobre ámbitos estratégicos para la orientación de las políticas de modernización y fomento del desarrollo económico y social de la Comunitat Valenciana. En 2025, la evaluación de los fondos Next Generation European Union, los análisis sobre el modelo de financiación autonómico, o la construcción de un sistema de seguimiento para las políticas de gasto de la Generalitat Valenciana estarán entre los temas a los que prestará atención la colaboración entre el Ivie y Presidencia de la

GVA. A lo largo de 2025 se han ido sumando análisis complementarios que permiten seguir profundizando en la mejora de la eficiencia y el diseño de las políticas y programas públicos con especial atención a la posición competitiva de la Comunitat Valenciana y las interrelaciones comerciales con otros territorios, especialmente con Estados Unidos, ante la nueva política arancelaria de este país. También se profundizará en el impacto sobre las infraestructuras y la actividad económica de la dana sufrida en octubre de 2024 por la provincia de Valencia. Para la realización de estos trabajos, se ha constituido un equipo amplio formado por investigadores y técnicos del Ivie junto con otros colaboradores externos, bajo la dirección de Francisco Pérez (Catedrático Emérito de la Universitat de València y Director de investigación del Ivie) y Joaquín Maudos (Catedrático de la Universitat de València y Director adjunto de investigación del Ivie), y con la coordinación de la gerencia del Ivie (Pilar Chorén).

Este informe ha sido realizado por el siguiente equipo:

Equipo investigador

José Antonio Pérez (Universitat Politècnica de València)
Juan Pérez Ballester (Ivie)

Edición y diseño

Alicia Raya (Ivie)
Belén Miravalles (Ivie)

https://doi.org/10.12842/IVIELAB2025_AnalisisGPEspanya

Valencia, noviembre de 2025

ÍNDICE

1. UNA PERSPECTIVA GENERAL.....	7
1.1. Evolución del gasto público en España (2002-2024). Etapas	7
1.2. Gasto público de España en el marco de la UE	8
1.3 Gasto público centralizado y descentralizado en España	10
2. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO POR FUNCIONES	17
2.1. Servicios públicos fundamentales y resto de funciones de gasto.....	17
2.2 Gasto en servicios públicos fundamentales en la UE	18
2.3 Gasto en servicios públicos fundamentales y resto de funciones por administraciones.....	19
2.4 Inversión pública por administraciones	22
3. CONDICIONANTES y DETERMINANTES DEL GASTO PÚBLICO	25
3.1. Ingresos, gastos y déficit en perspectiva europea.....	25
3.2. Ingresos, gastos y déficit por administraciones en España	25
3.3 Ingresos y gastos en el ámbito autonómico	28
3.4. Gasto y demanda de los servicios públicos fundamentales	30
3.5. Diferencias regionales de gasto en servicios públicos fundamentales por unidad de necesidad	31
3.6. Diferencias regionales de gasto público en el resto de funciones por habitante	35
4. Conclusiones	41
REFERENCIAS	47

Este trabajo presenta la dimensión, evolución y composición funcional del gasto público en España, atendiendo a las características de su gobernanza centralizada o descentralizada y situándolo en el contexto de la Unión Europea (UE). Adicionalmente analiza la estructura funcional del gasto, los determinantes de su comportamiento y las diferencias de su ejecución interregional.

Los datos analizados son los disponibles, en términos de contabilidad nacional, correspondientes al periodo 2002 a 2024 para el conjunto del gasto público y su desagregación por subsectores: Administración central, regional (comunidades autónomas), entes locales (diputaciones, mancomunidades y ayuntamientos) y fondos de la Seguridad Social. Este periodo coincide con el de plena gestión competencial en la totalidad de las comunidades autónomas (CC. AA.), que incluye las competencias de sanidad, educación y servicios sociales que son las de mayor cuantía en términos de gasto público. Para el análisis comparado del gasto por funciones entre comunidades se utilizan los últimos datos de contabilidad nacional disponibles, que corresponden al ejercicio 2023.

En todo el análisis se utilizan los datos de gasto expresados en euros constantes de 2024, con el

objetivo de evaluar su evolución en términos reales. Así mismo, se utiliza la relación entre gasto público y PIB con el objetivo de calibrar en términos relativos el nivel de gasto con la producción nacional. Finalmente, en la mayor parte de este trabajo se utiliza el gasto público primario neto, es decir, el gasto total excluido el pago de intereses, y del mismo se deducen el gasto derivado de la transferencia de recursos desde la Administración central hacia la UE¹ y los gastos extraordinarios de carácter no recurrente –las ayudas a las instituciones financieras liquidadas en el periodo 2011-2022 y las ayudas de la DANA liquidadas en 2024²–.

Para desarrollar el análisis, el informe se estructura como sigue. En el apartado 1 se presenta una perspectiva general de la evolución del gasto público en España, distinguiendo las diferentes etapas que ha recorrido el mismo desde 2002, el posicionamiento en el contexto europeo y las similitudes y diferencias en el comportamiento del gasto centralizado y descentralizado. El apartado 2 analiza la evolución del gasto público primario neto por bloques de funciones de gasto (servicios públicos fundamentales y resto de funciones), las referencias al contexto europeo, el comportamiento del gasto en estas funciones en las administraciones centrales y territoriales, y el comportamiento de la inversión pública. El apartado 3

¹ En concreto se refiere a la partida de gastos Recursos propios de la UE basados en el IVA y la Renta Nacional Bruta. Esta partida se refiere a la contribución que hace cada Estado miembro al presupuesto de la UE. Por lo tanto, este gasto se considerará como un menor ingreso por parte de la Administración central.

² Entre 2011 y 2022 las ayudas a las instituciones financieras han supuesto un saldo negativo de 75.551 millones de euros. Mientras que el gasto asociado a la DANA del conjunto de las administraciones públicas españolas asciende a 5.676 en el año 2024.

aborda los condicionantes y determinantes del gasto público en España y, con esa perspectiva, la relación entre ingresos, gastos y déficit desde tres ámbitos: a nivel europeo, nacional por administraciones y autonómico. También se analiza la relación entre el gasto y las variables de demanda de los servicios públicos y, finalmente, las diferencias regionales de gasto por unidad de necesidad en los servicios públicos fundamentales y el resto de las funciones de gasto, así como la inversión pública y el gasto asociado al pago de intereses en las comunidades autónomas.

1. UNA PERSPECTIVA GENERAL

1.1. Evolución del gasto público en España (2002-2024). Etapas

La serie temporal de gasto primario neto analizada en este primer apartado presenta la evolución del gasto público en el ejercicio de las competencias del conjunto de las administraciones públicas españolas en el periodo 2002 a 2024. El análisis parte del año 2002 porque es el primero en el que el conjunto de las comunidades autónomas (CC. AA.) ejercen las competencias en sanidad, completando con ellas –al margen de que en años posteriores todavía se sigan produciendo traspasos competenciales puntuales– el grueso del ámbito competencial al que pueden acceder.

El **gráfico 1** mide la evolución del gasto público primario neto en euros corrientes y constantes de 2024³. La serie temporal registra comportamientos en los que se pueden diferenciar cinco etapas:

- a) **2002-2009**: con un incremento continuado e intenso del gasto público, a un ritmo del 5,1% de tasa promedio anual, en términos reales.
- b) **2009-2013**: marcada por la crisis financiera, económica y fiscal, en la que el gasto público se reduce una tasa promedio anual del 2,8% durante tres años.

c) **2013-2019**: en la que, a partir de 2014, se inicia una lenta recuperación del gasto, a una tasa promedio de crecimiento anual del 1,8%, que logra recuperar los niveles de gasto público de 2010 en 2019.

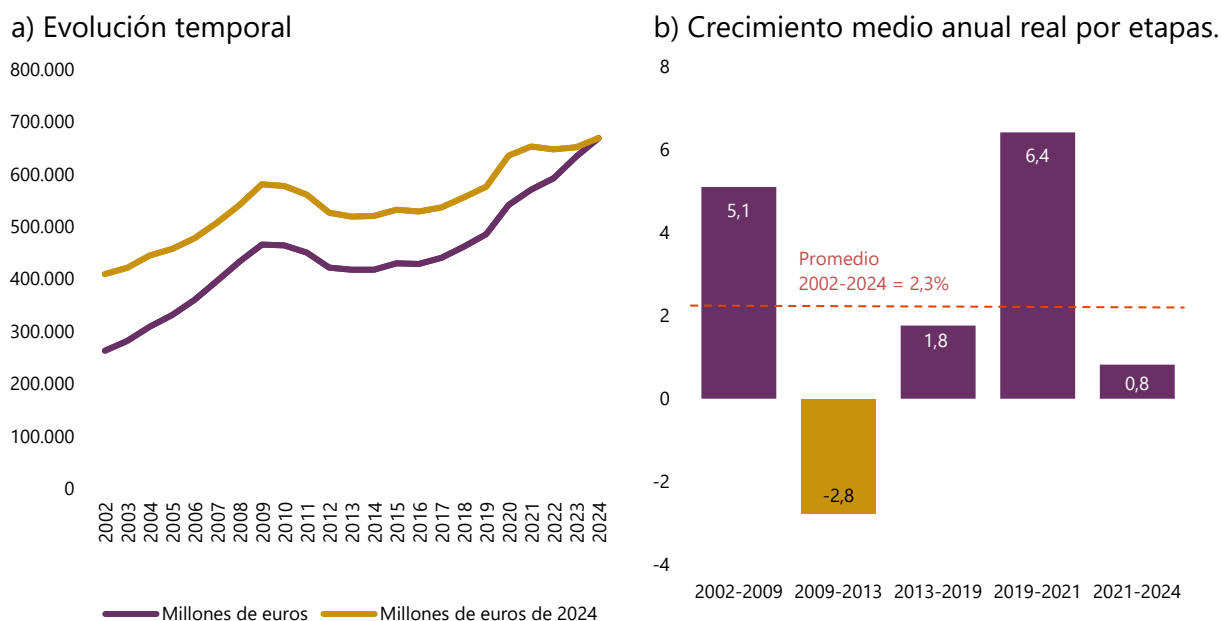
d) **2019-2021**: en la que, ante la necesidad de atender a las necesidades sanitarias y responder a la paralización de la actividad económica derivada de la pandemia de la covid-19, los poderes públicos aplican una política distinta de la utilizada durante la crisis financiera de 2008 y realizan una fuerte expansión del gasto público que crece a una tasa anual promedio del 6,4% durante 2020 y 2021.

e) **2021-2024**: en la que se modera el crecimiento del gasto a una tasa promedio anual del 0,8%.

La perspectiva conjunta del periodo 2002 a 2024 revela una evolución del gasto público en España a una tasa promedio anual del 2,3%, frente a una tasa de crecimiento del PIB del 1,4%. Esta diferencia entre las tasas promedio anuales de crecimiento del gasto público y del PIB implica un incremento de la participación del gasto público primario neto en el PIB de 6,8 puntos porcentuales, desde un 35,2% en 2002 a un 42,0% en 2024.

³ A lo largo de este trabajo se utiliza el deflactor del PIB de la Contabilidad Nacional de España del INE (CNE), para calcular las unidades de gasto en términos reales.

Gráfico 1. Gasto público primario¹ en España. 2002-2024



¹ El gasto público primario neto se calcula restando del gasto el pago de intereses, los recursos transferidos a la UE (IVA y RNB), las ayudas netas a instituciones financieras y el gasto extraordinario como consecuencia de la DANA en 2024-

Fuente: IGAE (2025a), INE (CNE) y elaboración propia.

1.2. Gasto público de España en el marco de la UE

El **gráfico 2** muestra que la dimensión del gasto público primario⁴ de España equivalía al 43,0% del PIB en 2024, siendo inferior a la del promedio de los países de la EU-27 (47,3%). En una ordenación de la participación del gasto público primario en el PIB de mayor a menor, en la que Finlandia (56,2%) se sitúa a la cabeza, España ocupa la posición 18 de 27, y todos los grandes países de la EU-27 –Francia (55%), Alemania (48,4%), Polonia (47,2%) e Italia (46,7%)– se sitúan varios puntos

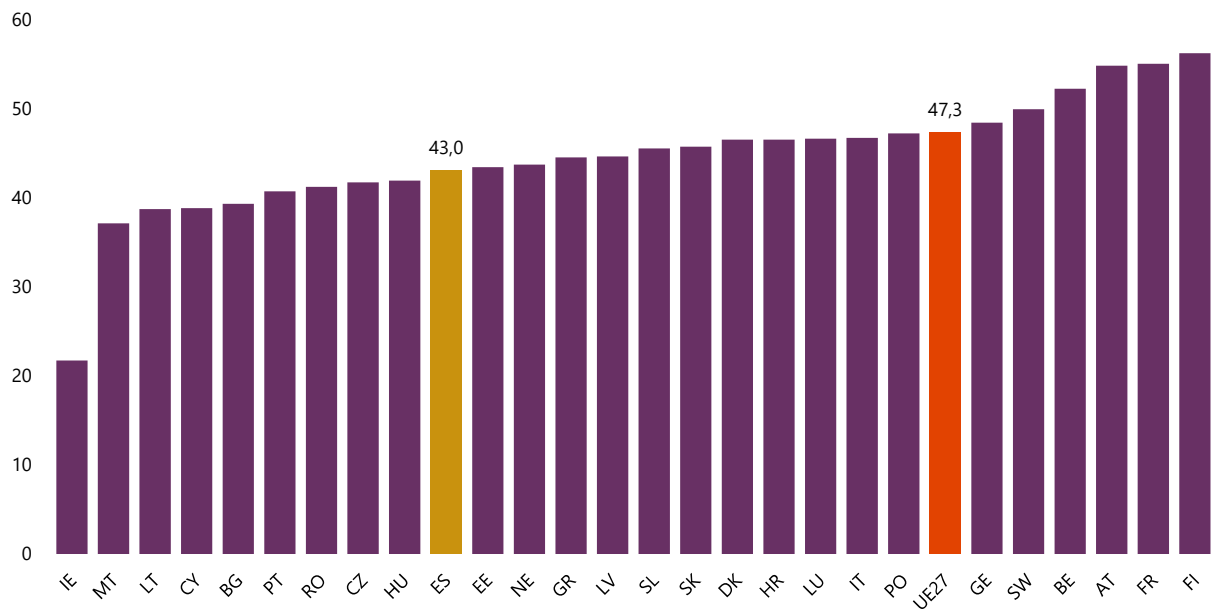
porcentuales por encima del registro de gasto en España.

El **gráfico 3** muestra las posiciones de los valores inicial (2002) y final (2024) del periodo analizado en los 27 países miembros de la UE, así como la variación durante el mismo de la participación del gasto público primario en el PIB de cada país. España ha incrementado esa participación en 7 puntos porcentuales (pp), más que duplicando el avance medio en la UE (2,9 pp). Dicho comportamiento revela un proceso de convergencia hacia la intensidad media del gasto público en la EU-27, aunque sin alcanzar su valor promedio.

⁴ El gasto utilizado para la comparativa europea solo tiene deducido el gasto en intereses. Este es el motivo por el que la cifra de gasto para España en 2024 (43% en el gráfico 2) difiere de la indicada en el gráfico 1 (42%), ya que a

nivel nacional se han extraído también los recursos transferidos desde España a la UE y los gastos extraordinarios no recurrentes (ayudas a instituciones financieras y el gasto asociado a la DANA).

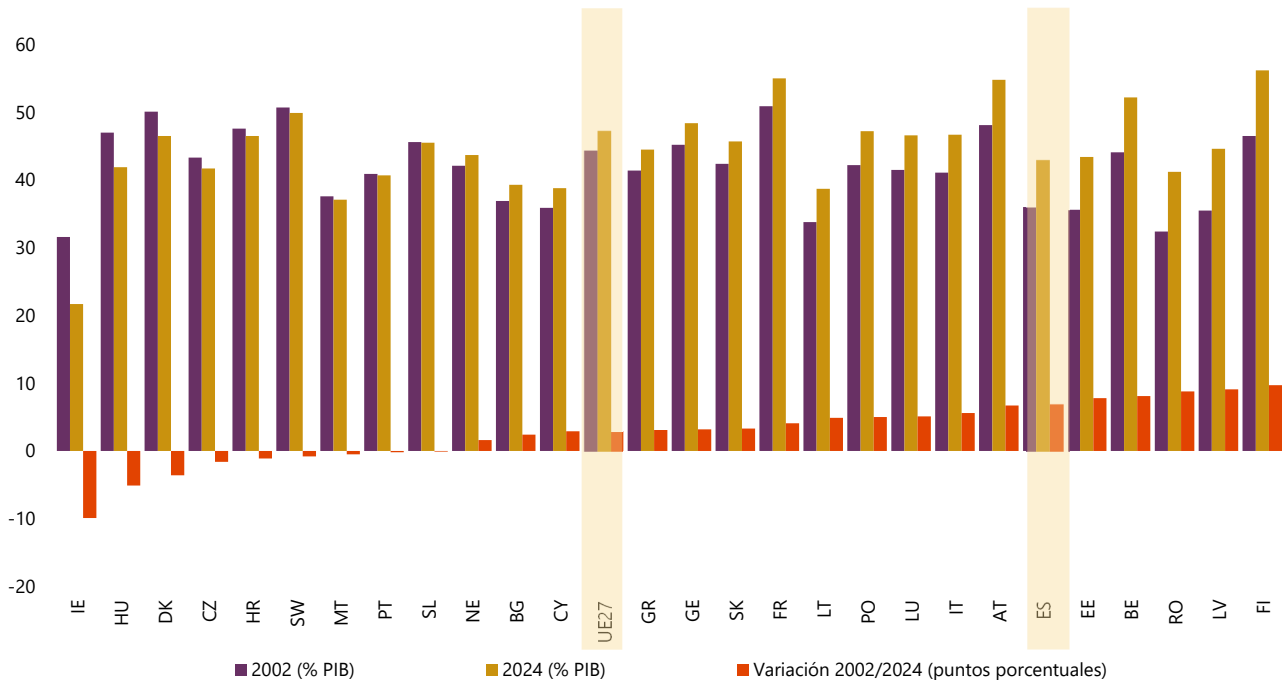
Gráfico 2. Gasto público primario¹. Comparación europea. 2024 (porcentaje del PIB).



¹ El gasto público primario excluye el gasto derivado del pago por intereses.

Fuente: Eurostat (2025a) y elaboración propia.

Gráfico 3. Variación del gasto público primario¹. Comparación con países europeos. 2002-2024 (puntos porcentuales de PIB)



¹ El gasto público primario excluye el gasto derivado del pago por intereses.

Fuente: Eurostat (2025a) y elaboración propia.

1.3 Gasto público centralizado y descentralizado en España

Uno de los objetivos de este trabajo es comparar la evolución y la gestión del gasto público de las administraciones públicas que responden a una gestión centralizada, dirigida y coordinada por un único nivel de gobierno –Gobierno central–, y aquella que es resultado de la gestión de una multiplicidad de gobiernos subcentrales –de nivel regional o local– que desarrollan las políticas públicas y prestan los servicios públicos de su competencia con mayor proximidad territorial a los ciudadanos.

Con esta finalidad se agrupan, por una parte, la Administración central y la Administración de los fondos de la Seguridad Social que denominaremos Administraciones centrales (AA. CC.) y, por otra, la Administración regional (comunidades autónomas) y la Administración local (diputaciones, mancomunidades y ayuntamientos) que denominaremos Administraciones territoriales (AA. TT.).

El análisis de estas dos agrupaciones permitirá observar la distinta dinámica del gasto centralizado/descentralizado y, cuando se pase al análisis de la comparativa interregional y funcional, homogeneizar competencialmente la gestión del gasto entre diferentes territorios, dado que en muchos de ellos existen singularidades en la gestión de ciertas funciones por las comunidades o los entes locales. Esta circunstancia singular está presente, al margen de otras cuestiones específicas, en las comunidades autónomas uniprovinciales y en las comunidades forales, es decir, en al menos en 7 de las 17 comunidades autónomas consideradas en este trabajo.

El gasto utilizado para cada una de las administraciones sigue el mismo criterio seguido hasta el momento: neto del gasto por intereses, de los recursos transferidos al presupuesto de la UE y de los gastos extraordinarios como consecuencia de las ayudas a instituciones financieras y de la DANA. Además, dado que las

administraciones se transfieren recursos entre ellas, también se excluye el gasto derivado de transferencias a otras administraciones, tanto las corrientes como de capital. De esta forma se evita la duplicidad del gasto, y se asigna solo a aquella administración que finalmente lo ejecuta.

El **gráfico 4** muestra la evolución del gasto público primario, en euros constantes de 2024, en estos dos bloques institucionales: AA. CC. y AA. TT. En el punto de partida del periodo analizado (2002), el gasto de los dos bloques tenía una dimensión muy pareja: 211.525 millones de euros para las AA. CC. y 198.672 millones de euros para las AA. TT. En el último año para el que se dispone de información (2024) las AA. CC. gastan 359.039 millones de euros por 310.209 millones de euros las AA. TT., un 15,6% más. Por tanto, a lo largo de estos 22 años las AA. CC. han ganado peso en el gasto público total de España.

Como ya se ha señalado, el comportamiento de la serie temporal del gasto público se puede estructurar en cinco etapas diferenciadas:

a) 2002-2009. El gasto público registra una tasa de media interanual de crecimiento del 4,2% en las AA. CC. y del 6,1% en las AA. TT. En este periodo las CC. AA. acaban de recibir la plena gestión del gasto de su ámbito competencial, específicamente en el ámbito sanitario, que solo ejercían desde finales de los años 80 cinco comunidades (Andalucía, Cataluña, Galicia, País Vasco y Comunitat Valenciana) y que, desde 2002 se generaliza al resto de comunidades autónomas.

b) 2009-2013. La evolución del gasto público es asimétrica a raíz del impacto de la crisis financiera de 2008 en las finanzas públicas. Mientras las AA. CC. sostienen su nivel de gasto invariable en el cuatrienio, las AA. TT. lo reducen a una tasa interanual del -5,7%.

c) 2013-2019. La recuperación paulatina de los niveles de actividad permite en este

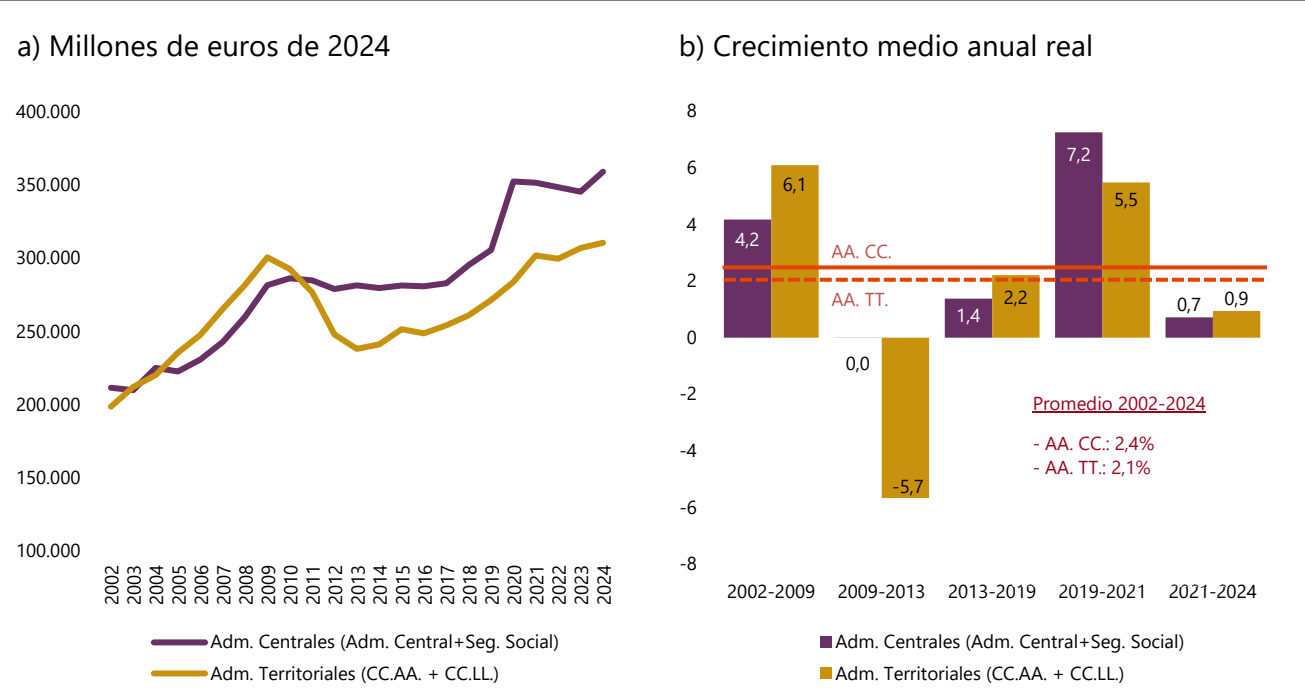
sexenio una recuperación del gasto público de las AA. CC. a una tasa interanual promedio del 1,4% y de las AA. TT. del 2,2%.

d) 2019-2021. La respuesta a la pandemia de la covid-19, instrumentada a través de la flexibilización de la política de estabilidad financiera por parte de la UE, produjo un fuerte impulso del gasto público que creció un 7,2% en las AA. CC. y un 5,5% en las AA. TT. En el primer caso se asocia a una fuerte expansión de las políticas de financiación de

la cobertura del desempleo masivo y en el segundo al gasto derivado de la emergencia sanitaria.

e) 2021-2024. El último periodo refleja una vuelta a la normalidad y a la moderación en el gasto, corrigiendo los ritmos asociados a los gastos extraordinarios derivados de la pandemia. Las tasas promedio de variación interanual del gasto en este periodo han sido del 0,7% en las AA. CC. y del 0,9% en las AA. TT.

Gráfico 4. Gasto público primario por administraciones en España. 2002-2024



Fuente: IGAE (2025a), INE (CNE) y elaboración propia.

De la observación de los datos del gasto públicos durante el periodo 2002 a 2024, se pueden extraer algunas conclusiones para cada una de las etapas analizadas:

a) 2002-2009. Se produce una acusada expansión del gasto público primario total, siendo el gasto descentralizado desplegado por las CC. AA. el que más crece acompañando a la plena descentralización competencial.

b) 2009-2013. Es una fase de ajustes y a los mismos se enfrentan ambos bloques institucionales con las tres cuartas partes del gasto público primario concentradas en el gasto social: pensiones y desempleo en las AA. CC., y sanidad, educación y servicios sociales en las AA. TT. Sin embargo, la serie temporal presenta diferencias en la dinámica del gasto público primario en estos dos niveles de gobierno que se puede explicar por varias razones:

- Las AA. CC. se ven obligadas a atender, sin margen de maniobra salvo cambio normativo, los derechos acreditados por la población jubilada en sus cotizaciones para las pensiones y por los trabajadores por sus cuotas al desempleo. De hecho, la Seguridad Social es el único subsector cuyo gasto crece en este periodo (8,7% en euros constantes de 2024), mientras los otros tres subsectores presentan retrocesos de 15,6 % la Administración central, 19,0 % las CC. AA. y 25,7 % las corporaciones locales.
- La gobernanza de la estabilidad presupuestaria que dirige el Gobierno central atribuye la capacidad de financiación mediante el déficit a las AA. CC. en una proporción muy superior a su peso en el gasto público primario. Esta decisión, combinada con la reducción generalizada de los ingresos tributarios que afecta a ambos bloques y la exclusión de las AA. TT. de la recaudación derivada de los incrementos de tipos impositivos aprobados por el Gobierno

central para compensar la caída de la recaudación (artículo 21 de la Ley 22/2009 [España 2009]), obliga las AA. TT. a reducir su gasto para acercarse al cumplimiento de los objetivos de déficit que les han sido asignados.

- A pesar de gestionar el gasto en los servicios públicos fundamentales de sanidad, educación y servicios sociales, intensamente demandados por los ciudadanos en momentos de crisis económica, las comunidades autónomas reducen su gasto primario un -19,0% y las entidades locales un -25,7 %, ambos en euros constantes de 2024.

c) 2013-2019. En 2019, una década después de iniciada la crisis, las AA. CC. habían superado en un 8,5% el gasto primario neto real de 2009 mientras que las AA. TT. todavía presentaban un gasto real un 9,7% inferior al registrado en el año inmediatamente posterior al inicio de la crisis financiera. Este comportamiento se puede descomponer por subsectores: la Administración central mantenía un gasto en 2019 un -7,4% inferior al de 2009, la Seguridad Social era un 17,4% superior, las CC. AA. un -8,8% inferior y el de las entidades locales suponía una reducción del -12,3%.

Estos datos son ilustrativos de los distintos comportamientos del gasto público entre administraciones: la Seguridad Social pudo atender su gasto conforme a las necesidades que estaba obligada a satisfacer en materia de pensiones y desempleo; sin embargo, las CC. AA., durante todo el periodo de la crisis económica e incluso una vez recuperado –en 2016– el nivel del PIB real previo a la crisis de 2008 y a pesar de gestionar servicios públicos con naturaleza de escudo social, como la sanidad, la educación y los servicios sociales, siguen presentando diez años después recortes en su gasto público.

d) 2019-2021. En este período, facilitado por una respuesta europea a la crisis radicalmente distinta a la puesta en práctica en

2009 con el levantamiento de la condicionalidad de los objetivos de estabilidad, se produce un tratamiento de las capacidades del gasto público más equitativo de las competencias de las diferentes administraciones y sus responsabilidades sociales. Sin duda influye que el origen de la aguda crisis económica era de naturaleza sanitaria, pero lo cierto es que todas las administraciones tuvieron un acceso similar a la financiación que permitía la expansión de su gasto público social, que creció un 12,9% en la Seguridad Social y un 14,0% en las comunidades autónomas.

e) **2021-2024.** En este último periodo el gasto público primario neto modera su ritmo de crecimiento en promedio interanual (+0,8%) y, en consecuencia, no retrocede hasta los valores reales y de participación en PIB previos a la pandemia, sino que consolida los importes del gasto real alcanzados en 2021 y permite recuperar en 2024 la proporción respecto al PIB que tuvo en 2011.

Analizadas las etapas anteriores, resulta relevante contemplar la evolución del gasto público a partir del momento en el que se producen, simultáneamente, dos hechos muy relevantes en la reciente historia del sector público español: la crisis financiera de 2008, que produce un desplome de los ingresos tributarios en 2009 del orden de un 27,5%; y la aprobación del Sistema de Financiación Autonómica del año 2009, que según su planteamiento general debía suponer una ampliación de la suficiencia autonómica de 11.272 millones de euros de 2009 (Arts. 5 y 6, Ley 22/2009, de 18 de diciembre [España 2009]). En ese momento del tiempo los gobiernos, central y autonómicos, y el Parlamento entendían y acordaron que el gasto autonómico del Estado del Bienestar necesitaba una aportación neta de recursos adicionales para cubrir su financiación.

El **gráfico 5** contrapone esa hipótesis con la realidad de lo sucedido y, para ello, muestra la evolución del gasto público primario neto para

el conjunto de las AA. PP. y los cuatro subsectores que las integran en el periodo 2009 a 2024.

El gráfico permite observar que en los 15 años transcurridos desde entonces el gasto de los subsectores centrales (ambos en color amarillo) ha crecido, en términos reales, sistemáticamente por encima del gasto de las administraciones territoriales (ambos en color naranja). Es notable la diferencia de crecimiento del ámbito de la Seguridad Social respecto al autonómico, ya que ambos son subsectores de gestión intensiva del gasto del Estado del Bienestar. Pero dada la composición competencial, todavía resulta más significativo que el gasto de la Administración central haya crecido en este periodo 8,4 puntos porcentuales más que el de las CC. AA. y 16,5 puntos más que el de las entidades locales.

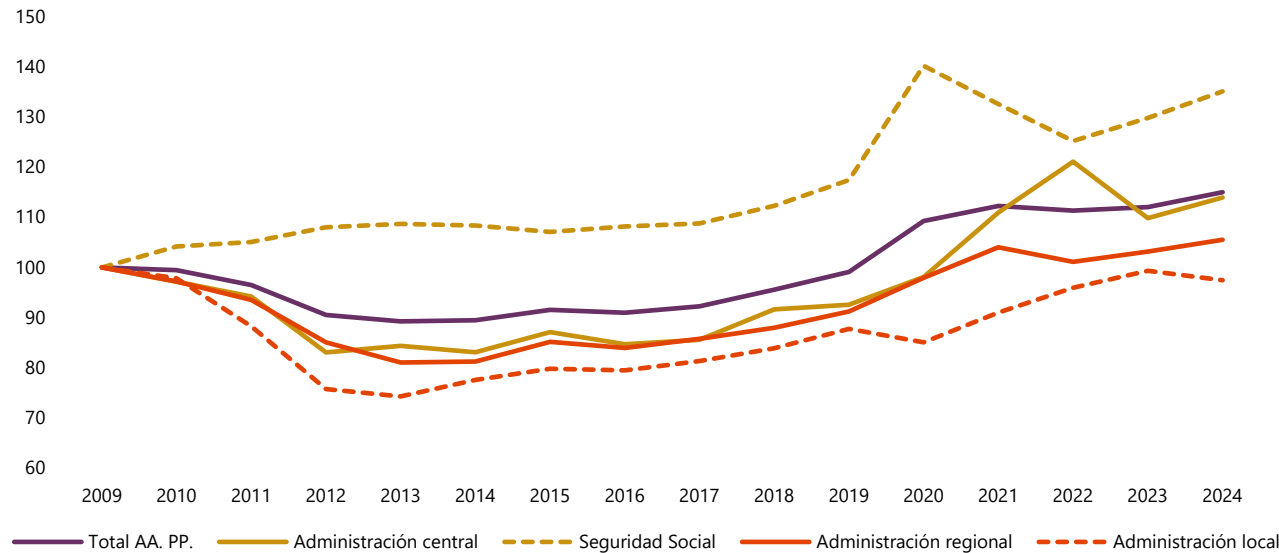
En conclusión, la ampliación del peso del gasto público en el PIB acumulada durante el periodo 2002 a 2024 ha sido de 6,8 pp, como ya se ha señalado, pasando del 35,2% en 2002 al 42,0% en 2024. Esa variación se ha debido en un 51,8% al incremento del gasto ejecutado por la Seguridad Social y en un 34,6% al gasto autonómico, es decir, al gasto realizado por las administraciones que gestionan las competencias del Estado de Bienestar en España.

El **gráfico 6** descompone este periodo en el previo y el posterior a la crisis económica de 2008 y muestra cómo ha variado la participación del gasto público de cada subsector en el PIB en las etapas 2002-2008, 2009-2024 y 2002-2024. Las columnas verdes y amarillas muestran que la participación del gasto público primario neto de las AA. TT. (Administración regional y local) en la etapa postcrisis financiera (2009-2024) ha registrado retrocesos en su participación en el PIB. En esta etapa el gasto público primario del conjunto de administraciones ha retrocedido del 43,5% al 42,0% (-1,5 puntos porcentuales, en porcentaje del PIB) y el agregado de las AA. TT. han contribuido a ese retroceso con una disminución de

su peso en el gasto PIB de 3 puntos, mientras que las AA. CC. (Administración central y Seguridad Social) han incrementado su peso en 1,5 puntos, como consecuencia del mayor gasto por parte de la Seguridad Social. A este

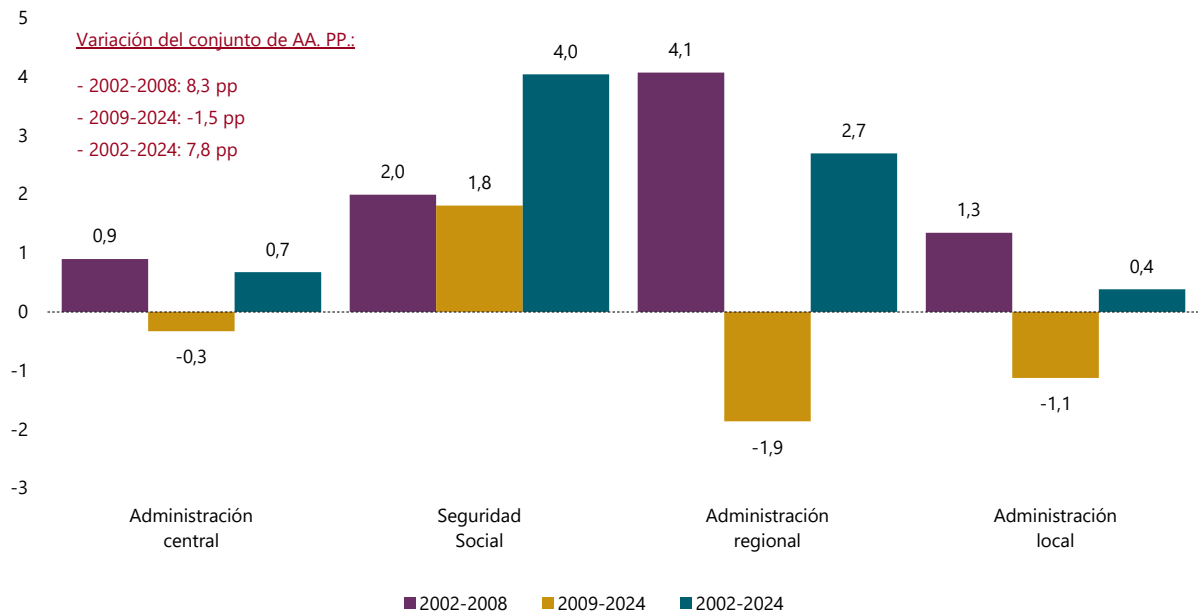
respecto, vuelve a ser menor el retroceso de la Administración central (-0,3 puntos del PIB) que el de las CC. AA. (-1,9 puntos.) y las entidades locales (-1,1 puntos).

Gráfico 5. Gasto público primario neto real por administraciones públicas en España. 2009-2024 (índice, año base 2009=100)



Fuente: IGAE (2025a), INE (CNE) y elaboración propia.

Gráfico 6. Variación de la participación del gasto público primario neto de los subsectores de las administraciones públicas en el PIB por periodos. 2002-2024 (puntos porcentuales)

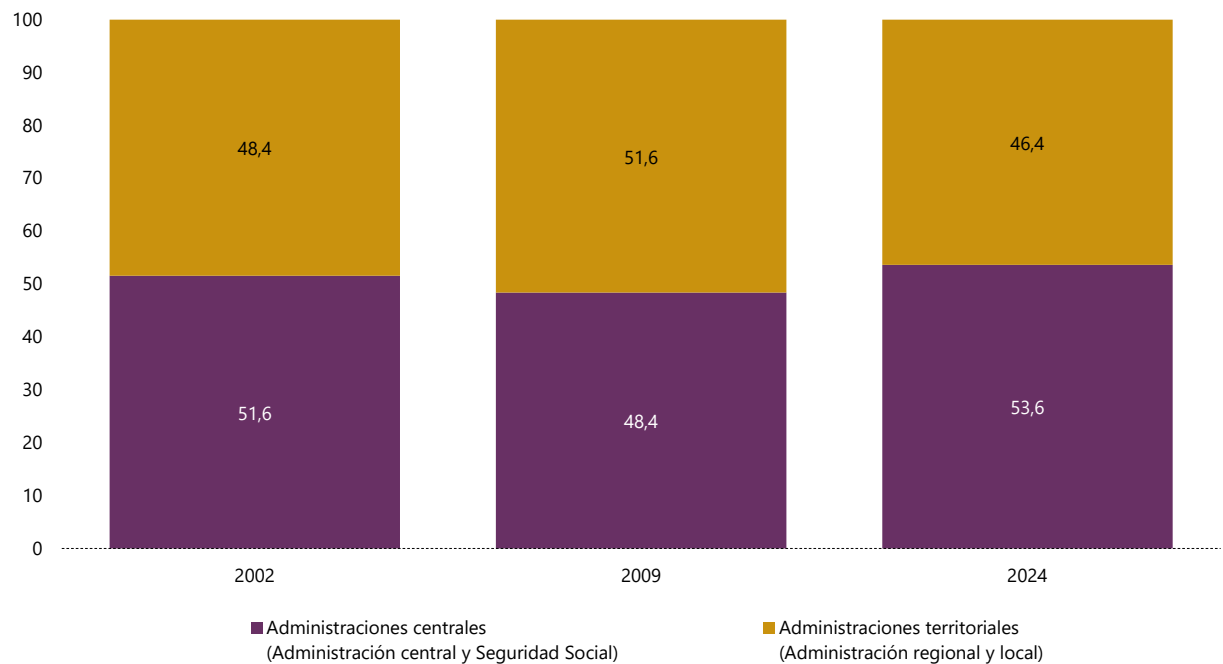


Fuente: IGAE (2025a), INE (CNE) y elaboración propia.

Las diferentes dinámicas registradas durante el periodo 2002-2024 de los dos agregados institucionales han conducido a una variación en la participación de las administraciones centrales y territoriales en el gasto público primario neto, como se puede observar en el **gráfico 7** en tres momentos: 2002, 2009 y 2024. La lectura del mismo es clara: entre 2002 y 2009

avanza la participación del gasto descentralizado (del 48,4% al 51,6% del gasto total) y en la etapa 2009-2024 retrocede hasta el 46,4%. En el conjunto del periodo la participación del gasto descentralizado en el gasto público total ha retrocedido 2 puntos porcentuales en favor de un crecimiento de la misma magnitud del gasto centralizado.

Gráfico 7. Distribución del gasto público primario neto por administraciones en España. 2002, 2009 y 2024 (porcentajes)



Fuente: IGAE (2025a) y elaboración propia.

2. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO POR FUNCIONES

Este apartado analiza la evolución temporal del gasto público primario neto por funciones. La Constitución Española recoge en su Artículo 158.1 la necesidad de garantizar «*un nivel mínimo de prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español*» y el Artículo 15.1 de la LOFCA (España 1980) identifica como tales «*la educación, la sanidad y los servicios sociales esenciales*» a los que denomina servicios públicos fundamentales (SPF); por analogía, en el ámbito de las AA. CC., este trabajo integra en este bloque de SPF la totalidad del gasto en prestaciones gestionadas por la Seguridad Social. El conjunto de gastos en las restantes siete funciones de gasto contempladas en la clasificación internacional COFOG (Naciones Unidas 2025) se agrupan en el agregado «resto de funciones de gasto» (RF).

2.1. Servicios públicos fundamentales y resto de funciones de gasto

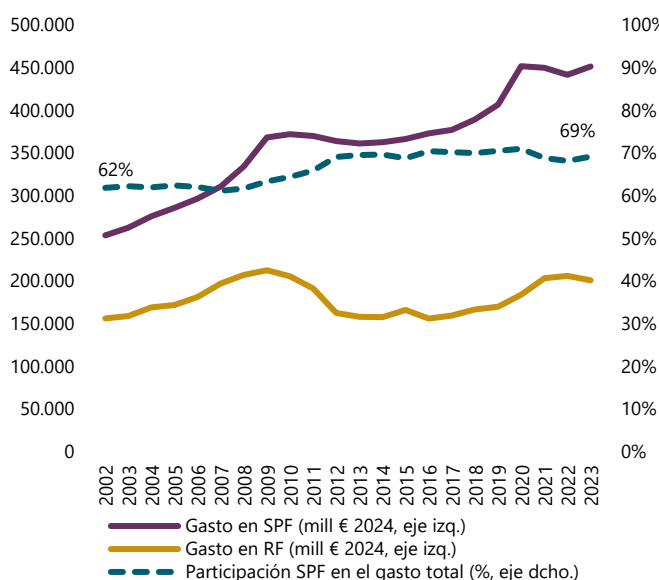
El **gráfico 8** muestra la evolución temporal del gasto real en los dos agregados de funciones (SPF y RF) en España durante el periodo 2002-2023 (último para el que hay datos de gasto por funciones), con índices que toman como año base 2002.

El panel a) revela que el peso del gasto en educación, sanidad y prestaciones sociales sobre el gasto público total varía (línea verde discontinua) entre un mínimo del 61% (2007) y un máximo del 71 % (2020), explicando en promedio dos tercios del gasto público primario neto total (66%). En el periodo analizado el gasto en SPF ha incrementado en 7 puntos porcentuales su participación en el gasto total, registrando un crecimiento real del 77,9 % en euros constantes de 2024; el incremento asciende al 28,5 % en el gasto en RF. Las diferencias en el comportamiento dinámico de estas dos masas de gasto, en un periodo en el que España nunca ha dejado de financiarse sin recurrir al déficit público desde 2008, indican la importancia que ha tenido esta fuente de recursos –el acceso al déficit– sobre la evolución de los gastos públicos de cada ámbito, tanto centralizados como descentralizados.

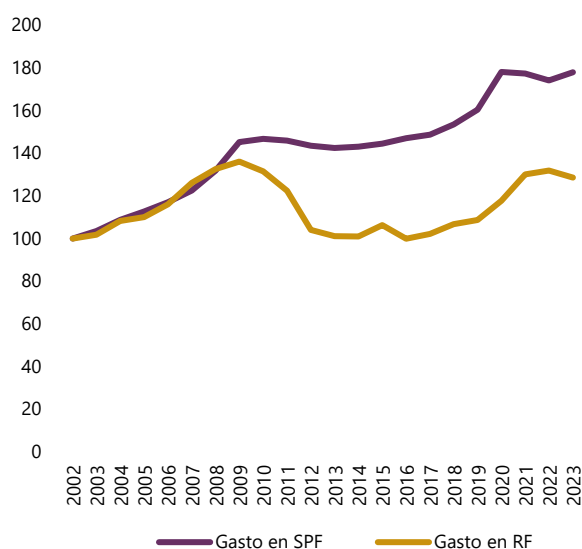
El panel b) permite advertir que mientras que el gasto en SPF crece, el gasto en RF retrocede con fuerza entre 2009 y 2018, no habiendo recuperado su nivel previo a la Gran Recesión hasta la actualidad.

Gráfico 8. Gasto público primario real: servicios públicos fundamentales (SPF) y resto de funciones (RF). España. 2002-2023

a) Millones de euros de 2024 y participación en el gasto total (porcentajes).



b) Índices (año base 2002=100)



Fuente: IGAE (2025b), INE (CNE) y elaboración propia.

2.2 Gasto en servicios públicos fundamentales en la UE

El gasto público en SPF es una pieza sustancial del «contrato social» propio de las sociedades avanzadas europeas. Fue desplegado en gran medida tras la II Guerra Mundial, configurando el patrón de funcionamiento del Estado de Bienestar actual de los países de la UE y Reino Unido. En España ese despliegue se produce más tarde, al tiempo que tiene lugar la descentralización posterior a la Constitución de 1978. Desde la década de los 80 es el gasto en SPF el que ha presionado al alza la participación del gasto público en el PIB en España y el que explica la totalidad de su incremento en 7 puntos porcentuales entre 2002 y 2024. Recogida esta evidencia, es conveniente volver a situar este comportamiento en el contexto internacional.

El **cuadro 1** muestra la dimensión del gasto público total y en las políticas de sanidad,

educación y protección social en proporción al PIB de cada país. Se aprecia que España se sitúa, en 2023, 4,3 puntos porcentuales de PIB por debajo del total de gasto público primario medio de la EU-27 y que en las políticas que recogen los SPF se ha ido aproximando a los valores promedio, pero todavía se mantienen en valores inferiores en sanidad (-0,7 puntos.), educación (-0,5 puntos) y protección social (la suma de servicios sociales, pensiones y desempleo, - 0,7 pp).

Por subpolíticas, España realiza mayor gasto que la EU-27 en pensiones y desempleo, y menor gasto en servicios hospitalarios, educación secundaria, educación superior, becas y ayudas al estudio, ayudas a la familia y la infancia, ayudas a la exclusión social y ayudas de protección social. Estos pueden ser los vectores de crecimiento futuro del gasto público social en España, si su patrón de crecimiento se sigue aproximando al prevalente en Europa.

Cuadro 1. Gasto público por funciones. Comparación europea. 2023 (porcentajes del PIB)

	Sanidad	Educación	Servicios Sociales ¹	Pensiones ²	Desempleo	Total SPF	Total gasto público primario
España	6,6	4,2	1,7	12,4	1,5	26,4	43,0
Unión Europea 27	7,3	4,7	3,2	11,8	1,2	28,2	47,3
Francia	8,8	5,0	4,3	14,5	1,6	34,2	55,0
Alemania	7,5	4,5	2,8	11,3	1,5	27,6	47,5
Italia	6,5	3,9	2,3	16,0	0,9	29,6	50,3
Valor máximo	9,1	7,3	6,0	16,0	1,6	40,0	56,2

¹ El gasto en Servicios Sociales incluye el derivado de las actuaciones para la exclusión social, apoyo a las familias y vivienda social.

² El gasto en pensiones incluye tanto el correspondiente a la vejez como por viudedades.

Fuente: Eurostat (2025a, 2025b) y elaboración propia.

2.3 Gasto en servicios públicos fundamentales y resto de funciones por administraciones

El gasto público se despliega atendiendo a las necesidades derivadas de las prestaciones sociales comprometidas con los cotizantes a la Seguridad Social, la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos, fundamentales y resto, y el desarrollo de políticas públicas, en el ámbito competencial de cada nivel de gobierno. Como ya se ha señalado, en un contexto de insuficiencia de recursos públicos que obliga al recurso al déficit y al endeudamiento, la presión en el incremento del gasto de naturaleza más ineludible se ha concentrado en el gasto en los SPF, mientras que los ajustes en el resto de funciones han sido más severos.

Si, como muestra el **gráfico 9**, se analiza la dinámica del gasto en SPF en los ámbitos centralizado y descentralizado durante el periodo 2002-2023, se observa que, aunque la tendencia es netamente creciente en ambos casos, el recorrido del comportamiento de cada agrupación es muy distinta. En ambos casos el gasto en SPF registra un crecimiento acumulado en 2023, respecto a 2002, muy similar: 79,0% en las AA. CC. y 76,4% en las AA. TT. Sin embargo, mientras la trayectoria del gasto en SPF de las

AA. CC. sigue la exigencia de las necesidades que marcan el flujo de las jubilaciones y los derechos a las prestaciones por desempleo (excepción hecha de las decisiones de cobertura extraordinarias adoptados durante la pandemia de 2020), la evolución del gasto en SPF de las AA. TT. está sujeta a la disponibilidad de recursos autonómicos y locales. Esta suficiencia financiera viene determinada por las decisiones del Gobierno central en dos aspectos cruciales: los objetivos de déficit y la participación de las AA. TT. en la recaudación de los tributos estatales.

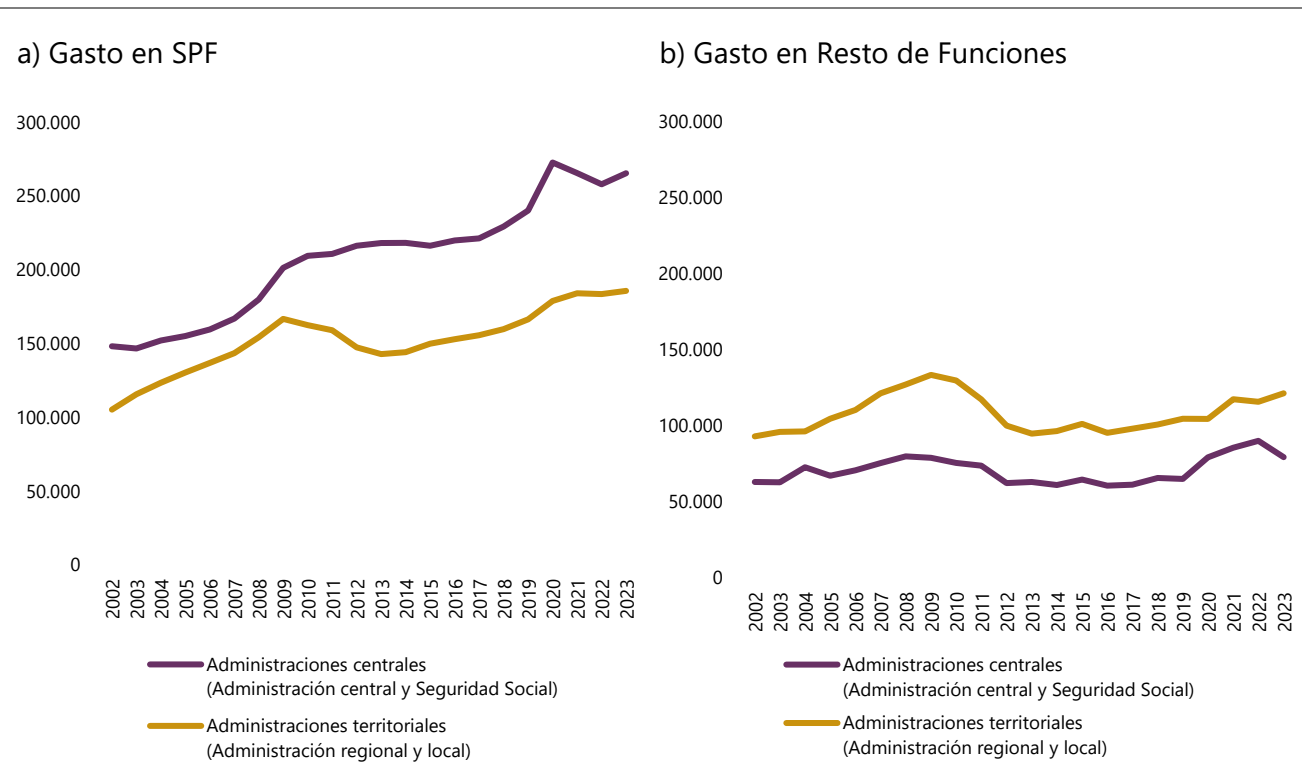
En el panel a) del gráfico 9 se observa que en el periodo 2010 a 2019, en el que la crisis económica estaba muy presente y, en consecuencia, había una mayor propensión a la utilización de servicios públicos de educación, sanidad y servicios sociales de carácter gratuito o con copagos moderados, las AA. TT. se vieron obligadas –forzadas por los dos factores ya mencionados– a reducir severamente su gasto en SPF –y sus prestaciones– en un 12% en términos reales entre 2010 y 2013. Solo en 2019, tras ocho años de persistencia de los ajustes, el nivel del gasto SPF de las AA. TT. recuperó el valor real de 2010.

Una reducción más intensa, lógica por la diferente exigencia social que actúa sobre SPF y RF, se produce en el gasto en RF, como muestra el panel b). La evolución entre 2002 y 2023 es similar en los dos bloques administrativos analizados: crecimiento del 25,9% en las AA. CC. y del 30,3% en las AA. TT. Al igual que en el gasto en SPF, la reducción del gasto en RF alcanzó el 26,5% en las AA. TT. entre 2010 y 2016, frente a una reducción del 19,6% en las AA. CC.

En el ámbito del gasto en SPF tiene interés descomponer el comportamiento por sus componentes, en cada uno de los ámbitos de gasto,

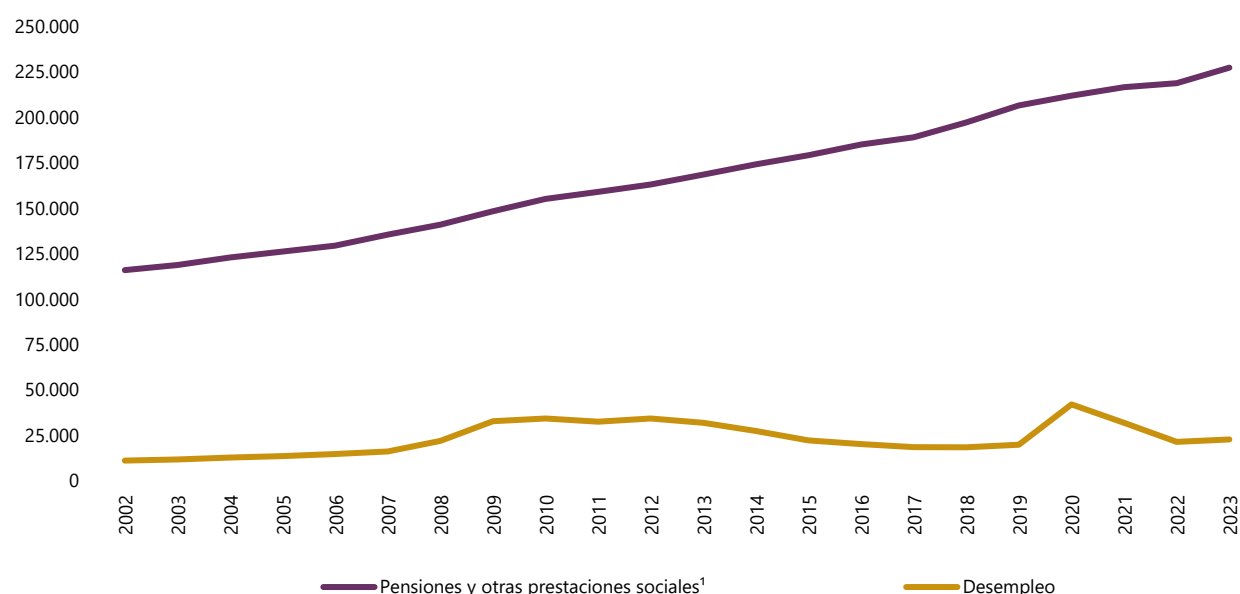
centralizado y descentralizado. El **gráfico 10** muestra una evolución continuamente creciente del gasto real en pensiones, con un elevado crecimiento interanual del 3,3% que plantea la cuestión de su sostenibilidad a medio y largo plazo. El gasto en desempleo es un 34,3% superior en 2023 que en 2002, a pesar del mejor comportamiento del mercado de trabajo en España de los últimos años. Como se ha comprobado en el cuadro 1, tanto pensiones como desempleo se sitúan en una proporción del PIB superior a la media de la UE-27, al contrario que el conjunto del gasto público primario y del resto de las políticas de gasto de los SPF, gestionadas mayoritariamente por las AA. TT.

Gráfico 9. Gasto público en servicios públicos fundamentales (SPF) y resto de funciones (RF) por administraciones. 2002-2023 (millones de euros de 2024)



Fuente: IGAE (2025b), INE (CNE) y elaboración propia.

Gráfico 10. Gasto en las principales funciones de SPF ejecutadas desde las Administraciones centrales. 2002-2023 (millones de euros de 2024)



¹ Incluye tanto las pensiones por envejecimiento y viudedad. También las prestaciones por incapacidad y enfermedad, junto a las ayudas para la familia.

Fuente: IGAE (2025b), INE (CNE) y elaboración propia.

Resulta relevante observar la diferente intensidad del crecimiento de los tres componentes del gasto en SPF de las AA. TT.: sanidad, educación y servicios sociales (**gráfico 11**). Entre 2002 y 2023 el gasto sanitario ha crecido un 93,4% en términos reales y el gasto educativo en un 39,4%. Por su parte, el gasto real en servicios sociales se ha incrementado un 153% ya que se ha expandido durante estas dos décadas.

En los tres casos, la dinámica del gasto flexionó a la baja en 2010 al imponerse la presión de la política de estabilidad presupuestaria que se aplicó al ámbito de las AA. TT. a las necesidades de prestación de servicios que demandaban los ciudadanos.

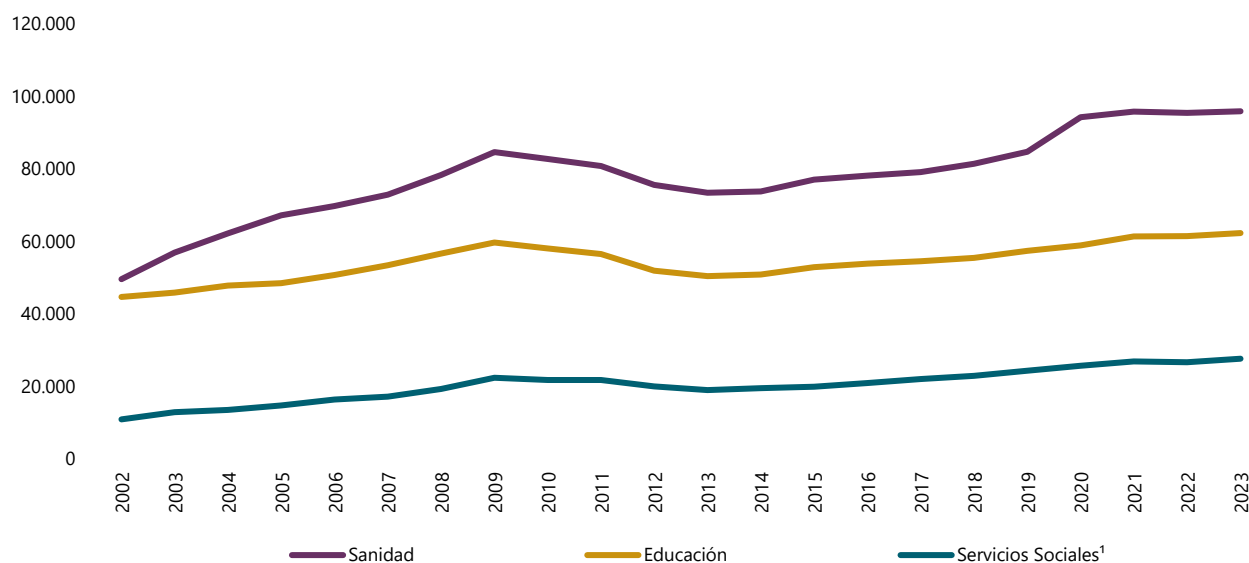
En el caso de sanidad, cuyo gasto había crecido con mucha fuerza al pasar a gestión autonómica –incrementándose un 70,7% en el periodo 2002-2010–, retrocedió un 11,3% entre 2010 y 2013, para recuperar el gasto real de

2010 en 2019, volver a crecer con fuerza en 2020 (+11,3) y sostener ese nivel de gasto hasta 2023 con un leve incremento del 1,7% entre 2020 y 2023.

La evolución del gasto real en educación ha seguido una senda similar al del ámbito sanitario, pero con una menor intensidad: en el periodo 2002 a 2010 creció un 29,9% y tuvo un retroceso del 13,2% entre 2010 y 2013. El gasto real de 2010 se recuperó en 2020 y, desde entonces, ha crecido un 5,8% hasta 2023.

Por su parte, el gasto territorial en servicios sociales, que partía de niveles muy bajos en 2002, se duplicó en el periodo 2002-2010 y luego se ajustó un 12,7% entre 2010 y 2013. La recuperación del gasto real de 2010 fue más rápida, alcanzándose en 2017. La tendencia más reciente muestra un crecimiento real del gasto del 7,7% entre 2020 y 2023.

Gráfico 11. Gasto en las principales funciones de SPF ejecutadas desde las Administraciones territoriales. 2002-2023 (millones de euros de 2024)



¹ Incluye todo el gasto en protección social sin desempleo ni supervivientes.

Fuente: IGAE (2025b), INE (CNE) y elaboración propia.

En conclusión, el gasto social gestionado por las AA. TT. ha sido el que ha encajado, mayoritariamente, el ajuste del gasto público en SPF que imponía la política de estabilidad presupuestaria a España, derivada de la respuesta europea a la crisis financiera. El gasto social dependiente de la gestión de las AA. CC. no sufrió recortes mientras que el gasto en RF sí lo hizo, pero en menor intensidad que en las AA. TT.

Estos datos evidencian que, de los ajustes netos del gasto público que exigió a España la política de estabilidad presupuestaria aplicada por la gobernanza de la zona euro entre 2009 y 2013 (62.659 millones de euros de 2024), la mayor parte se tradujeron en una reducción neta del gasto de las AA. TT. (62.577 millones, un 4,9% del PIB). De ellos, 23.850 millones de euros fueron ajuste en el gasto de los SPF y 38.727 millones de euros en el resto de las funciones. Aunque entre 2009 y 2013 en las AA. CC. también se ajustó el gasto RF en 15.966 millones de euros, dicho ajuste fue compensado por el incremento de su gasto en SPF (16.752 millones más) y el gasto público agregado de ese nivel de

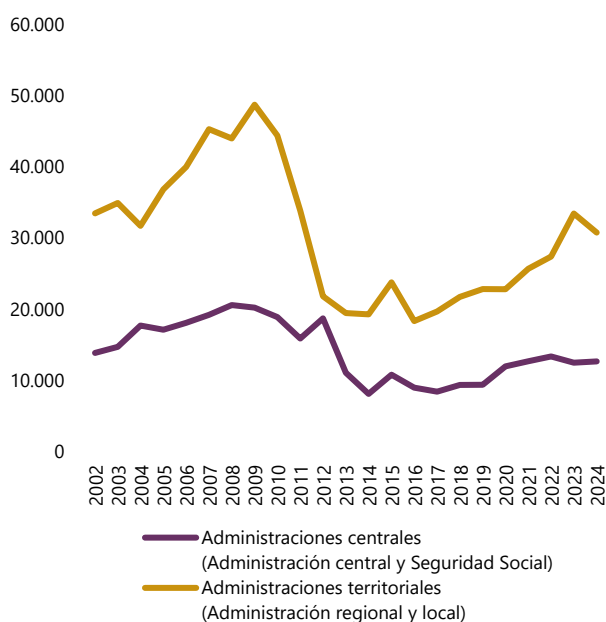
gobierno central se mantuvo durante todo el periodo de ajustes, que se prolongó hasta 2019 por encima del valor de 2009; al finalizar el mismo, el gasto registraba un crecimiento real del 8,5% respecto al año base.

2.4 Inversión pública por administraciones

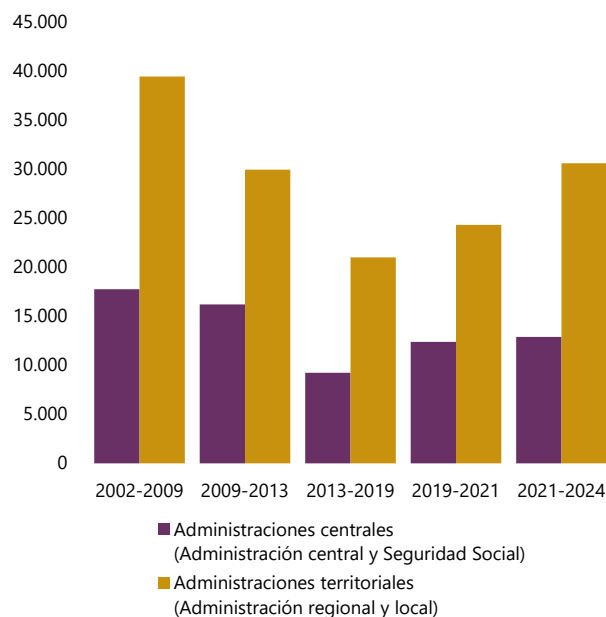
Además de los ajustes en el gasto que se han mostrado con un enfoque funcional, desde una perspectiva económica el gasto de inversión pública ha sido, por su naturaleza no recurrente y no consolidable, el que ha contribuido en mayor medida a cumplir las exigencias de la política de estabilidad presupuestaria. La reducción media anual de la inversión pública en España ascendió a 41.643 millones de euros si se comparan 2009 y 2016, año en el que su dimensión tocó suelo, respecto de su nivel inicial. De ellos, 11.244 millones de euros (27%) fueron ajustados por las AA. CC. y 30.399 millones de euro (73%) los minoraron las AA. TT. (**gráfico 12**).

Gráfico 12. Inversión pública por administraciones en España (millones de euros de 2024)

a) Evolución 2002-2024



b) Inversión media anual en el periodo



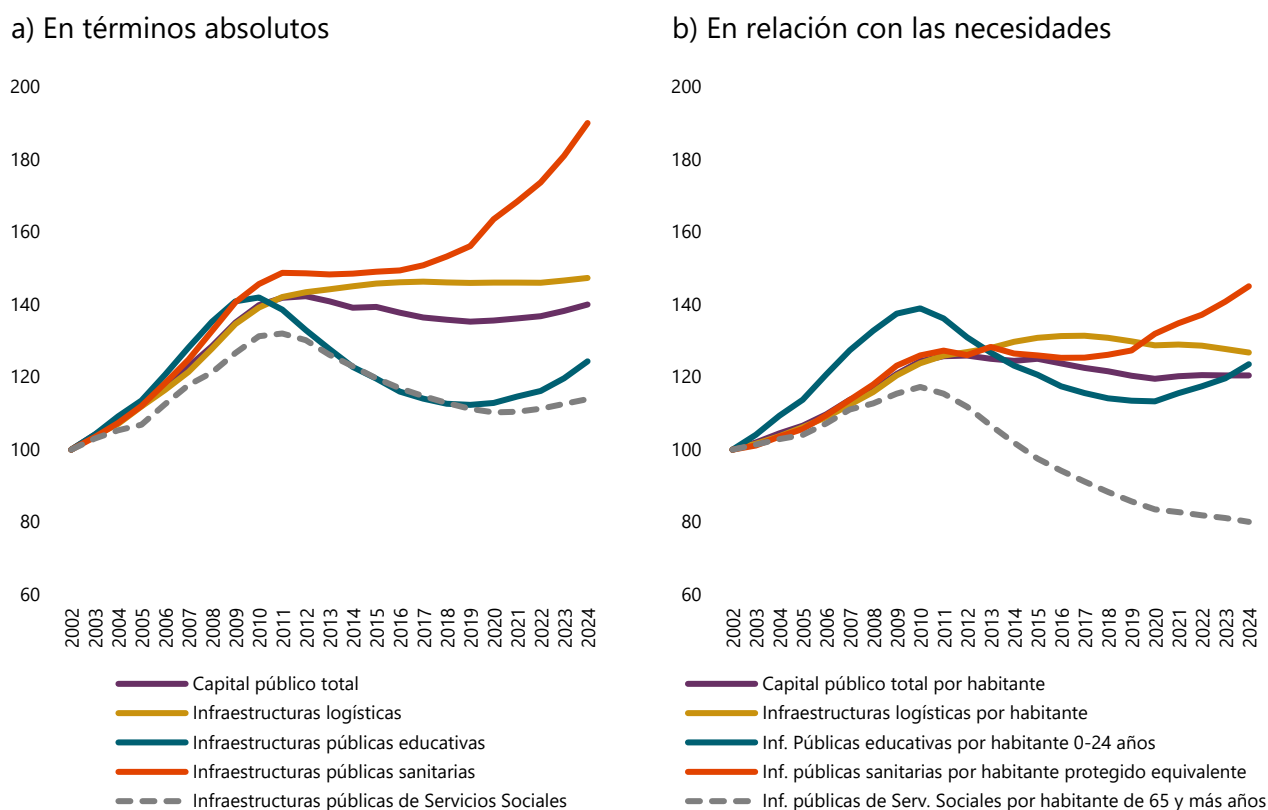
Fuente: IGAE (2025a), INE (CNE) y elaboración propia.

En 2024, el volumen de inversión del conjunto de las AA. PP. no había recuperado su valor anual real de 2002. En las AA. CC. se mantenía en un valor inferior en un 8,6% y en las AA. TT. se situaba un 8,1% por debajo. Tras la crisis de la pandemia en 2020, la inversión pública ha aumentado, apoyada por la aportación de fondos europeos para la recuperación y fortalecimiento de los sistemas sanitarios (Fondos REACT) y también por los fondos para la transformación de las economías europeas desde 2021 (Mecanismo de Recuperación y Resiliencia). Pese a estos incrementos, entre 2021 y 2024, las AA. CC. han invertido un promedio anual de 12.875 millones de euros constantes (frente a los 17.772 que invertían en promedio entre 2002 y 2009) y las AA. TT. un promedio de 30.560 millones de euros (frente a los 39.398 millones de euros que invertían entre 2002 y 2009). Estos valores, un 27% y un 22% inferiores a los que invertían, respectivamente,

hasta 2009, pueden reflejar: a) que ya se ha acumulado un stock de capital suficiente en muchos servicios e infraestructuras, y/o b) un deterioro del capital y las infraestructuras públicas por insuficiente gasto de conservación, reposición y mantenimiento, lo que condiciona el buen funcionamiento de sus servicios.

El **gráfico 13** confirma las consecuencias de la reducción de la inversión pública en España desde la Gran Recesión. El panel a) muestra la evolución del stock de capital público en términos absolutos: entre 2012 y 2019 su volumen total se redujo un 4,9% en términos reales, siendo destacable la fuerte caída del stock relacionado con la educación pública (-15,5%) y los servicios sociales (-14,5%). La escasa inversión no permitió cubrir la depreciación de los activos entre 2012 y 2019, reduciéndose así el capital público vinculado a servicios públicos fundamentales.

Gráfico 13. Evolución del *stock* de capital público real en España. 2002-2024 (2002=100)



Fuente: Fundación BBVA-Ivie (2025), INE (ECP) y elaboración propia.

El panel b) relaciona el nivel del stock de capital público con las necesidades relacionadas con estos activos (población total en el caso de las infraestructuras logísticas, población joven en el capital público educativo, población protegida en el capital sanitario y población de 65 y más años para el capital público vinculado a los servicios sociales). El incremento de la demanda de servicios sanitarios y de servicios sociales asociados al proceso de envejecimiento en España provoca que entre 2012 y 2019 el capital público vinculado a los servicios sociales por habitante mayor de 65 años se redujera más de un 23%, y que el capital público sanitario apenas aumentara un 1% por unidad de necesidad pese a aumentar un 5% en términos absolutos.

Desde 2020, como consecuencia de la disponibilidad de fondos europeos adicionales para la recuperación (REACT-EU) y para la transformación y resiliencia (MRR), la inversión

pública ha repuntado, principalmente la orientada hacia la digitalización, la sostenibilidad y la cohesión social. Esta mayor inversión tiene su reflejo en una más vigorosa acumulación del stock de capital público en el ámbito sanitario (refuerzo de las infraestructuras tras la covid-19 y del equipamiento digital sanitario) y en el ámbito educativo (incorporación de equipamiento digital en las aulas). Por el contrario, el stock de capital público vinculado a servicios sociales por unidad de necesidad sigue reduciéndose derivado de la fuerte presión ejercida por una población envejecida que va en aumento.

3. CONDICIONANTES Y DETERMINANTES DEL GASTO PÚBLICO

3.1. Ingresos, gastos y déficit en perspectiva europea

El panorama del gasto público hay que ponerlo en el contexto de los ingresos públicos disponibles y el recurso al déficit, y también de la evolución de los indicadores de necesidades de servicios públicos, en particular de la población y su estructura.

El **gráfico 14** muestra, para la serie 2002 a 2024, los recursos públicos disponibles por la EU-27 y los cuatro grandes países europeos y la capacidad/necesidad de financiación, ambos en porcentajes de PIB. España (39,1%) ha contado, en el promedio del periodo, con una proporción de recursos públicos sobre PIB de 6,6 puntos porcentuales inferior a la media de la EU-27 (45,7%). Esta circunstancia, y la constatación de que ha mantenido un déficit promedio del 4,4% del PIB durante el periodo, ponen de relevancia la necesidad de establecer una planificación fiscal estratégica que conduzca el déficit y el endeudamiento a parámetros de sostenibilidad financiera, bien mediante una reforma tributaria que permita incrementar los recursos, bien mediante una ganancia de eficiencia en el gasto que permita reducirlo sin

menguar su amplitud ni su calidad, o con una combinación de ambas líneas de actuación.

La conclusión que emerge de los datos es que España no presenta un exceso de gasto público en comparación con los países de la UE-27 (ver cuadro 1), sino un desajuste entre su gasto público y el rendimiento de sus ingresos públicos, siendo este ámbito en el que su comportamiento es diferencial con respecto a los valores de referencia de la UE-27 y el resto de grandes países europeos.

3.2. Ingresos, gastos y déficit por administraciones en España

Los ingresos disponibles de una administración para un periodo temporal determinan, con carácter general, su nivel de gasto. Sin embargo, una brusca fluctuación de los ingresos, así como la percepción o la exigencia de las necesidades de gasto pueden obligar a los gobiernos a rebasar el límite de los ingresos disponibles y recurrir al déficit.

En España el acceso al déficit por parte de las diferentes administraciones se encuentra condicionado por tres factores: a) la percepción de los mercados financieros respecto a su

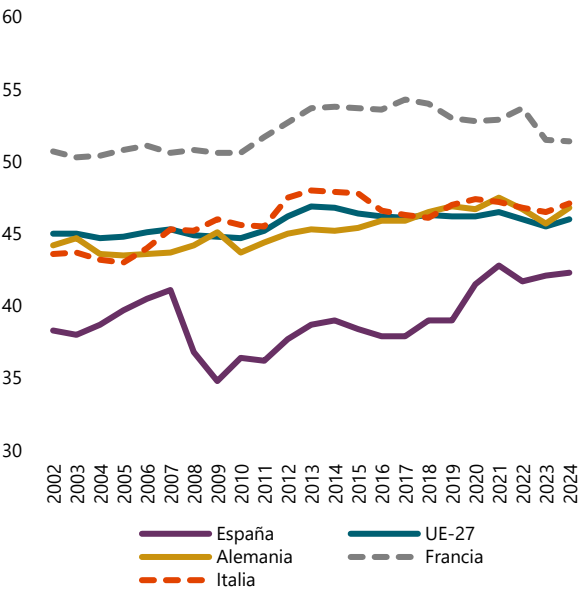
solvencia (sostenida por la percepción de los mismos respecto a su grado de soberanía tributaria); b) por la estrategia de política fiscal y la gobernanza de la política de estabilidad presupuestaria que, a efectos prácticos⁵, es competencia exclusiva del Gobierno central; y c) por los instrumentos de financiación extraordinaria de los déficits incurridos establecidos por las normativas vigentes.

El **gráfico 15** muestra la evolución de los ingresos y los gastos no financieros en las cuatro administraciones que componen el sector

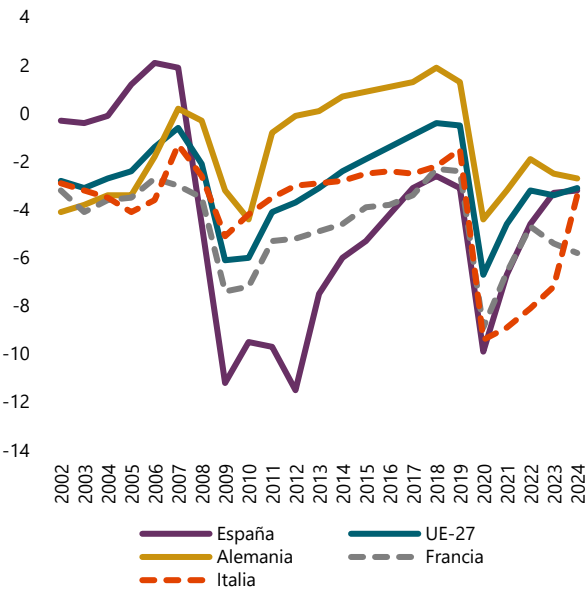
público en España para el periodo 2002 a 2024. Como se puede apreciar en los tres paneles b), c) y d) del mismo, la línea grana de los ingresos no financieros de los tres subsectores (Seguridad Social, Administración regional y local) condiciona la tendencia de sus gastos no financieros. Sin embargo, en el panel a) se muestra que la Administración central tiene verdadera capacidad fiscal para afrontar fuertes desequilibrios entre ingresos y gastos, sin que estos se ajusten.

Gráfico 14. Ingresos públicos y saldo no financiero. EU-27 y cinco grandes países europeos. 2002-2024 (porcentajes del PIB)

a) Ingresos públicos



b) Capacidad (+) / Necesidad (-) de financiación



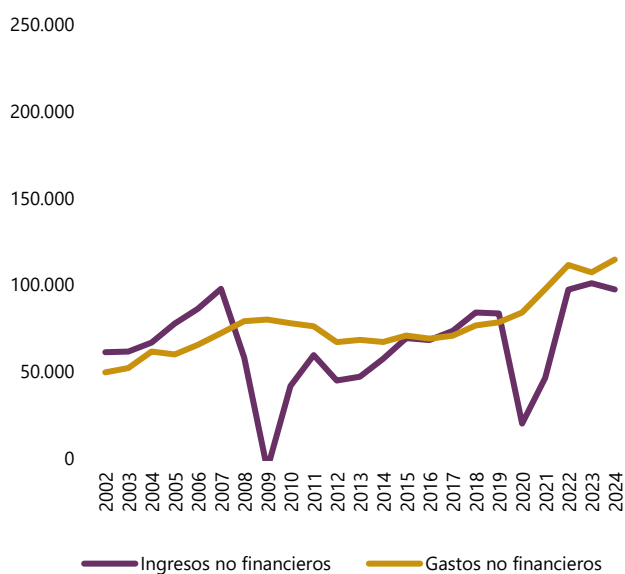
Fuente: Eurostat (2025a) y elaboración propia.

⁵ Aunque las Administraciones centrales gestionan el 56% del gasto total, la disponibilidad del 50% de los derechos de voto en el Consejo de Política Fiscal y Financiera y la

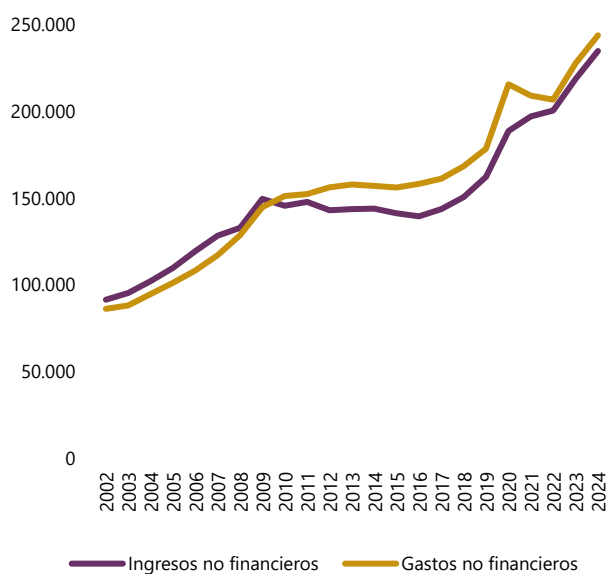
toma de decisiones en el mismo por mayoría simple, permiten al Gobierno central aplicar la política de estabilidad presupuestaria anual conforme a sus preferencias.

Gráfico 15. Ingresos y gastos por administraciones en España. 2002-2024 (millones de euros)

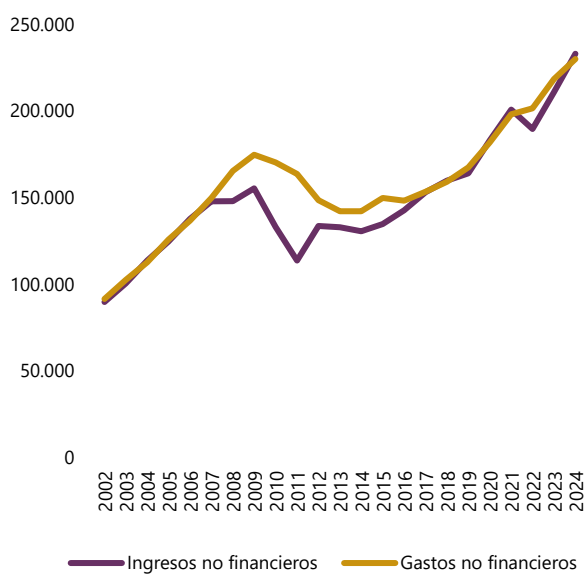
a) Administración central



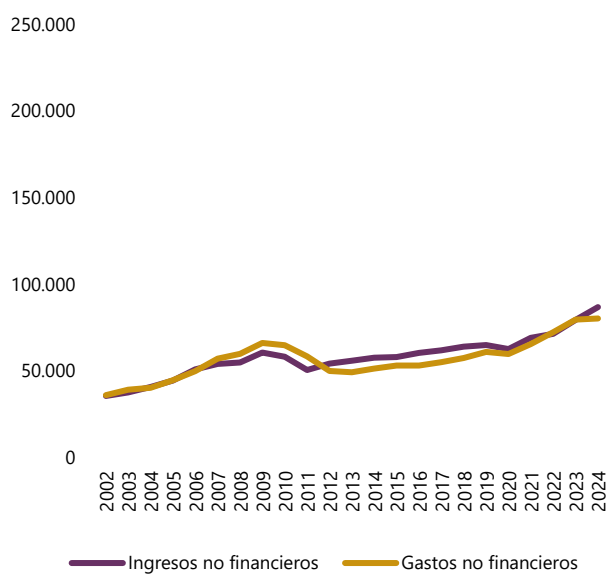
b) Seguridad Social



c) Administración regional



d) Administración local



Fuente: IGAE (2025a) y elaboración propia.

El **gráfico 16** muestra la diferente capacidad de endeudarse para sostener el gasto público propio y se puede comprobar que, en el periodo 2002-2024, la superficie del área sombreada de las AA. CC. (panel a) acumula 32,4 puntos del PIB, mientras que el área correspondiente a las AA. TT. (panel b) integra 16,1 puntos de PIB, una proporción de dos tercios del déficit acumulado en el periodo, muy superior a la del gasto público centralizado respecto al total y a la del gasto social centralizado respecto al descentralizado.

Lo anterior revela los diferentes grados de autonomía fiscal efectiva de los diferentes bloques, centralizado y descentralizado, de las administraciones en España. Así, aunque las AA. TT. han gestionado durante el periodo 2002-2024 el 49,2% de los ingresos no financieros y el 48,1% de los gastos no financieros, su participación en el déficit acumulado durante del periodo ha sido del 29,8%. Esta circunstancia, puede tener dos lecturas:

a) El Gobierno central ha protegido su recurso al déficit con el manejo de la estrategia fiscal, lo que le ha permitido que sus necesidades de servicios SPF en ningún momento se hayan reducido, al contrario.

b) Y que el Gobierno central, aunque conocía la caída de los ingresos tributarios de las AA. TT., ha limitado sus recursos disponibles (ingresos más déficit), acotando su participación efectiva en la recaudación de IRPF, IVA e Impuestos Especiales y fijándoles objetivos de déficit en proporción inferior a su gasto en SPF, lo que ha forzado a las mismas a reducir su nivel de gasto no financiero, incluso en los gastos de SPF en un periodo de crisis económica. Esta estrategia ha permitido no aplicar políticas de ajuste en el gasto SPF dependiente del Gobierno central.

En resumen, como ya se ha señalado, los niveles de ingresos y déficit de los diferentes bloques institucionales han conducido a que los

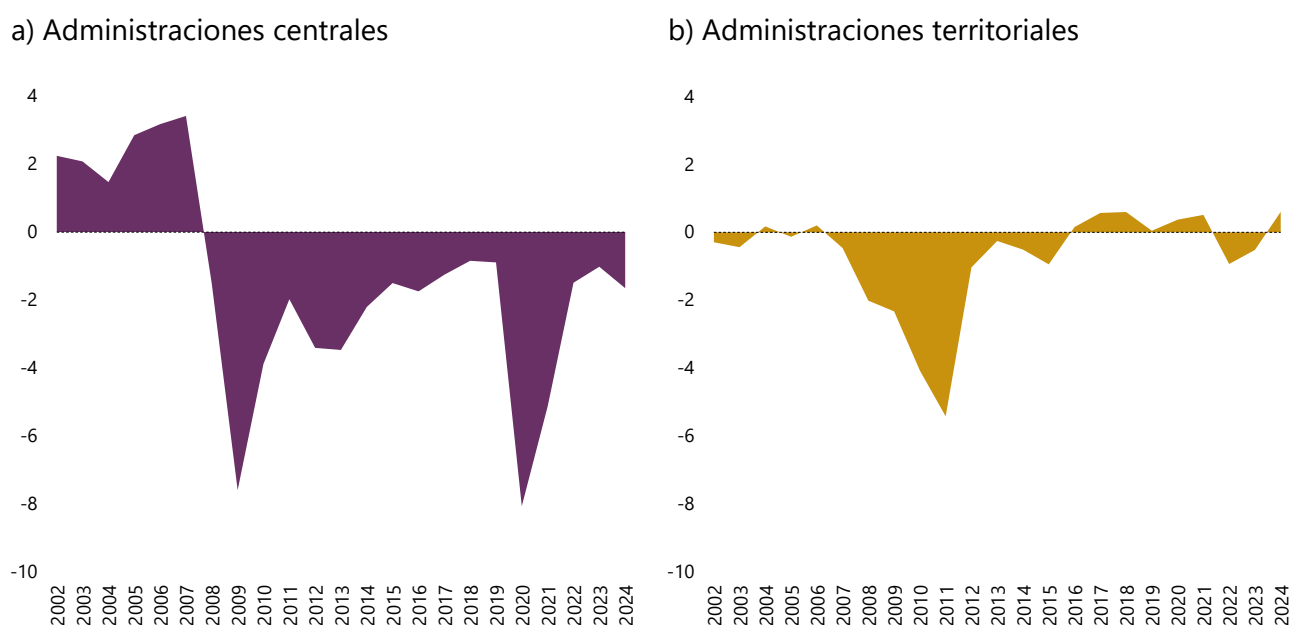
esfuerzos de ajuste del gasto público que requería la política de estabilidad presupuestaria se hayan realizado mayoritariamente en las AA.TT., mientras que las AA. CC. han podido sostener e incluso incrementar su gasto no financiero, reservándose el acceso a una proporción de recurso al déficit superior a la del gasto público y del gasto social que gestionan.

3.3 Ingresos y gastos en el ámbito autonómico

En los dos paneles del **gráfico 17** se muestra el elevado nivel de correlación entre ingresos y gastos per cápita en las CC. AA. en el año 2024. El panel a) ordena a las CC. AA. por su nivel de ingresos por habitante de mayor a menor y sitúa a continuación de cada uno de dichos valores la columna que representa su nivel de gastos por habitante. El panel b) muestra la correlación entre ambos indicadores de gasto e ingreso por habitante en el año 2024. Las imágenes de ambos paneles muestran que las CC. AA. se mantienen perfectamente ordenadas, con leves variaciones, en sus respectivos niveles de ingresos y gasto por habitante. Aunque la dispersión de los valores no es menor en las comunidades de régimen común, resulta notorio que las comunidades forales presentan sus valores de ingresos y gastos per cápita en posiciones que superan ampliamente la media autonómica. Y, particularmente, que la distancia de País Vasco, Navarra respecto a Cataluña, que ejercen un nivel de competencias prácticamente homogéneas entre ellas, registre una diferencia de ingresos y gastos por habitante de 24 puntos porcentuales.

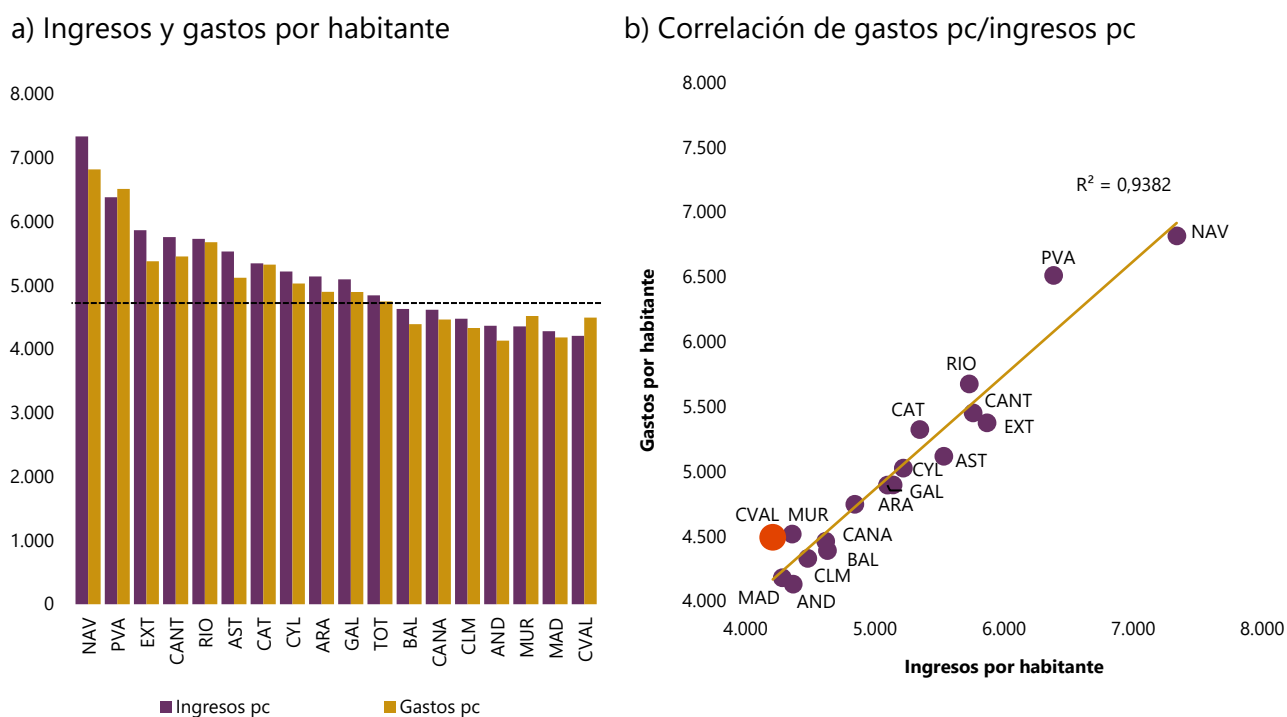
La Comunitat Valenciana se caracteriza por estar en el cuadrante inferior izquierda, es decir, con unos ingresos por habitante un 13% inferiores a la media autonómica (derivado del funcionamiento del Sistema de Financiación vigente) y un gasto primario per cápita también inferior (6% por debajo de la media).

Gráfico 16. Evolución del saldo primario de financiación por bloques de las AA.PP. 2002-2024 (porcentajes de PIB)



Fuente: IGAE (2025a) y elaboración propia.

Gráfico 17. Ingresos y gastos públicos autonómicos por habitante. Comparación regional. 2024



Fuente: IGAE (2025c), INE (ECP) y elaboración propia.

3.4. Gasto y demanda de los servicios públicos fundamentales

Los SPF tienen como destinatarios a los ciudadanos de distintos tramos de edad y, en algunos de ellos, que cumplan condiciones específicas. El resto de los servicios y políticas públicas tienen también como destinataria a la población en general, a través de las condiciones de seguridad, las infraestructuras, el acceso a la vivienda, a la cultura, el apoyo a los sectores productivos, la política medioambiental y el conjunto de las condiciones en las que se desenvuelve la sociedad.

Este apartado se limita a contrastar la evolución del gasto en los SPF –que supone en 2023 el 69% del gasto público total– por unidad de necesidad en las cuatro funciones de gasto principales: pensiones de la Seguridad Social y educación, sanidad y protección social, en estos tres casos prestados por las CC. AA. Las unidades de necesidad contempladas son las siguientes:

- Gasto en pensiones por jubilación: por jubilado (pensión media).
- Gasto en sanidad: población protegida equivalente en los términos del sistema de financiación autonómica vigente (SFA 2009).
- Gasto en educación: población de 0 a 24 años.
- Gasto en servicios sociales: población mayor de 65 años.

El panel a) del **gráfico 18** descompone la evolución del gasto real de cada función de gasto en tres factores: la variación del coste unitario, la variación de la demanda potencial y la derivada de otras causas. En tres de los servicios públicos fundamentales (pensiones, sanidad y protección social) se ha producido un aumento de la demanda de estos, situación que no sucede en la demanda educativa al estancarse la población 0-24 años. Destaca que el incremento de los costes unitarios es lo que explica

la mayor parte del mayor gasto real en estas cuatro funciones.

Por otra parte, el panel b) muestra la evolución del gasto real unitario entre 2002 y 2024. Las pensiones son las que presentan el gasto unitario de mayor dimensión, destinado a la población de mayor edad, y le sigue la educación, destinado a la población joven (0-24 años). A continuación, la sanidad y los servicios sociales –casi con valores idénticos de coste unitario– se dirigen con mayor intensidad a la población mayor de 65 años, aunque la sanidad también gasta más en la atención a la población infantil. En resumen, envejecimiento, sobre todo, e infancia y juventud son las variables que explican las necesidades del gasto público.

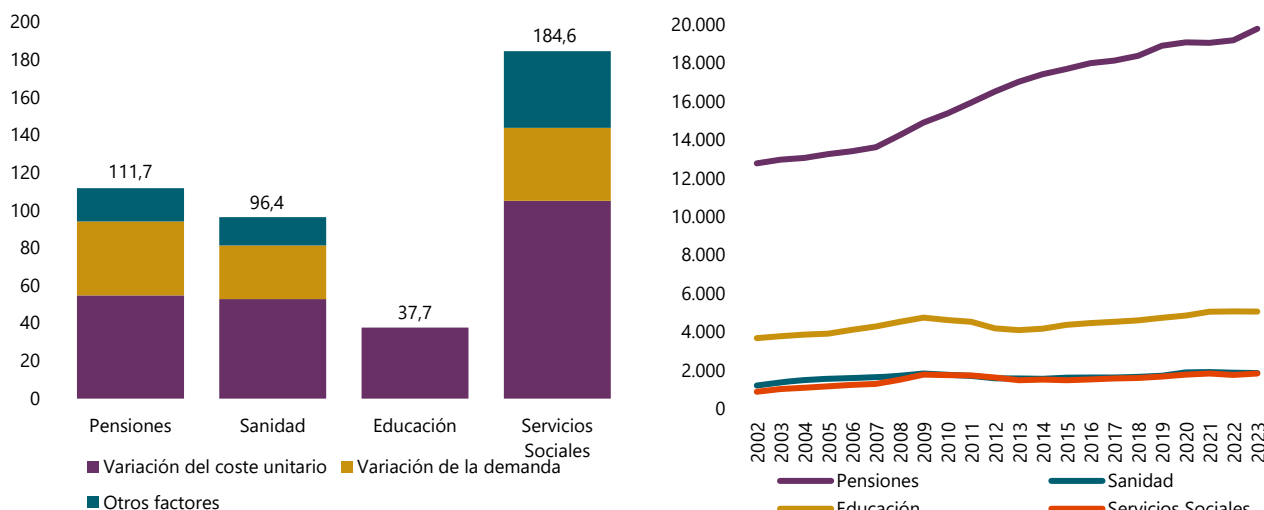
En este segundo panel se observan dos comportamientos relevantes a lo largo del periodo 2002-2024:

- 1) Durante estos 22 años todos los SPF han registrado mejoras en su gasto real unitario: 105 % los servicios y prestaciones de servicios sociales (dependencia, discapacidad, rentas mínimas de inserción...), 55% las pensiones medias de jubilación, 53% el gasto en sanidad por población protegida sanitaria y el 38% el gasto educativo por población menor de 25 años.
- 2) Sin embargo, el descenso registrado en el gasto en SPF gestionado por las AA. TT. entre 2009 y 2016, se tradujo también en un ajuste del gasto real por unidad de necesidad: -13,8% en los servicios sociales, -11,3% en sanidad y -5,8% en educación. Por el contrario la pensión media no registró ningún retroceso durante el periodo 2002-2024, todo lo contrario, aumentó un 20,8%.

En este punto cabe volver a recordar lo señalado anteriormente respecto a las dimensiones del gasto/PIB en la EU-27 y los tres restantes grandes países europeos: en España, el gasto en pensiones es superior a la media y el gasto en atención hospitalaria, educación y servicios sociales a la familia y la vejez, inferior.

Gráfico 18. Evolución del gasto real en SPF por funciones. 2002-2023

a) Contribución al crecimiento acumulado del gasto real (porcentajes) b) Gasto real unitario¹ (euros de 2024)



¹ Las unidades de necesidad utilizadas en cada función de gasto son: el número de jubilados (Pensiones), la población protegida equivalente (Sanidad), la población menor de 25 años (Educación) y la población con 65 o más años (Servicios Sociales).

Fuente: IGAE (2025b), Ministerio de Hacienda (2025), Seguridad Social (2025), INE (CNE, ECP) y elaboración propia.

3.5. Diferencias regionales de gasto en servicios públicos fundamentales por unidad de necesidad

El artículo 15 de la LOFCA prescribe que los servicios públicos fundamentales se deben prestar a un nivel mínimo equivalente en todo el territorio, y que ese nivel mínimo se determina por «*el nivel medio de los mismos en todo el territorio nacional*». En su redacción original, dicha ley orgánica establecía que para garantizar ese nivel medio, si los ingresos de una comunidad autónoma derivados de la aplicación del artículo 11 de esta no permitían asegurarlo, se establecería una asignación presupuestaria en los PGE para cumplir ese objetivo; y si esta asignación había de perdurar más de cinco años se modificaría la financiación de la comunidad autónoma (España 1980). La Ley 22/2009, de 20 de diciembre de 2009, modificó esta redacción presuponiendo que el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales ya otorgaba la garantía de

financiación equitativa de los servicios públicos fundamentales a las CC. AA., sin tener en cuenta que otros fondos del propio sistema de financiación reducen estos recursos para algunas comunidades (España 2009).

La realidad es que, tras la aplicación de los regímenes de financiación autonómica común y foral, en la actualidad (datos de liquidación definitiva del ejercicio 2023) subsisten unas diferencias de financiación por habitante o por habitante ajustado que alcanzan los 72,4 puntos porcentuales entre la mejor financiada (País Vasco, 161,3 puntos sobre la media regional igual a 100) y la peor financiada (Comunitat Valenciana, 11 puntos por debajo de la media). Considerando que el gasto en SPF requiere para su financiación, en promedio, el 75% de los recursos autonómicos, resulta evidente que las diferencias en los ingresos autonómicos conducen al incumplimiento del artículo 15.1 de la ley orgánica, que aplica el principio constitucional de que la financiación autonómica

no puede implicar privilegios de unos españoles frente a otros.

El **gráfico 19** confirma la existencia de estos privilegios al constatar que las diferencias de ingresos (véase el gráfico 17) producen importantes desviaciones del gasto respecto a la media en el gasto total en SPF y en la distribución de dicho gasto en los tres servicios públicos fundamentales.

Las diferencias del gasto público autonómico por habitante ajustado y por el indicador de necesidad de población de cada política de gasto, responden a elementos de diferente naturaleza:

- a) Diferencias de recursos por habitante que condicionan la capacidad de financiación de las diferentes políticas de gasto.
- b) Diferencias de utilización de los servicios públicos fundamentales según las preferencias de la población, dada la renta per cápita de los ciudadanos de cada territorio.
- c) Diferencias en las prioridades de los gobiernos autonómicos sobre la amplitud de la provisión de los servicios públicos fundamentales a la población residente en su comunidad autónoma y sobre las formas de provisión -directa, concertada, subvencionada, etc.- de los servicios públicos.

Adicionalmente, las CC. AA. desarrollan la provisión de los SPF de su competencia utilizando diferentes combinaciones de gastos corrientes y de capital.

Gasto en SPF⁶. Las comunidades forales (País Vasco y Navarra) presentan un gasto en SPF por habitante ajustado muy superior a la media autonómica (32 y 23 puntos porcentuales por encima respectivamente), claramente influida por la elevada financiación de la que disponen. Por el contrario, la Comunidad de Madrid es la que presenta un menor gasto en SPF por unidad de necesidad (10 puntos por debajo de la

media), en este caso por decisiones políticas del propio gobierno autonómico y, posiblemente, por preferencias hacia la provisión privada de servicios sanitarios y educativos de los habitantes de la Comunidad con mayores rentas. Entre estos dos extremos aparece una brecha de gasto en SPF de 42 puntos porcentuales que afecta a los servicios ofrecidos a los ciudadanos españoles que residen en distintos territorios.

La Comunitat Valenciana presenta un gasto en SPF por habitante ajustado prácticamente igual a la media autonómica, evitando así que su falta de ingresos repercuta directamente en el Estado de Bienestar de sus ciudadanos. Pese a ello, presenta un gasto unitario en SPF un 25% inferior al del País Vasco.

Gasto sanitario. En esta política es significativo que, dadas las diferencias de financiación autonómica per cápita ya señaladas y que superan los 70 pp, en el año 2023, la brecha del gasto sanitario unitario, en relación con la población protegida equivalente entre CC. AA. sea solo de 26,2 puntos porcentuales, incluyendo las CC. AA. forales. También llama la atención que el máximo y el mínimo lo marquen dos comunidades infrafinanciadas: Región de Murcia –con un gasto del 17,1% superior a la media– y Andalucía –con un gasto un 9,1% inferior a la media–. La compresión de la brecha entre CC. AA. puede interpretarse en el sentido de que hay un nivel de gasto difícil de minorar, exigido por la prestación del servicio sanitario en ciertas condiciones de homogeneidad. Así mismo puede indicar que el coste de los factores es relativamente homogéneo.

En cualquier caso, las diferencias observadas en el gasto sanitario pueden responder a causas diferentes. Por ejemplo, en la Comunidad de Madrid, con el tercer gasto sanitario más reducido (-7,0% de la media) y el mayor nivel de renta per cápita de España, intervienen circunstancias como la mayor opción de los

⁶ En el caso de los servicios sociales, que forman parte del gasto en SPF, se incorpora el gasto realizado desde las

diputaciones provinciales, tal y como se detalla más adelante cuando se analiza esta función de gasto.

ciudadanos de renta elevada a la cobertura sanitaria de seguros privados o en modalidad mixta, lo que permite a dicha comunidad ofrecer una menor amplitud de sus servicios sanitarios públicos. Así lo sugieren los datos de la Encuesta Europea de Salud en España (Ministerio de Sanidad 2025) que muestran que la preferencia por la modalidad de aseguramiento público en la Comunidad de Madrid es solo del 75%. Más contradictorio es el caso de Andalucía, que en esa misma encuesta muestra una preferencia por el aseguramiento público del 91,4%, y, a pesar de ello, tiene el menor gasto sanitario público unitario autonómico en toda la serie histórica disponible.

Estos ejemplos, sin profundizar en las diferencias de composición económica del gasto sanitario o en los resultados de los indicadores de salud, ponen de manifiesto que pueden existir modelos alternativos de respuesta a la demanda de prestación de los servicios y de organización, que pueden incidir en la eficiencia del gasto sanitario y en la calidad de las prestaciones sanitaria.

En el caso de la Comunitat Valenciana, el gasto sanitario por habitante ajustado se sitúa un 2,5% por encima de la media autonómica. Destaca que es la única función de gasto vinculada a los SPF en donde la Comunitat presenta un gasto unitario por encima de la media autonómica.

Gasto educativo. El gasto en política educativa, que integra la totalidad de niveles educativos desde infantil a universitaria, presenta una brecha de 70,5 pp entre CC. AA., unas diferencias muy acusadas que revelan distintos comportamientos de la demanda educativa y también de las políticas gubernamentales.

Si se analiza la distribución del gasto educativo por unidad de necesidad poblacional se constata el alineamiento de este gasto con las disponibilidades de financiación por habitante de las

diferentes CC. AA. Así, País Vasco encabeza el gasto unitario educativo (+52,8%, respecto a la media de las CC. AA.), seguido de Cantabria (+25,8%), Castilla y León (+17,4%), Galicia (+17,3%), La Rioja (+16,9%), Extremadura (+16,7%), Asturias (14,4%), y Navarra (+14,4%). En resumen, todas las comunidades con una financiación por habitante superior a la media aplican parte de su mayor disponibilidad de recursos a aumentar el gasto educativo. Por el contrario, las comunidades infrafinanciadas –Comunitat Valenciana, Región de Murcia, Andalucía y Castilla-La Mancha–, se sitúan en la media o por debajo de ella en esta función.

Cataluña (-9,2% respecto a la media) y Madrid (-17,7%), ambas con elevada renta per cápita y recursos per cápita próximos a la media, se sitúan en los últimos lugares de gasto por población de 0-24 años. Ambas comunidades revelan una mayor preferencia de las familias por la provisión educativa en centros privados y concertados. Así, en la Comunidad de Madrid la provisión de educación privada y concertada alcanza el 46% del total, y en Cataluña el 35%, frente al 33% promedio de las CC. AA. Los casos de Baleares y Castilla-La Mancha, también con un gasto inferior a la media, se explican por el reducido gasto en educación universitaria, pues un elevado porcentaje (más del 60%) de su población que cursa estudios universitarios los realizan en otra comunidad, específicamente en Cataluña y Madrid, respectivamente, sin que esto suponga gasto para la administración autonómica donde tienen su residencia.

La Comunitat Valenciana alcanza un gasto en educación por habitante 0-24 años de 4.821 euros al año, un coste unitario un 2,7% inferior a la media autonómica. Si bien, esta posición relativa difiere cuando se analiza por separado el gasto público universitario y el no universitario.

Gráfico 19. Gasto público autonómico en las funciones de SPF: sanidad, educación y servicios sociales por unidad de necesidad. Comparación regional. 2023 (Índices, total CC. AA. = 100)

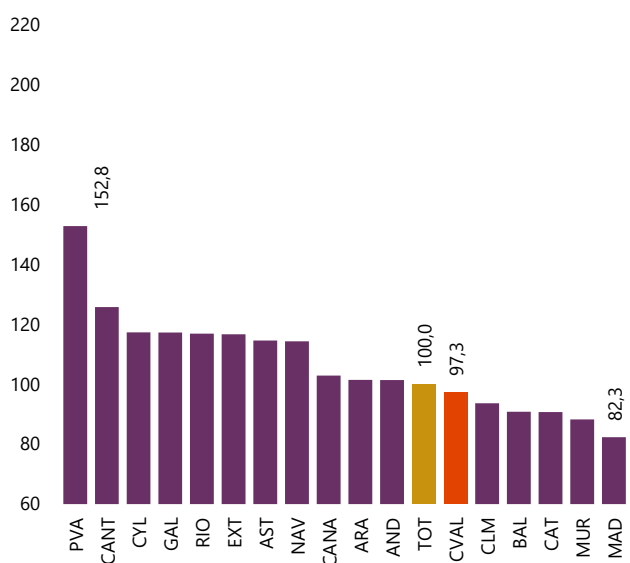
a) Total SPF



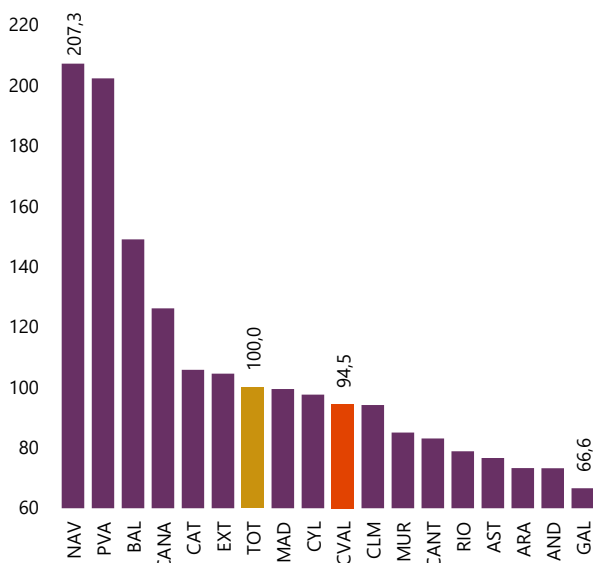
b) Sanidad



c) Educación



d) Servicios Sociales



¹ La población ajustada aplicada al gasto en SPF se calcula a partir de las variables demográfica asociada a Sanidad (población protegida equivalente), Educación (población 0-24 años) y Servicios Sociales (población de 65 o más años) ponderada por el peso en el gasto SPF de estas tres funciones.

Fuente: IGAE (2025d), Ministerio de Hacienda (2025), INE (ECP) y elaboración propia.

Gasto en Servicios Sociales. Para analizar el gasto en servicios sociales se ha considerado conjuntamente el gasto realizado por las comunidades autónomas y las diputaciones provinciales, dado que, en varios casos, estas últimas desempeñan competencias que sustituyen o

complementan a las autonómicas en esta materia. Este es el caso de las diputaciones andaluzas, las comunidades insulares y las dos Castillas, y, también, en menor medida, los de Galicia y Comunitat Valenciana.

Las comunidades forales son muy singulares en este aspecto. En el País Vasco, las Diputaciones Forales son las titulares de la capacidad recaudatoria del régimen foral y retienen recursos tributarios que les permiten desarrollar por sí mismas una potente política de servicios sociales. En consecuencia, la visión consolidada ofrece una imagen de la situación más próxima a la realidad que la que se percibe al observar el gasto autonómico en exclusiva. En Navarra y el resto de las comunidades uniprovinciales no hay distinción entre gasto autonómico y provincial pues los dos ámbitos están fusionados en una única institución.

El gasto en servicios sociales lo encabezan las dos comunidades forales, que duplican el gasto medio unitario. Así, Navarra gasta en servicios sociales un 107,3% más que la media autonómica y País Vasco un 102,4% más. El resto de las comunidades con elevada renta per cápita, salvo la Comunidad de Madrid que iguala la media, registran un gasto público superior a las de menor renta y con peores datos de paro y pobreza: Baleares con un +49,0% respecto a la media y Cataluña con un +5,9%. La excepción a esta norma son Canarias (+26,2%) y Extremadura (+4,5%) que gastan también por encima de la media y tienen menor renta per cápita que la media. Galicia es la comunidad que menos gasta (-33,4% respecto a la media) a pesar de ser una comunidad con una financiación per cápita superior a la media. También destinan una proporción significativamente inferior a la media Andalucía (-26,8%), Aragón (-26,7%), Asturias (-23,4%), La Rioja (-17,2%), Cantabria (-16,9%) y Región de Murcia (-15%).

De nuevo el gasto por unidad de necesidad de la Comunitat Valenciana en Servicios Sociales se sitúa por debajo de la media regional, siendo un 5,5% inferior en 2023.

3.6. Diferencias regionales de gasto público en el resto de funciones por habitante

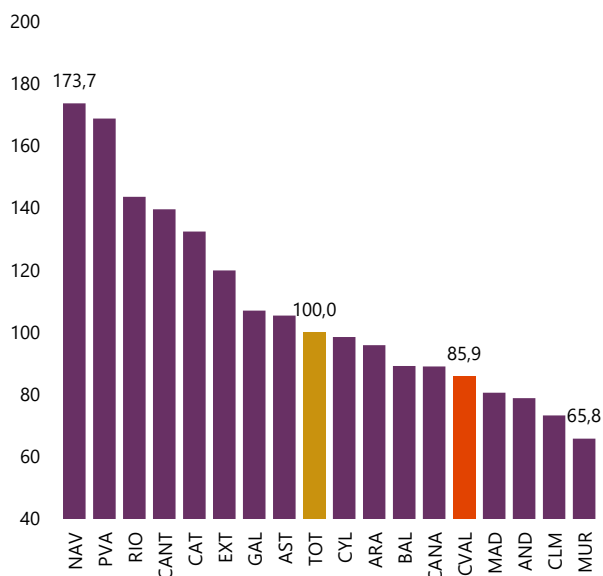
El **gráfico 20** muestra, en el panel a) las diferencias en el gasto autonómico que se aplica a RF, que alcanzan los 107,9 pp. La distribución la encabezan, una vez más, las comunidades forales con valores que superan la media en un 73,7% en Navarra y un 68,8% en el País Vasco; le siguen, a distancia, las dos comunidades uniprovinciales mejor financiadas de las del régimen común, La Rioja (43,6%) y Cantabria (+39,6%); a continuación aparece Cataluña (+32,5%) que está financiada en la media y Extremadura (+20,0%). Es decir, con la excepción de Cataluña el gasto en RF sigue el orden de la financiación autonómica por habitante. En la parte baja del gasto en RF por habitante, se sitúan las cuatro comunidades infrafinanciadas: Comunitat Valenciana (-14,1%), Región de Murcia (-34,2%), Andalucía (-21,1%) y Castilla-La Mancha (26,7%), así como la Comunidad de Madrid (-19,4%).

Para la Comunitat Valenciana, el esfuerzo para mantener un gasto en SPF por habitante ajustado similar a la media regional supone alejarse del gasto en el resto de las funciones por habitante. En 2023, el gasto en RF per cápita era un 14% inferior a la media autonómica.

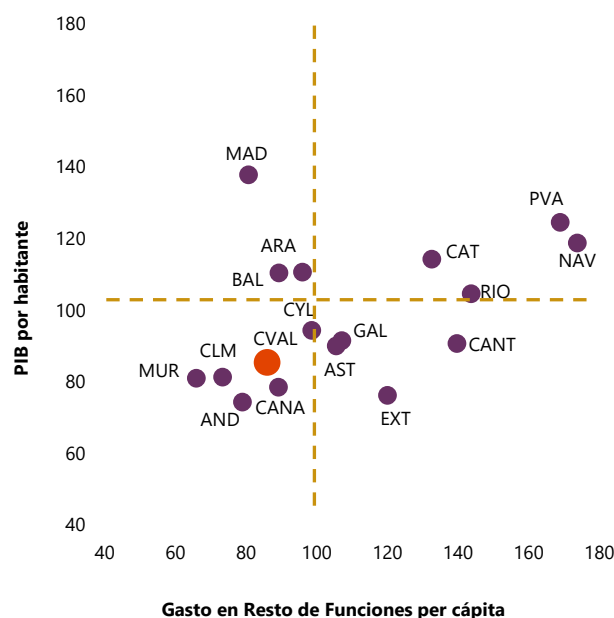
Las diferencias de renta per cápita entre las regiones españolas no ha estrechado la brecha existente durante los últimos treinta años, y son más amplias que las existentes entre los países de la zona euro. Esta situación revela las carencias de la política de desarrollo regional en España, encomendada a un exiguo e irrelevante Fondo de Compensación Interterritorial y delegada por el Estado en la llegada de fondos europeos de naturaleza regional.

Gráfico 20. Gasto público autonómico por habitante en el resto de las funciones de gasto per cápita. Comparación regional. 2023 (Total CC. AA. = 100)

a) Gasto en RF por habitante



b) Gasto en RF y PIB per cápita



Fuente: IGAE (2025d), INE (ECP, CRE) y elaboración propia.

En este contexto, las CC. AA. con menor renta per cápita tienen que intentar aplicar sus políticas de desarrollo regional a partir de su propia capacidad de financiación de su gasto en RF. En teoría se podría esperar que las regiones con menor renta per cápita realicen un mayor gasto en el resto de funciones para favorecer la convergencia regional, pues en ese RF se ubican las políticas de fomento del desarrollo. Pero, como muestra el panel b), no se observa una correlación negativa entre estas dos variables. La dimensión del gasto en RF por habitante está estrechamente correlacionada con su financiación autonómica por habitante, y esta condicionalidad conlleva que comunidades con renta per cápita claramente superiores a la media y bien financiadas (País Vasco, Navarra o La Rioja) presenten el gasto en RF más elevado. Por el contrario, la mayoría de las comunidades con renta inferior a la media –y a la vez infrafinanciadas– no disponen capacidad

financiera para aplicar políticas de desarrollo regional y presentan gastos en RF per cápita muy bajos.

Durante el periodo 2002 a 2024 el gasto autonómico en inversión pública ha registrado una reducción permanente de su peso en el gasto primario total, pasando del 14,1% en 2002 al 8,4% en 2024. Mientras el gasto autonómico crecía en el periodo un 61,5% en términos reales, la inversión retrocedía un 40,9%. Tras la Gran Recesión, el promedio del gasto en inversión sobre el gasto autonómico total, que era del 13,5% en la etapa anterior (2002-2008), se redujo a un promedio del 8,3% en la etapa posterior (2009-2024). Se trata de un retroceso del 61,9% entre la etapa de asentamiento de las competencias autonómicas y la posterior al estallido de la crisis en 2009. Esta acusada disminución revela tanto un severo ajuste del gasto público forzado por la política de estabilidad presupuestaria, como la

finalización de un periodo muy intenso de inversión en infraestructuras públicas en el periodo precrisis.

Los dos paneles del **gráfico 21** muestran la dimensión de la inversión pública de las administraciones autonómicas por habitante en estas dos etapas y confirman que el patrón de comportamiento descrito ha sido general. En la primera y la segunda etapa Cantabria encabeza el esfuerzo inversor per cápita con unos valores muy superiores a la media (+47,4%) en la 2002-2008 y (+22,8%) en la 2009-2024. Es también significativa la posición de la inversión pública del País Vasco que, disponiendo de recursos de financiación muy superiores a la media, se situaba en la primera etapa un 34,1% por debajo de la misma (2002-2008) y que en la segunda no la supera. En este caso, como en el de Navarra, hay que tener en cuenta que ambas comunidades forales ya habían acumulado un considerable stock de capital en

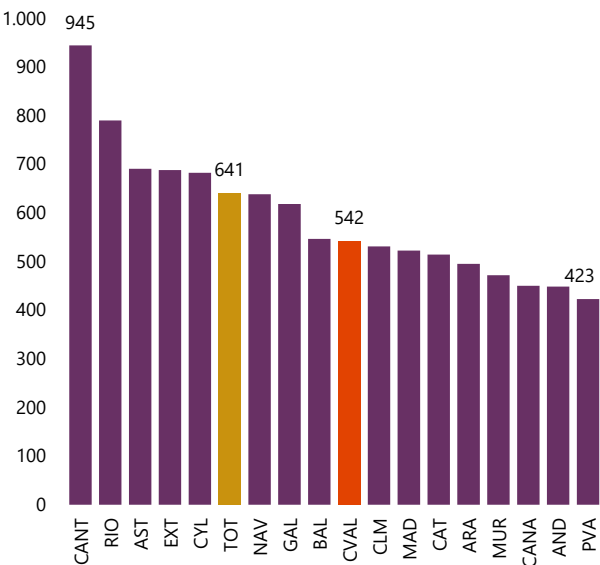
infraestructuras en las dos décadas anteriores, en las que ya disponían de la financiación foral.

Todas las comunidades autónomas que invierten más que la media en las dos etapas disponen de una financiación por habitante superior a la media. Por el contrario, Castilla-La Mancha, Andalucía, Región de Murcia y Comunitat Valenciana, las cuatro infrafinanciadas, se mantienen en ambas etapas con un gasto en inversión inferior a la media. Se vuelve a constatar la relación entre la financiación y el gasto en inversión por habitante.

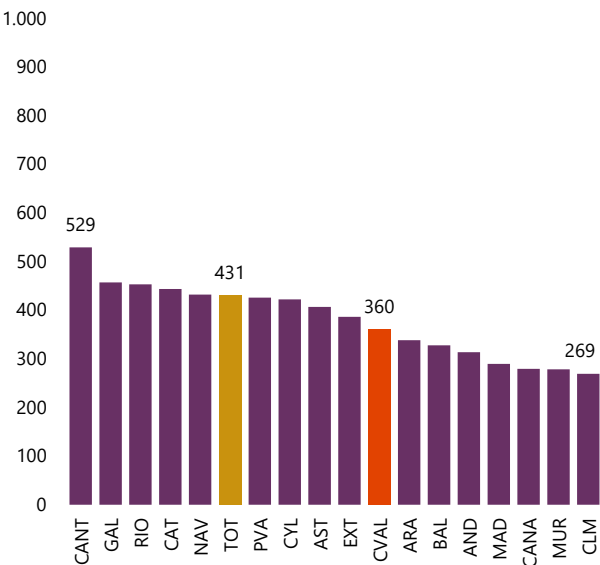
La inversión autonómica real en la Comunitat Valenciana pasó de 542 euros per cápita entre 2002 y 2008, a 360 euros en el periodo 2009-2024. Un retroceso del 33,6% en línea con lo sucedido en el conjunto de las CC. AA. En ambos periodos, como consecuencia de la escasa financiación, la Comunitat presenta una inversión per cápita un 15% por debajo de la media autonómica.

Gráfico 21. Inversión pública autonómica por habitante. Comparación regional. 2024 (Euros de 2024 por habitante)

a) Periodo 2002-2008



b) Periodo 2009-2024



Fuente: IGAE (2025d), INE (ECP) y elaboración propia.

El artículo 14 de la LOFCA establece que las comunidades autónomas podrán concertar operaciones de crédito siempre que cumplan dos requisitos: a) que el importe del crédito sea destinado a gasto de inversión y b) que la carga por amortización e intereses no supere el 25% de los ingresos corrientes. La crisis financiera de 2008 puso en cuestión el cumplimiento de estas restricciones y, para sortear los ajustes, las comunidades autónomas tuvieron que endeudarse muy por encima de sus gastos de inversión para poder sostener su gasto en SPF.

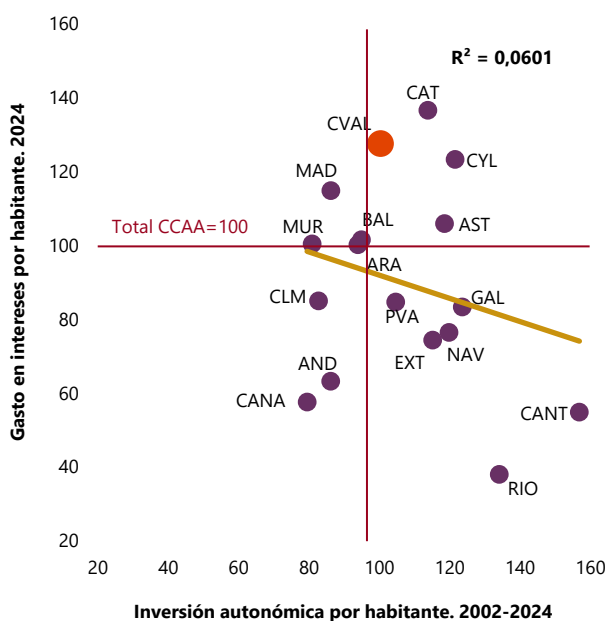
Los gastos en intereses de las comunidades autónomas en 2024 presentan un abanico muy amplio que va de los 211 euros por habitante de Cataluña a los 59 de La Rioja. Esta amplia disparidad tiene que ver, lógicamente, con el nivel de endeudamiento de cada una de ellas y este, a su vez, con los ingresos por habitante de los que dispone cada comunidad y el gasto por habitante en el que incurre.

El **gráfico 22** muestra en el panel a) los datos de gasto en intereses por habitante del año 2024 y el gasto en inversión por habitante del periodo 2002-2024; en el panel b) se refleja la relación del gasto en intereses de 2024 con el gasto primario neto del periodo 2002-2024, ambos por habitante.

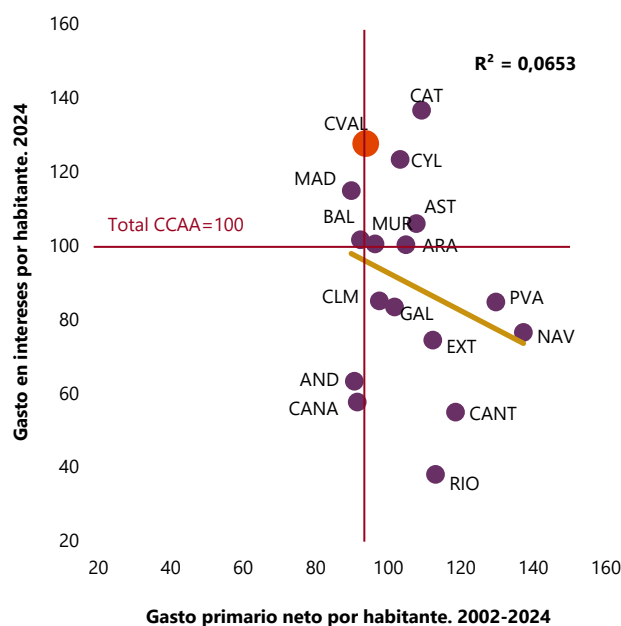
En el panel a) se puede comprobar que en el primer cuadrante se sitúan la Comunidad de Madrid y Comunitat Valenciana, ambas con una inversión per cápita inferior o igual a la media durante el periodo 2002-2024 y, sin embargo, una carga de intereses en 2024 muy superior. Por el contrario, el cuadrante tres muestra que La Rioja, Cantabria, Galicia, Extremadura y las comunidades forales, con una inversión acumulada por habitante superior a la media, tienen una menor carga financiera por el pago de intereses. En consecuencia, el gasto en inversión no determina el endeudamiento acumulado ni el gasto en intereses de cada comunidad autónoma.

Gráfico 22. Gasto derivado de los intereses por la carga financiera de la deuda. Comparación regional (Índice, total CC. AA. = 100)

a) En relación con la inversión pública autonómica per cápita



b) En relación con el gasto primario neto per cápita



Fuente: IGAE (2025c), INE (ECP) y elaboración propia.

En el panel b) se relaciona el gasto primario neto con el vinculado al pago de intereses. De nuevo la Comunidad de Madrid y la Comunitat Valenciana gastan por debajo que la media, pero pagan más intereses por habitante. Por el contrario, Cataluña, también con una carga financiera per cápita elevada, presenta un gasto por habitante un 9% superior al gasto medio regional. También es significativa la posición de las comunidades forales, en el tercer cuadrante, siendo las que más gastan (un 30% por encima de la media autonómica) y, sin embargo, con un gasto por intereses por habitante un 15% (País Vasco) y 23% (Navarra) inferior a la media en 2024.

Como ya se ha señalado, todas las comunidades de régimen común que tienen una financiación por habitante superior a la media (La Rioja, Cantabria, Extremadura y Galicia), salvo las insulares, presentan un gasto por habitante superior a la media y, además, un gasto en intereses inferior a la media. De las comunidades con una financiación por habitante inferior a la media, sólo Cataluña presenta un gasto por habitante superior y un gasto en intereses por habitante que también la supera.

En conclusión, el gasto en intereses de las comunidades autónomas no está correlacionado ni con el gasto en inversión ejecutado por cada una de ellas en las últimas dos décadas ni con el gasto total en el que incurren sino, fundamentalmente, con el nivel de ingresos por habitante del que disponen. Todas las comunidades que gastan por habitante más de la media

(a la derecha de la línea de trazos vertical), salvo Cataluña, son comunidades con una financiación por habitante superior a la media y, sin embargo, toda ellas, salvo Cataluña, Castilla y León y Asturias, están ubicadas por debajo del gasto medio de intereses por habitante (por debajo de la línea trazos horizontal). El caso sin duda más singular es el de la Comunitat Valenciana, dado que, teniendo un gasto total menor que la media, gasta más que la media en intereses; la explicación es sencilla: su infrafinanciación le obliga a endeudarse incluso para poder financiar un gasto por habitante que es inferior al de la media.

El gasto por intereses per cápita de la Comunitat Valenciana, un 28% por encima de la media regional, no es consecuencia ni por gastar más (6% por debajo) ni por endeudarse para invertir más intensamente (invierte como la media). La razón de esta mayor carga financiera es la escasez de recursos que le proporciona el Sistema de Financiación Autonómica, y su decisión de seguir gastando en SPF como la media del conjunto de la Administración regional. Esto provoca un déficit estructural y una acumulación de deuda sistemática que genera el pago de los correspondientes intereses.

4. CONCLUSIONES

Este trabajo ha analizado la dimensión, evolución y composición funcional del gasto público en España, durante el periodo de plenas competencias autonómicas (2002-2024), situándolo en el contexto de la Unión Europea (EU-27) y atendiendo a las características de su gobernanza centralizada o descentralizada. Adicionalmente, ha analizado la estructura funcional del gasto (SPF y resto de funciones), la relación con los determinantes de su comportamiento (nivel de ingresos y necesidades) y las diferencias de su ejecución interregional.

Las conclusiones del trabajo son las siguientes:

1. Durante el periodo 2002-2024 se produce una fuerte expansión del gasto público en España, con un crecimiento medio anual del 2,3%. Este ritmo de crecimiento, superior al experimentado por el PIB (1,4%), ha provocado que la participación del gasto público en el PIB nacional haya aumentado 6,8 puntos porcentuales en los últimos 22 años.
2. El gasto público primario en España equivale al 43% del PIB en 2024, inferior en 4,3 puntos al de la EU-27 (47,3%). Todos los grandes países de la EU-27 –Francia (55%), Alemania (48,4%), Polonia (47,2%) e Italia (46,7%) – presentan un gasto público primario varios puntos porcentuales por encima del de España.
3. Este crecimiento del gasto público en relación con el PIB entre 2002 y 2024 se debe en un 51,8% al incremento del gasto ejecutado por la Seguridad Social y en un 34,6% al realizado desde la Administración regional (CC. AA.). Es decir, es consecuencia del aumento del gasto por parte de las administraciones que gestionan las competencias del Estado de Bienestar en España.
4. Las diferentes dinámicas de gasto registradas por las Administraciones centrales (AA. CC.) y territoriales (AA. TT.) han provocado una mayor centralización del gasto público en España. El peso del gasto ejecutado desde las Administraciones centrales ha pasado del 51,6% en 2002 al 53,6% del gasto total en 2024.
5. El peso del gasto público dedicado a servicios públicos fundamentales (educación, sanidad y servicios sociales) ha evolucionado desde un mínimo del 61% (2007) a un máximo del 71 % (2020). Entre 2002 y 2023 el gasto en SPF ha incrementado 7 puntos porcentuales su participación en el gasto total, registrando un crecimiento real del 77,9 % en euros constantes de 2024, mientras que el incremento real del resto de las funciones de gasto (RF) ha sido del 28,5 %.

6. El gasto público en SPF de España, medido como porcentaje del PIB nacional, se situó 1,8 puntos porcentuales por debajo del promedio de la EU-27 en 2023. Aunque la dimensión del gasto en las políticas que recogen los SPF se ha ido aproximando a los valores promedio, todavía se mantienen inferiores en sanidad (-0,7 puntos porcentuales), educación (-0,5) y protección social (-0,6), especialmente en lo relativo a servicios sociales (-1,5).

7. Aunque la dinámica del gasto público centralizado y descentralizado ha sido netamente creciente en el periodo 2002-2023, el recorrido del gasto en SPF a partir de la Gran Recesión, ha sido muy distinta entre administraciones:

a) La trayectoria del gasto en SPF de las AA. CC. (Administración central y Seguridad Social) ha seguido la exigencia de las necesidades que marcan el flujo de las jubilaciones y los derechos a las prestaciones por desempleo, creciendo ininterrumpidamente a una tasa media anual del 1,8% desde 2010 hasta 2023.

b) Sin embargo, en las AA. TT. (comunidades autónomas y entidades locales), en el momento que había una mayor propensión a la utilización de servicios públicos de educación, sanidad y servicios sociales de carácter gratuito o con copagos moderados (entre 2010 y 2013), estas administraciones se vieron obligadas a reducir severamente su gasto en SPF –y sus prestaciones– en un 12,1% en términos reales. Solo en 2019, tras ocho años de persistencia de los ajustes, el nivel del gasto SPF de las AA. TT. recuperó el valor real de 2010.

8. El comportamiento del gasto en SPF de las AA. TT. en el periodo 2010 a 2023 fue el siguiente:

a) Ajuste del gasto público territorial entre 2010 y 2013, en términos reales, en todas las funciones vinculadas a los SPF:

educación (-13,2%), servicios sociales (-12,7%) y sanidad (-11,3%).

b) Posterior recuperación de los niveles de gasto real de 2010 de forma progresiva. En servicios sociales se recuperó en 2017, pero en sanidad y educación no se logró hasta 2019 y 2020.

c) Fuerte expansión del gasto real en el periodo 2019-2023 en todas las funciones de SPF: servicios sociales (13,7%), sanidad (+13,2%) y educación (+8,6%).

9. Estos datos evidencian que, la mayor parte de los ajustes netos del gasto público primario que exigió a España la política de estabilidad presupuestaria aplicada por la gobernanza de la zona euro entre 2009 y 2013 (62.659 millones de euros de 2024), se tradujeron en una reducción neta del gasto de las AA. TT. (62.577 millones, un 4,9% del PIB). De ellos, 23.850 millones de euros fueron ajuste en el gasto de los SPF y 38.727 millones de euros en gasto del resto de funciones (RF).

Aunque entre 2009 y 2013 en las AA. CC. también se ajustó el gasto en RF en 15.966 millones de euros, dicho ajuste fue compensado por el incremento de su gasto en SPF (16.752 millones más). El gasto público real de las AA. CC. se mantuvo en toda la serie por encima del valor de 2009 y, en 2019, registraba un crecimiento real del 8,5% respecto al año base.

10. El gasto de inversión pública en España ha sido, por su naturaleza no recurrente y no consolidable, el que más ha contribuido a cumplir las exigencias de la política de estabilidad presupuestaria, soportando una reducción de la inversión pública anual de 41.643 millones de euros entre 2009 y 2016, año en el que su dimensión tocó suelo. De ellos, 11.244 millones de euros (27%) fueron ajustados por las AA. CC. y 30.399 millones de euro (73%) los minoraron las AA. TT.

11. Esta reducción de la inversión pública tras la Gran Recesión tuvo su reflejo en el stock de capital público, que se redujo un 4,9% en términos reales entre 2012 y 2019, siendo destacable el retroceso en los activos educativos (-15,5%) y de servicios sociales (-14,5%). El proceso de envejecimiento hace que esta reducción del capital en servicios sociales sea más intensa cuando se pone en relación con la población mayor de 65 años, donde ha caído el stock por unidad de necesidad un 23%.

12. Desde 2020, como consecuencia de la disponibilidad de fondos europeos para la recuperación (REACT-EU) y para la transformación y resiliencia (MRR), la inversión pública ha repuntado. Esta mayor inversión tiene su reflejo en una mayor acumulación del stock en el ámbito sanitario (refuerzo de las infraestructuras tras la covid-19 y del equipamiento digital sanitario) y en el ámbito educativo (incorporación de equipamiento digital en las aulas). Por su parte el capital público vinculado a servicios sociales por unidad de necesidad sigue estando en niveles muy bajos dado que la demanda crece de manera muy intensa.

13. Cuando se analiza la relación entre ingresos y gastos en el contexto de la UE-27, se constata que España ha contado, en el promedio del periodo, con una proporción de recursos públicos sobre PIB de 6,6 puntos porcentuales inferior a la media de la EU-27 (39,1% frente a 45,7%).

La comparación europea de los datos de gasto e ingresos públicos revelan que España no presenta un exceso de gasto público, sino un desajuste entre su gasto público y el rendimiento de sus ingresos públicos, siendo este ámbito en el que su comportamiento ha sido diferencial con respecto a los valores de referencia europeos.

14. En España, el análisis entre administraciones refleja que, aunque las AA. TT. han gestionado el 49,2% de los ingresos no

financieros y el 48,1% de los gastos no financieros durante el periodo 2002-2024, su participación en el déficit acumulado en este periodo ha sido del 29,8%. Esta circunstancia, conduce a dos conclusiones:

a) Con el manejo de la estrategia fiscal, la Administración central ha protegido su recurso al déficit, lo que le ha permitido atender mejor las necesidades de gasto en servicios SPF en su ámbito competencial y registrar un crecimiento real del mismo.

b) La Administración central, aunque conocía la caída de los ingresos tributarios de las AA. TT. a partir de 2008, limitó sus recursos disponibles (ingresos más déficit), reduciendo su participación efectiva en la recaudación de IRPF, IVA e Impuestos Especiales y fijándoles objetivos de déficit en una proporción inferior a la participación de su gasto en SPF.

Estos dos comportamientos forzaron a las AA. TT. a reducir su nivel de gasto real no financiero, alcanzando el ajuste incluso a los gastos de SPF en un periodo de crisis económica.

15. El análisis del gasto por unidad de necesidad refleja que todos los SPF han registrado incrementos en el coste real unitario entre 2002 y 2023: 105% las prestaciones de servicios sociales (dependencia, discapacidad, rentas mínimas de inserción...), 55% las pensiones medias de jubilación, 53% el gasto sanitario por habitante protegido equivalente y el 38% el gasto educativo por habitante menor de 25 años.

16. Sin embargo, el descenso registrado en el gasto en SPF gestionado por las AA. TT. entre 2009 y 2016, también se tradujo en un ajuste del gasto real por unidad de necesidad: -13,8% en los servicios sociales, -11,3% en sanidad y -5,8% en educación. Por el contrario, la pensión media no registro ningún retroceso durante el periodo 2002-2024, al contrario, aumentó un 20,8%.

17. La comparación interregional confirma que las comunidades autónomas mantienen correlacionados sus respectivos niveles de ingresos y gasto por habitante. Aunque la dispersión de los valores no es menor en las comunidades de régimen común, resulta notorio que las comunidades forales presentan sus valores de ingresos y gastos per cápita en niveles que superan ampliamente la media autonómica.

18. En 2024, las comunidades forales (País Vasco y Navarra) presentaban un gasto en SPF por habitante ajustado muy superior a la media autonómica (32,6% y 23,5% por encima respectivamente), claramente influida por la elevada financiación de la que disponen.

19. Dada la amplitud de diferencias en los ingresos autonómicos por habitante (70 puntos porcentuales), es significativo que la brecha regional del gasto sanitario por población protegida equivalente sea de 26,2 puntos, incluyendo el gasto de las forales. También lo es que el máximo y el mínimo lo marquen dos comunidades infrafinanciadas: Región de Murcia –con un gasto del 17,1% superior a la media– y Andalucía –con un gasto un 9,1% inferior a la media–.

20. País Vasco encabeza el gasto educativo por población de 0 a 24 años, (52,8% por encima del gasto medio autonómico), seguido de todas las comunidades con una elevada financiación por habitante. Por el contrario, las comunidades infrafinanciadas –Comunitat Valenciana, Región de Murcia, Andalucía y Castilla-La Mancha–, se sitúan en la media o por debajo del gasto medio en educación.

21. Para analizar el gasto en servicios sociales se ha considerado conjuntamente el gasto de comunidades autónomas y diputaciones provinciales, dado que, en varios casos, estas últimas desempeñan competencias que sustituyen o complementan a las autonómicas en esta materia.

El gasto por población de más de 65 años en servicios sociales lo encabezan las dos comunidades forales, que duplican el gasto medio unitario: Navarra (107,3% más que la media) y País Vasco (102,4% superior). El resto de las comunidades con elevada renta per cápita, salvo la Comunidad de Madrid que iguala la media, registran un gasto público superior a las de menor renta y con peores datos de paro y pobreza.

22. Ante las carencias de política de desarrollo regional en España, las comunidades con menor renta per cápita se ven abocadas a aplicar políticas con esa finalidad a partir de la capacidad de financiación de su gasto en el resto de las funciones.

El trabajo pone de manifiesto que la dimensión del gasto en RF está estrechamente relacionada con su financiación autonómica por habitante, y esta condicionalidad conlleva que comunidades con renta per cápita claramente superiores a la media y bien financiadas (País Vasco, Navarra o La Rioja) presenten el gasto en RF más elevado. Por el contrario, la mayoría de las comunidades con renta inferior a la media –y a la vez infrafinanciadas– no disponen capacidad financiera para aplicar políticas de desarrollo regional y presentan gastos en RF per cápita muy bajos.

23. Tras la Gran Recesión, el promedio del gasto en inversión sobre el gasto autonómico total de la etapa anterior (2002-2008), que era del 13,5%, se redujo a un promedio del 8,3% en la etapa posterior (2009-2024). Ese retroceso del 61,9% desde la etapa de asentamiento de las competencias autonómicas a la posterior al estallido de la crisis en 2009 revela tanto un severo ajuste del gasto público, forzado por la política de estabilidad presupuestaria, como la finalización de un periodo de inversión en infraestructuras públicas muy intenso en el periodo precrisis.

24. Paradójicamente, el gasto en intereses de las comunidades autónomas no está relacionado ni con la intensidad del gasto en

inversión ejecutado por cada una de ellas en las últimas dos décadas, ni con el gasto total anual en el que incurren, sino, fundamentalmente, con el nivel de ingresos por habitante del que disponen. En este trabajo se ha comprobado que todas las comunidades autónomas que gastan más de la media, salvo Cataluña, son comunidades con una financiación por habitante superior a la media; sin embargo, todas ellas, salvo Cataluña, Castilla y León y Asturias, están ubicadas por debajo del gasto medio de intereses por habitante.

25. Desde la perspectiva de la Comunitat Valenciana, el gasto valenciano en SPF por habitante ajustado prácticamente es igual a la media autonómica, evitando que la falta de recursos repercuta en los servicios fundamentales para sus ciudadanos. Entre las funciones de gasto en SPF destaca por tener un gasto sanitario por unidad de necesidad un 2,5% por encima de la media, estando ligeramente por debajo en gasto educativo y de servicios sociales.

26. Este esfuerzo en mantener un gasto en SPF similar a la media provoca que el gasto en el resto de las funciones por habitante se sitúe un 14% por debajo del gasto medio regional. De la misma forma, la escasez de financiación ha provocado que, durante estos últimos 22 años, la inversión pública valenciana por habitante haya sido un 15% inferior al promedio autonómico, repercutiendo así en su productividad y competitividad.

27. El gasto por intereses per cápita de la Comunitat Valenciana, un 28% por encima de la media regional, no es consecuencia ni por gastar más (6% por debajo) ni por endeudarse para invertir más intensamente (invierte como la media). La explicación es sencilla: su infrafinanciación le obliga a endeudarse incluso para financiar un gasto por habitante que es inferior al de la media.

REFERENCIAS

ESPAÑA (1980). «Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas». Boletín Oficial del Estado n.º 236, de 1 de octubre de 1980. Puede acceder en:

<https://www.boe.es/eli/es/lo/1980/09/22/8/con>

___ (2009). «Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias». Boletín Oficial del Estado n.º 305, de 19 de diciembre de 2009. Puede acceder en: <https://www.boe.es/eli/es/l/2009/12/18/22/con>

EUROSTAT. Annual government finance statistics. Government revenue, expenditure and main aggregates. Luxemburgo: Comisión Europea. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/GOV_10A_MAIN/default/table?lang=en [consulta: octubre de 2025a].

___ . Annual government finance statistics. General government expenditure by function (COFOG). Luxemburgo: Comisión Europea. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_exp_custom_17018575/default/table?lang=en [consulta: octubre de 2025b].

FUNDACIÓN BBVA E IVIE (INSTITUTO VALENCIANO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS). El *stock* y los servicios del capital en España y su distribución territorial y sectorial. Bilbao: València, marzo de 2025. Base de datos disponible en: <https://www.fbbva.es/bd/el-stock-y-los-servicios-del-capital-en-espana/> [consulta: octubre de 2025].

IGAE (INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO). Contabilidad nacional. Serie anual. Operaciones no financieras. Total sector Administraciones públicas y sus subsectores. Madrid: Ministerio de Hacienda. Disponible en: <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/ianofinancierasTotal.aspx> [consulta: octubre de 2025a].

___ Contabilidad nacional. Serie anual. Clasificación funcional del gasto de las Administraciones públicas (COFOG). Madrid: Ministerio de Hacienda. Disponible en: <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/Contabilidad-Nacional/Publicaciones/Paginas/iacogofseries.aspx> [consulta: octubre de 2025b].

___ Contabilidad nacional. Serie anual. Operaciones no financieras del subsector Administración regional y detalle por comunidad autónoma. Madrid: Ministerio de Hacienda. Disponible en: <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/ianofinancierasCA.aspx> [consulta: octubre de 2025c].

___ Contabilidad nacional. Serie anual. Clasificación funcional del gasto del subsector Administración regional (COFOG) y detalle por comunidad autónoma. Madrid: Ministerio de Hacienda. Disponible en: <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/Contabilidad-Nacional/Publicaciones/Paginas/iacofogCA.aspx> [consulta: octubre de 2025d].

INE (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA). Contabilidad nacional anual de España: principales agregados (CNE). Madrid. Disponible en: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177057&menu=resultados&idp=1254735576581 [consulta: octubre de 2025].

___ Contabilidad Regional de España (CRE). Madrid. Disponible en: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736167628&menu=ultiDatos&idp=1254735576581 [consulta: octubre de 2025].

___ Estadística Continua de Población (ECP). Madrid. Disponible en: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177095&menu=ultiDatos&idp=1254735572981 [consulta: octubre de 2025].

MINISTERIO DE HACIENDA. Informes sobre la Financiación Definitiva de las Comunidades Autónomas a través del Sistema de Financiación. Madrid. Disponible en: <https://www.hacienda.gob.es/es-es/cdi/paginas/sistemasfinanciaciondeuda/informacionccaas/informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx> [consulta: octubre de 2025].

MINISTERIO DE SANIDAD. Encuesta Europea de Salud en España 2020. Madrid. Disponible en: https://www.sanidad.gob.es/estadEstudios/estadisticas/EncuestaEuropea/Enc_Eur_Salud_en_Esp_2020.htm [consulta: octubre de 2025].

NACIONES UNIDAS. «Revisión of the Classification of the Functions of Government (COFOG)». Classification of the Functions of Government. Nueva York. Disponible en: <https://unstats.un.org/unsd/classifications/cofog/revision> [consulta: octubre de 2025].

SEGURIDAD SOCIAL. eSTADISS - Estadísticas del INSS. Estadísticas de pensiones. Madrid: Ministerio de Inclusiones, Seguridad Social y Migraciones. Disponible en: <https://w6.seg-social.es/ProsaInternetAnonimo/OnlineAccess?ARQ.SPM.ACTION=LOGIN&ARQ.SPM.APPTYPE=SERVICE&ARQ.IDAPP=ESTA0001> [consulta: octubre de 2025].



Ivie



GENERALITAT
VALENCIANA