

El gasto público de las comunidades autónomas de régimen común en servicios públicos fundamentales en el período 2012-2019

Xisco Oliver Rullán

Departament d'Economia Aplicada
Universitat de les Illes Balears (UIB)

Joan Carrió Vidal

Servei de Salut de les Illes Balears

Marta Gil de Sola Rullán

Comunitat Autònoma de les Illes Balears

Jordi Darder Soler

Comunitat Autònoma de les Illes Balears

Revista Auditoría Pública nº 83
junio 2024. Páginas: 157-183

Resumen: Uno de los principios de la financiación regional en España es que debe cumplirse la suficiencia para la prestación de los servicios públicos fundamentales (sanidad, educación y servicios sociales esenciales). Por ello es relevante disponer de una cuantificación del importe que las comunidades destinan a dichas funciones. La Intervención General de la Administración del Estado, publica los gastos realizados en cada una de las funciones establecidas según la metodología COFOG. Sin embargo, para realizar un análisis del gasto entre las CCAA se deben realizar una serie de ajustes para que estos sean comparables. Este trabajo introduce dichos ajustes. Con ellos, se obtiene una clasificación funcional ajustada del gasto de las comunidades autónomas y se analiza su evolución en el periodo 2012-2019.

Palabras Clave: clasificación funcional del gasto de las administraciones públicas (COFOG), administración regional, administraciones autonómicas y locales, gasto en servicios públicos fundamentales (salud, educación y servicios sociales esenciales).

Clasificación JEL: H51, H52, H53 y H77.

Abstract: One of the principles of regional financing in Spain is that sufficiency has to be fulfilled for the provision of fundamental public services (health, education and essential social services). For this reason, it is important to have a quantification of the amount that the communities allocate to these functions. The *Intervención General de la Administración del Estado* publishes the expenditures of each administration by functions, according to the COFOG methodology. However, to carry out an analysis of expenditures among the Autonomous Communities, a series of adjustments must be conducted to make them comparable. This work introduces such adjustments. With them, an adjusted functional classification of the spending of the autonomous communities is obtained and its evolution in the period 2012-2019 is analysed.

Keywords: functional classification of public administration expenditure (COFOG), regional administration, regional and local administrations, spending on fundamental public services (health, education and essential social services).

JEL classification system: H51, H52, H53 y H77.

1. Introducción.

Las comunidades autónomas (CCAA) y el propio Gobierno han reiterado en numerosas ocasiones la necesidad de reformar el Sistema de Financiación Autonómica (SFA)¹. Un sistema que lleva pendiente de revisión desde 2014, tal y como establecía la 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. Uno de los objetivos fundamentales de dicha reforma es garantizar la suficiencia en la provisión de los servicios públicos fundamentales (SPF, en adelante).

Los SPF incluyen los servicios públicos de sanidad, educación y servicios sociales esenciales. Sobre estos servicios, las CCAA tienen amplias competencias. De hecho, sobre los dos primeros, sus competencias son casi exclusivas. En el caso de los servicios sociales esenciales, la seguridad social también desempeña un papel muy relevante, gracias a las pensiones y los subsidios de desempleo. No obstante, en el presente trabajo, no se analizarán los servicios públicos fundamentales provistos por la administración general del Estado ni por la seguridad social. Nos interesa realizar un análisis descentralizado que ponga de relieve las diferencias entre las CCAA. Los SPF, en definitiva, constituyen un pilar fundamental del estado de bienestar y son un objetivo prioritario del actual SFA, tal y como recoge la Ley 22/2009 en su preámbulo y en su artículo 9, gracias al Fondo de Garantía de los SPF.

En 2019, se publicó un número especial en la revista *Presupuesto y Gasto Público* sobre la financiación de los SPF. En él, varios de los artículos, pretendían medir el esfuerzo de las CCAA en la financiación de los mismos (véase Onrubia, 2019, Utrilla, 2019 y Pérez y Pérez, 2019), que sirve de base para analizar la suficiencia del sistema. La conclusión de todos ellos es que existe una gran disparidad en el gasto que realizan las CCAA en SPF, incluso si nos ceñimos a las de régimen común. En parte, este gasto dispar se justifica por las diferencias de recursos de las CCAA y en parte por el ejercicio de la autonomía de los territorios en las decisiones de gasto.

Los datos utilizados en los artículos anteriormente mencionados son los facilitados por la Intervención General del Estado (IGAE), que depende del propio Ministerio de

Hacienda, siguiendo la clasificación funcional del gasto de las Administraciones Públicas (conocido por sus siglas en inglés, COFOG)².

Estos datos son fundamentales para este tipo de análisis, debido a que se recogen todos los niveles de las administraciones públicas y sus criterios permiten realizar comparaciones internacionales. Sin embargo, es necesario realizar unos ajustes para que sean comparables y homogéneos. Éste es el objetivo principal del trabajo, establecer los ajustes necesarios para permitir la adecuada comparabilidad de los datos ofrecidos por esta fuente de datos de la IGAE. Por tanto, la aportación del trabajo es básicamente metodológica, si bien los resultados una vez aplicada la metodología propuesta son muy reveladores.

Algunos de los ajustes propuestos ya se han utilizado con anterioridad en otros trabajos. Destacar en este sentido el trabajo Melián-González et al (2018) que contempla varios de los ajustes que se plantean en este trabajo. Sin embargo, a diferencia del trabajo anterior, también se incluye el gasto indirecto que realizan las CCAA en SPF. Este fenómeno es especialmente relevante para los archipiélagos donde el gobierno autonómico financia a los cabildos o consejos insulares (en las Islas Canarias y en las Islas Baleares, respectivamente) para que estos realicen gasto en SPF.

En concreto, los ajustes propuestos son cuatro:

- Descontar las transferencias realizadas a otras administraciones públicas. Esto resuelve la distorsión que representa para algunas CCAA, como es el caso de las Illes Balears o Canarias, la existencia de entidades locales que asumen competencias que en otras regiones recaen directamente sobre las CCAA. En concreto, nos referimos a los consejos insulares y los cabildos. Pero al mismo tiempo, también se corrige el efecto que tienen las transferencias negativas del SFA de algunas CCAA, como es el caso de las Illes Balears, Cataluña o Madrid.
- Añadir el gasto en servicios públicos que son competencia de las comunidades autónomas y son realizados por las diputaciones, consejos y cabildos. Al igual que se descuentan las transferencias de las CCAA a las entidades locales, cabe añadir el gasto realizado

1 Por ejemplo, en el Consejo de Política Fiscal y Financiera celebrado el 7 de febrero de 2020.

2 Herrero y Urbanos (2019) también analizan el gasto en SPF de las CCAA, pero utilizan como fuente la Liquidación de Presupuestos de las CCAA y de Las Haciendas Autonómicas en Cifras (Ministerio de Hacienda). No obstante, las mismas correcciones que se proponen más adelante, también se deberían aplicar para estos datos.



por estas últimas en competencias autonómicas para poder analizar el gasto total realizado en una determinada función o servicio en cada territorio.

- Descontar los intereses de la deuda. Los intereses son fruto de la deuda que arrastran las CCAA, que puede deberse a una gestión ineficiente o gasto excesivo financiado con deuda en el pasado. Pero también, puede ser consecuencia de una infrafinanciación de las CCAA en ejercicios anteriores. En cualquier caso, los intereses suponen menores recursos para financiar SPF (y resto de servicios) en el presente ejercicio, que es el objetivo del presente trabajo.
- Descontar el gasto en funciones no homogéneas y centrar el análisis en las CCAA de régimen común. A la hora de realizar comparativas es imprescindible homogeneizar competencias, descontando el importe estimado de competencias no asumidas por

todas. Por otro lado, de momento no se dispone de una cuantificación reciente de las competencias no homogéneas que contenga a las comunidades forales por lo que se excluyen del análisis. Además, debido a su especial régimen fiscal no son comparables en muchos aspectos al resto.

Los resultados obtenidos evidencian que los ajustes propuestos cambian significativamente las conclusiones que se pueden extraer sobre el esfuerzo³ que realizan las CCAA en cada uno de los servicios públicos. En primer lugar, esto es especialmente relevante en las CCAA insulares donde los datos muestran que los cabildos o los consejos insulares vienen asumiendo un papel fundamental en los servicios sociales esenciales, por lo que, si no se realizan los ajustes, se infravalora el gasto que realizan estas dos regiones en los SPF y, en especial, en el gasto en servicios sociales esenciales. En segundo lugar, los ajustes también solventan la distorsión que generan las trans

3 Al hablar de esfuerzo, nos referimos a esfuerzo financiero, la cantidad de recursos económicos destinados a un determinado servicio. Si suponemos que el grado de eficiencia en la gestión de los servicios es similar en las diferentes CCAA, un mayor gasto implicará mayores servicios. Sin embargo, no disponemos de los datos que lo puedan corroborar que las CCAA son igualmente eficientes en su gestión.

ferencias negativas del SFA ya que puede parecer que el gasto en el resto de servicios (los no fundamentales) sea muy elevado, cuando no es esto lo que sucede. En este caso, las CCAA afectadas son las Illes Balears, Cataluña y Madrid, porque son las que aportan. En tercer lugar, todas las CCAA hacen frente al pago de intereses, con lo que el ajuste reduce el gasto en los servicios públicos no fundamentales, pero más intensamente en la CCAA antes mencionadas.

El resto del trabajo se estructura de la siguiente forma. La siguiente sección analiza los gastos de 2019 en los SPF (sanidad, educación y servicios sociales esenciales) y el bloque formado por el resto de servicios en las CCAA en base a la clasificación funcional del gasto COFOG. En la tercera sección, se presentan e introducen los ajustes necesarios para la correcta medición del gasto real de las regiones en los servicios públicos. En la cuarta sección, se compara nuevamente el gasto en cada uno de los servicios una vez realizados los ajustes. En la quinta sección se analiza la evolución de los gastos en SPF en el periodo 2012-2019. Finalmente, la sexta sección presenta las conclusiones.

2. Clasificación funcional del gasto.

2.1. Datos e importancia del gasto en SPF.

La Clasificación de las Funciones de las Administraciones Públicas, conocida por sus siglas en inglés COFOG (*Classification of the Functions of Government*), se desarrolló en 1999 en el seno de la OCDE y se publicó por las Naciones Unidas como una estándar para clasificar las diferentes actividades de gasto de las administraciones públicas. La COFOG clasifica los gastos, de acuerdo con los criterios de la Contabilidad Nacional (SEC-2010), atendiendo a su finalidad.

A diferencia de los datos de contabilidad presupuestaria, los datos SEC utilizan el criterio de devengo. Otra ventaja de la utilización de estos datos es la inclusión del sector público con presupuesto estimativo, tal y como indican Melián-González et al (2018).

En el caso de España, estos datos son elaborados anualmente por la IGAE y deberían permitir el análisis de la evo-

lución de los gastos (lo que COFOG denomina empleos) de las administraciones públicas, con una estructura y bajo unos principios homogéneos, siguiendo el criterio de devengo. Las funciones están diseñadas para que sean lo suficientemente generales para aplicarse al gobierno de diferentes países y su valor en teoría permitiría comparar las cuentas de diferentes países y zonas geográficas.

La COFOG divide el gasto en diez divisiones de gasto o grupos funcionales: (01) Servicios públicos generales; (02) Defensa; (03) Orden público y seguridad; (04) Asuntos económicos; (05) Protección del medio ambiente; (06) Vivienda y servicios comunitarios; (07) Salud; (08) Actividades recreativas, cultura y religión; (09) Educación y (10) Protección social. Estos grupos de función a su vez se dividen en un máximo de nueve sub-funciones. Tradicionalmente, se identifica como gasto en SPF el sumatorio del gasto clasificado en los grupos de funciones 07. Salud, 09. Educación y 10. Protección social, de la COFOG. El grupo de función 10. Protección social incluye varias funciones que engloban, además de las pensiones y las prestaciones por desempleo, los servicios sociales esenciales, las políticas de empleo y una parte de las políticas de vivienda. En concreto, se engloban dentro de la categoría de protección social las siguientes funciones: 10.1 Enfermedad e incapacidad, 10.2 Edad avanzada, 10.3 Supérstites, 10.4 Familia e hijos, 10.5 Desempleo, 10.6 Vivienda, 10.7 Exclusión social n.c.o.p.⁴, 10.8 I+D relacionados con la protección social, 10.9 Protección social n.c.o.p.⁵. En el presente trabajo, se asimilará el grupo de función de Protección social a los servicios sociales esenciales, aunque somos conscientes que la definición que se utiliza en COFOG es más amplia. La mayor parte del trabajo se centra en los datos de 2019. Los datos de 2020 y 2021 también están disponibles para su descarga en la página web de la IGAE, pero se ha decidido no utilizarlos, ya que se trata de dos años excepcionales donde el gasto estuvo marcado por la pandemia y su dispar efecto entre las CCAA. Además del año 2019, en la quinta sección, se realiza un análisis de la evolución del gasto a largo del periodo 2012-2019.

El gasto en SPF es muy relevante, tal como se puede ver en el cuadro 1. El gasto destinado a SPF del conjunto de administraciones públicas fue de 341.954 millones de euros en 2019, lo que supone casi 2/3 del total del gasto no financiero. La parte más importante está dedicada a protección social y la ejecuta principalmente la Seguridad Social, si bien las CCAA también ejecutan parte del gasto en esta función. El siguiente bloque de mayor cuantía es el

4 No comprendidos en otras partes.

5 Se puede encontrar una definición detallada de cada uno de las funciones en el siguiente documento https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Documents/AAPP_A/Funcional%20AAPP%202015%202019.pdf (enlace consultado el 8/11/2021).

gasto en salud, que representa un 14,5% del gasto total. Finalmente, el gasto en educación también tiene un peso importante, supone casi una décima parte del gasto total. En el cuadro 1 se muestra el gasto público total de todas las funciones y el que realizan las CCAA en los servicios públicos fundamentales (sanidad, educación y protección social) y puede comprobarse que las comunidades autónomas ejecutan gran parte del gasto público total en educación y sanidad (un 91% y 93%, respectivamente). En el caso de la protección social, un 80% recae sobre la seguridad social, mientras que las CCAA ejecutan un 6%.



Cuadro 1.
Gasto de las administraciones públicas por grupos de fusión (2019).
(Millones de euros)

Grupos de función	2019 Provisionales	Peso s/ el total (2019)	Peso sobre el PIB (2019)	Gasto CCAA en SPF 2019	Peso gasto CCAA s/ total
01 Servicios públicos generales	68.072	13,00%	5,50%		
02 Defensa	10.548	2,00%	0,80%		
03 Orden público y seguridad	22.636	4,30%	1,80%		
04 Asuntos económicos	49.598	9,50%	4,00%		
05 Protección del medio ambiente	11.055	2,10%	0,90%		
02 Vivienda y servicios comunitarios	5.467	1,00%	0,40%		
07 Salud	75.803	14,50%	6,10%	70.379	93%
08 Ocio, cultura y religión	14.111	2,70%	1,10%		
09 Educación	49.817	9,50%	4,00%	45.532	91%
10 Protección social	216.334	41,30%	17,40%	12.587	6%
Total Gasto Público no financiero	523.441	100,00%	42,10%		
Total SPF	341.954	65,30%	27,50%	128.498	38%

Fuente: Elaboración propia. COFOG (Ministerio de Hacienda). Datos de 2019 provisionales.

En el cuadro 2 se muestran los gastos en los diferentes niveles de la administración. Se debe ser muy cauteloso al interpretar estos datos, ya que incluyen transferencias entre las distintas administraciones. En todo caso, nos permite ver la importancia que tienen las CCAA en la ejecución del gasto. Éstas, únicamente son superadas por el gasto de la administración central.

Cuadro 2.
Gasto de las administraciones públicas por niveles de administración (2019). (Millones de euros)

Niveles de Administración Pública	2019 Provisional
Administración Central	232.930
Administración Regional	193.120
Administración Local	74.575
Fondos de la Seguridad Social	183.008
Consolidación entre subsectores (transferencias e intereses)	-160.192
Total consolidado (ESP)	523.441

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos COFOG (Ministerio de Hacienda).



2. 2. Gasto en 2019 de las CCAA según COFOG.

En la presente sección se detallan los gastos realizados directamente por las CCAA en salud, educación, servicios sociales esenciales y resto de servicios, sin realizar ninguno de los ajustes que se comentarán en la siguiente sección. Para facilitar su comparabilidad los datos de las CCAA se expresan en términos de euros per cápita (€ pc). Los datos de población son los datos del padrón del INE del año correspondiente. En otros estudios (véase Onrubia, 2019, Utrilla, 2019 y Pérez y Pérez, 2019) se utiliza la población ajustada (o unidad de necesidad) en vez de la población del padrón. Ésta, básicamente, intenta capturar las necesidades de gasto o usuarios potenciales en función de la estructura demográfica. Sin embargo, este concepto es controvertido y son muchas las voces que creen conveniente que se revise su cálculo⁶.

En el cuadro 3, se puede observar como existen diferencias significativas en el gasto total de las CCAA. La comunidad autónoma con mayor gasto per cápita (Navarra, 6.579 € pc) casi duplica el gasto de la comunidad autónoma con menor gasto (Andalucía, 3.398 € pc).

Dejando de lado las regiones forales que presentan un mayor gasto per cápita, las Illes Balears, con 4.933 € pc, es la comunidad con mayor gasto de las de régimen común (véase el gráfico 1). Le siguen Cantabria y Cataluña, con 4.626 y 4.476 € pc respectivamente. En la parte baja, Andalucía es la de menor gasto per cápita, seguida por Castilla la Mancha y Murcia respectivamente.

También existen diferencias notables en la composición del gasto en SPF. Navarra es la que lidera este gasto. Entre las CCAA de régimen común también nos encontramos una gran variabilidad, a pesar de participar de un mismo modelo de financiación autonómica. Las Illes Balears, a pesar de presentar el mayor gasto per cápita de las regiones de régimen común, es de las CCAA con menor gasto en SPF, únicamente Canarias, Andalucía y Madrid presentan menores valores de gasto en estos servicios. En la siguiente sección, al realizar los ajustes, se descubrirá como el gasto en SPF está infravalorado para muchas de las CCAA y, en algún caso, el gasto en el resto de servicios incluye gastos que no inciden sobre los ciudadanos de la propia Comunidad Autónoma.

Respecto al gasto sanitario, el principal gasto de las CCAA, Andalucía es la que presenta un nivel de gasto per cápita menor (1.272 € pc), seguida de Madrid (1.385 € pc). En el otro extremo se sitúan País Vasco (1.865 € pc), Asturias (1.740 € pc), Navarra (1.724 € pc) y Cantabria (1.712 € pc). La educación es otro de los servicios que absorbe gran parte de los recursos de las CCAA. Las comunidades forales son las que lideran el gasto educativo. Entre las de régimen común, Extremadura es la que lidera el gasto per cápita, con 1.098 € pc, seguido de cerca por Cantabria. A la cola se sitúa la Comunidad de Madrid, con 797 € pc.

Los importes destinados por las CCAA a protección social son más modestos que los dedicados a sanidad y educación, pues la mayor parte de gasto en esta función la realiza la Seguridad Social a través del pago de pensiones y subsidios. Sin embargo, es el gasto que ha experimentado un mayor aumento, tal y como quedará patente en la quinta sección, donde se analiza la evolución de las partidas de gasto en los últimos años. Navarra es la región con mayor gasto en protección social. Asturias, al igual que en salud, vuelve a colocarse en cabeza también en gasto protección social entre las CCAA de régimen común, con 425 € pc. Sin embargo, Canarias se sitúa en el otro extremo con 138 euros.

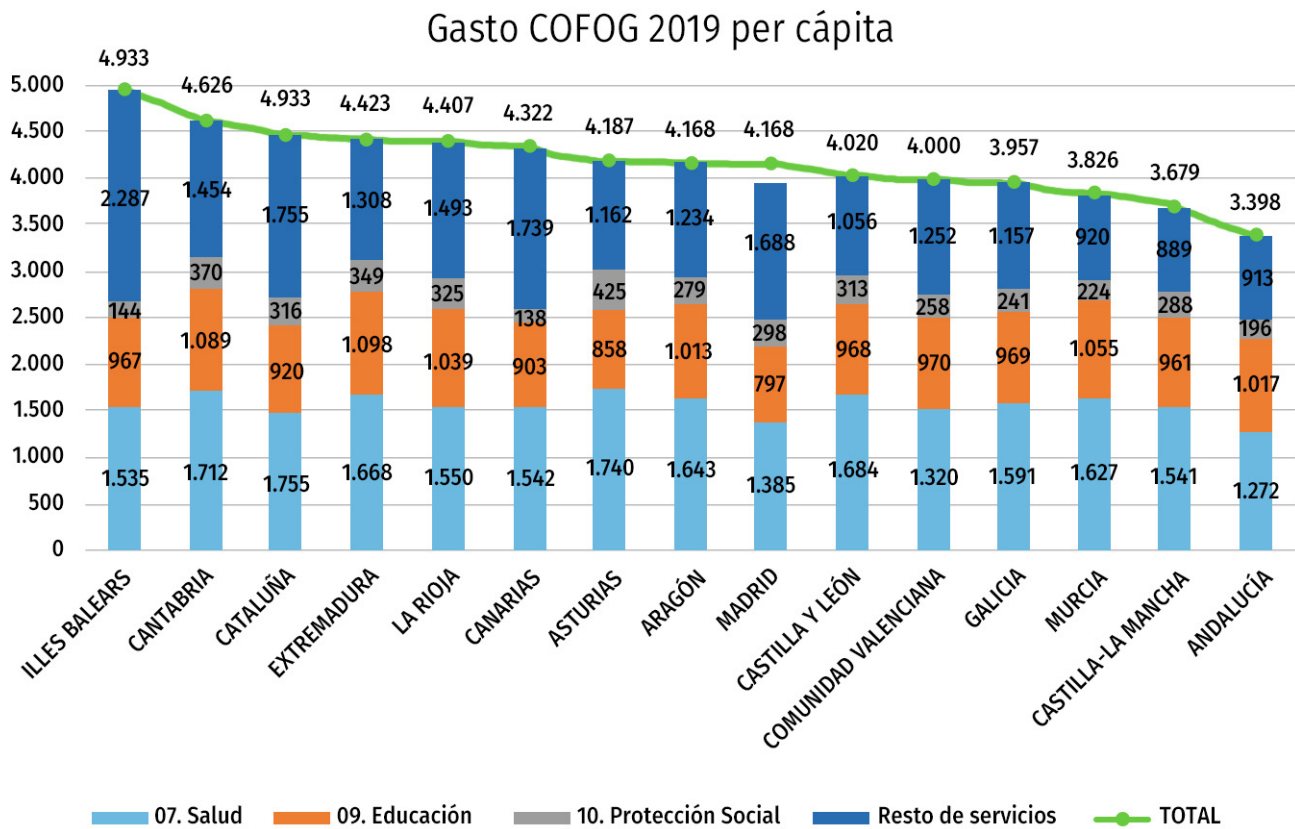
⁶ Melián-González et al (2018) van un paso más lejos y en función del tipo de gasto utilizan una variable diferente para su facilitar su comparabilidad. Para el gasto educativo se expresa en términos de la población menor de 16 años. El gasto sanitario se divide por la población protegida equivalente, tal y como se define en la Ley 22/2009. Finalmente, para los servicios sociales esenciales se utiliza la población mayor de 65 años.

Cuadro 3.
Distribución funcional del gasto de las comunidades autónomas según COFOG (2019).
 (Euros per cápita y posición relativa)

CCAA	07. Salud		09. Educación		10. Protección Social		Subtotal SPF		Resto de servicios		TOTAL	
	€ pc	pos.	€ pc	pos.	€ pc	pos.	€ pc	pos.	€ pc	pos.	€ pc	pos.
ANDALUCÍA	1.272	17	1.017	7	196	15	2.485	16	913	16	3.398	17
ARAGÓN	1.643	7	1.013	8	279	10	2.934	7	1.234	11	4.168	10
ASTURIAS	1.740	2	858	16	425	2	3.024	5	1.162	12	4.187	9
ILLES BALEARS	1.535	13	967	12	144	16	2.646	14	2.287	2	4.933	3
CANARIAS	1.542	11	903	15	138	17	2.583	15	1.739	4	4.322	8
CANTABRIA	1.712	4	1.089	4	370	3	3.172	3	1.454	8	4.626	4
CASTILLA-LA MANCHA	1.541	12	961	13	288	9	2.790	11	889	17	3.679	16
CASTILLA Y LEÓN	1.684	5	968	11	313	7	2.964	6	1.056	14	4.020	12
CATALUÑA	1.485	15	920	14	316	6	2.720	13	1.755	3	4.476	5
EXTREMADURA	1.668	6	1.098	3	349	4	3.115	4	1.308	9	4.423	6
GALICIA	1.591	9	969	10	241	13	2.801	10	1.157	13	3.957	14
MADRID	1.385	16	797	17	298	8	2.480	17	1.688	5	4.168	11
MURCIA	1.627	8	1.055	5	224	14	2.906	9	920	15	3.826	15
NAVARRA	1.724	3	1.206	2	644	1	3.574	1	3.005	1	6.579	1
LA RIOJA	1.550	10	1.039	6	325	5	2.914	8	1.493	7	4.407	7
COMUNIDAD VALENCIANA	1.520	14	970	9	258	11	2.748	12	1.252	10	4.000	13
PAÍS VASCO	1.865	1	1.401	1	245	12	3.510	2	1.502	6	5.012	2
TOTAL CA	1.502		972		269		2.742		1.381		4.123	

Fuente: Elaboración propia a partir de la COFOG (Ministerio de Hacienda). Consultar anexo A1 para los valores en términos absolutos.
 € pc = euros per cápita. Pos = posición relativa

Gráfico 1.
Gasto per cápita en servicios de las CCAA de régimen común



3. Características de los datos COFOG y ajustes necesarios para la medición del gasto real en los SPF en las CCAA de régimen común.

3.1. Ajustes necesarios a los datos.

La clasificación funcional del gasto COFOG, cuyos resultados se han analizado en el apartado anterior, sufre de unas limitaciones que hacen que sea difícilmente comparables los datos de gasto de las CCAA sin antes realizar una serie de ajustes. Los gastos incluidos en los datos COFOG no reflejan los gastos reales o el esfuerzo realizado en la cobertura de los servicios públicos en cada una de las regiones. Por esto, algunas instituciones como AIReF o algunas CCAA⁷ vienen realizando ajustes antes de establecer conclusiones con estos datos. En este sentido, conviene destacar el trabajo de Melián-González et al (2018) que proponen realizar una serie de ajustes a los datos proporcionados por el IGAE. Algunos de los ajustes también se realizan en el presente trabajo. Sin embargo, Melián-González et al (2018) no exploran los ajustes derivados de la existencia de diputaciones, cabildos y consejos insulares que sí se tienen en cuenta en el presente trabajo.

Desafortunadamente, para la realización de los ajustes propuestos, se necesita información que sólo está disponible para las comunidades de régimen común. Ello nos ha obligado a omitir las regiones forales del análisis, a pesar de que consideramos interesante su comparación con el resto de regiones.

Los cuatro ajustes realizados se describen a continuación. Los dos primeros afectan al gasto en SPF, mientras que los otros dos afectan al resto de servicios.

■ Ajuste 1. Descontar las transferencias a otras administraciones públicas.

Los datos de la COFOG consideran como gasto de las CCAA (dentro del grupo 01. Servicios públicos generales) las transferencias de las CCAA a otras administraciones públicas. En 2019 estas ascienden a 21.733 M€ (20.201 M€ de transferencias corrientes y 1.532 de

transferencias de capital).

Esto supone al menos dos problemas significativos a la hora de interpretar los resultados:

- Por un lado, estas transferencias incluyen los fondos negativos del sistema de financiación autonómica, es decir, las aportaciones al modelo de financiación que realizan las CCAA que son “aportadoras netas” de recursos en alguno de los fondos (ya sea el Fondo de Garantía de los Servicios públicos fundamentales o el Fondo de Suficiencia Global). Según los datos disponibles, el total de fondos negativos del sistema en 2019 ascendieron a 10.212 M€.
- El resto de transferencias destinadas a otras administraciones públicas se recogen íntegramente en el grupo 1 de Servicios públicos generales, cuando pueden acabar siendo transferencias para financiar otros grupos de funciones de forma indirecta, que pueden comprender SPF. No es posible distinguir las transferencias destinadas a cada función, aunque algunas de ellas puedan tener un destino específico. Esto provoca que el gasto en determinadas funciones se vea infravalorado.

El ajuste propuesto en el primer caso consiste en deducir del gasto las transferencias realizadas por las comunidades que aportan recursos al sistema de financiación. En el segundo caso, se deducen las transferencias realizadas a otras administraciones públicas. Estas transferencias básicamente tienen como destinatarios las entidades locales (cabildos, consejos insulares y diputaciones). Posteriormente, como se detalla en el ajuste siguiente, se añadirá el gasto realizado por dichas entidades locales en las funciones correspondientes. El objetivo es disponer de la clasificación funcional que refleje con la mayor fidelidad posible el gasto que realizan las CCAA, bien de forma directa o de manera indirecta (a través de cabildos, consejos insulares o diputaciones), con el fin de que los gastos, especialmente en SPF, sean comparables entre CCAA con distinta idiosincrasia (insulares, uniprovinciales y resto). Somos conscientes que con la información disponible es imposible asegurar que los fondos que reciben las entidades locales de las CCAA luego se destinan a financiar SPF, pero es la aproximación que consideramos más adecuada.

7 La AIReF en la presentación realizada el 19 de abril de 2017 deduce las transferencias negativas del SFA para calcular el gasto primario. Por su parte, la Junta de Castilla y León en el informe de 2018 presentado al Comité Técnico Permanente para la evaluación del sistema de financiación, también introduce ajustes para tener en cuenta las transferencias entre administraciones y el pago de los intereses de la deuda.

■ **Ajuste 2.**
Completar los datos de la COFOG
respecto al gasto en SPF con el gasto asumido
en estas materias por las diputaciones, cabildos
y consejos insulares.

La eliminación de las transferencias a otras administraciones públicas, como ya se ha comentado, reduciría y homogeneizaría la cifra de la función 01. Servicios públicos generales. Sin embargo, a fin de mantener una imagen fiel y homogénea del gasto de cada comunidad, habría que contrarrestar dicha eliminación con ajustes al alza por el gasto ejecutado por estas administraciones locales destinatarias en las funciones financiadas. Esta es una tarea compleja y que se ve limitada por la disponibilidad de los datos. Sin embargo, de los datos de liquidación de los presupuestos de las corporaciones locales, los que publica el Ministerio de Hacienda, se



puede obtener una buena referencia (quizá de momento la mejor disponible) sobre el volumen de gasto no financiero de las entidades locales.

Es por ello por lo que se ha analizado la liquidación de los presupuestos de las entidades locales (excluyendo los ayuntamientos), durante un periodo de 7 años, se ha podido constatar que existen unas diferencias significativas y recurrentes (que se repiten año a año) entre el importe que destinan las diputaciones e instituciones asimiladas de las distintas regiones en las políticas de salud y protección social. Es decir, se ha podido observar que, en determinadas funciones relacionadas con competencias autonómicas de carácter homogéneo, el volumen de gasto asumido por las diputaciones, consejos insulares o cabildos es significativamente diferente entre regiones y bastante estable en cuanto a qué comunidades presentan estas diferencias y el sentido y magnitud de las mismas. Por ello, a efectos de preservar la homogeneidad de la distribución funcional del gasto entre CCAA, se ha considerado adecuado añadir el gasto de la política de gasto 23. Servicios sociales y promoción social de las diputaciones, cabildos y consejos insulares, obtenidas de la liquidación de los presupuestos de las entidades locales, a la función 10. Protección social de las CCAA. También se ha incorporado el gasto en sanidad a la función 07. Salud, a pesar de su menor importancia, dada su variabilidad entre comunidades.

■ **Ajuste 3.**
Descontar los gastos financieros.

En tercer lugar, si bien los gastos en intereses forman parte del gasto no financiero, la magnitud de éstos viene determinada por el volumen de deuda que acumulan las CCAA. No parece adecuado considerar el impacto de los gastos en intereses al realizar una comparativa de gasto en servicios públicos de las comunidades en un ejercicio concreto. El nivel de endeudamiento puede deberse a la financiación que haya contado la CCAA históricamente, la eficiencia en la provisión de servicios y/o una mejor gestión pasada de los gobiernos regionales. Las comunidades que reciben una menor financiación en el SFA, tienden a tener niveles de deuda superiores, y con ello mayor gasto en intereses de la deuda.

En cualquier caso, sea cual sea el origen de la deuda, el pago de intereses supone que las regiones disponen de menores recursos para la provisión de servicios en el ejercicio presente. En este sentido, el tercer ajuste descuenta el gasto en intereses de la función 01. Servicios públicos generales, para poder realizar una comparación en términos homogéneos del gasto realizado en un ejercicio concreto.

■ **Ajuste 4.
Descontar el gasto en funciones
no homogéneas de las CCAA y
centrar el análisis en las comunidades
de régimen común.**

Para poder comparar el gasto en servicios realizados por las CCAA, se debe tener presente que no todas tienen transferidas las mismas competencias. Por un lado, debemos distinguir a País Vasco y Navarra, comunidades de régimen foral, del resto. Las competencias de estas dos regiones son mucho más amplias, además, cuentan con un sistema de financiación diferenciado que les permite disponer de mayores recursos. Por otro lado, están el resto de CCAA de régimen común, que comparten la mayor parte de competencias. Sin embargo, algunas son exclusivas de determinados territorios. Por ejemplo, Cataluña, al ostentar la competencia de la policía autonómica, presenta un gasto en 03. Orden público y seguridad mucho más elevado que el resto de regiones. Estas competencias no comunes u homogéneas se incluyen en el sistema de financiación en el Fondo de Suficiencia Global.

Con el fin de comparar valores homogéneos se realizan dos ajustes. Por un lado, se deja al margen a las CCAA de régimen foral de las cuales no se tienen cuantificado el gasto en competencias no homogéneas. Por otro lado, se deducen los recursos de las CCAA de régimen común recibidos para financiar las competencias no comunes a todas ellas. Estos recursos se determinan gracias a la información que facilita el Ministerio de Hacienda en la liquidación del SFA⁸. Afortunadamente, la mayor parte de competencias no homogéneas se concentran en las áreas de seguridad y justicia, por lo que no afectan a los SPF, que son el principal interés del presente trabajo.

Además, el gasto per cápita en los servicios públicos no fundamentales (01. Servicios públicos generales, 03. Orden público y seguridad, 04. Asuntos económicos, 05. Protección del medio ambiente, 06. Vivienda y servicios comunitarios y 08. Actividades recreativas, cultura y religión) muestra una elevada dispersión entre CCAA. Es posible que no se utilicen criterios homogéneos para la clasificación de algunos gastos en las CCAA. Para evitar esta problemática, que podría llevar a resultados equivocados, y dado que no es el objetivo principal de este trabajo, se ha optado por agregar todos los gastos en

un grupo llamado servicios públicos no fundamentales.

3. 2. Resultados de los ajustes en CCAA de régimen común.

En este apartado se detallan los efectos de los ajustes aplicados a los datos de 2019. La magnitud de los ajustes es similar a años anteriores, con lo que las conclusiones que se extraen en este apartado son extrapolables. Como se puede observar en el gráfico 2, para todas las CCAA el ajuste es negativo, es decir, se reduce el gasto de las CCAA en servicios públicos respecto a los datos originales. El principal motivo es que todas las CCAA realizan pagos de intereses que se deben deducir. Las Illes Balears es la comunidad más afectada por los ajustes, seguida por las Islas Canarias debido a su idiosincrasia insular.

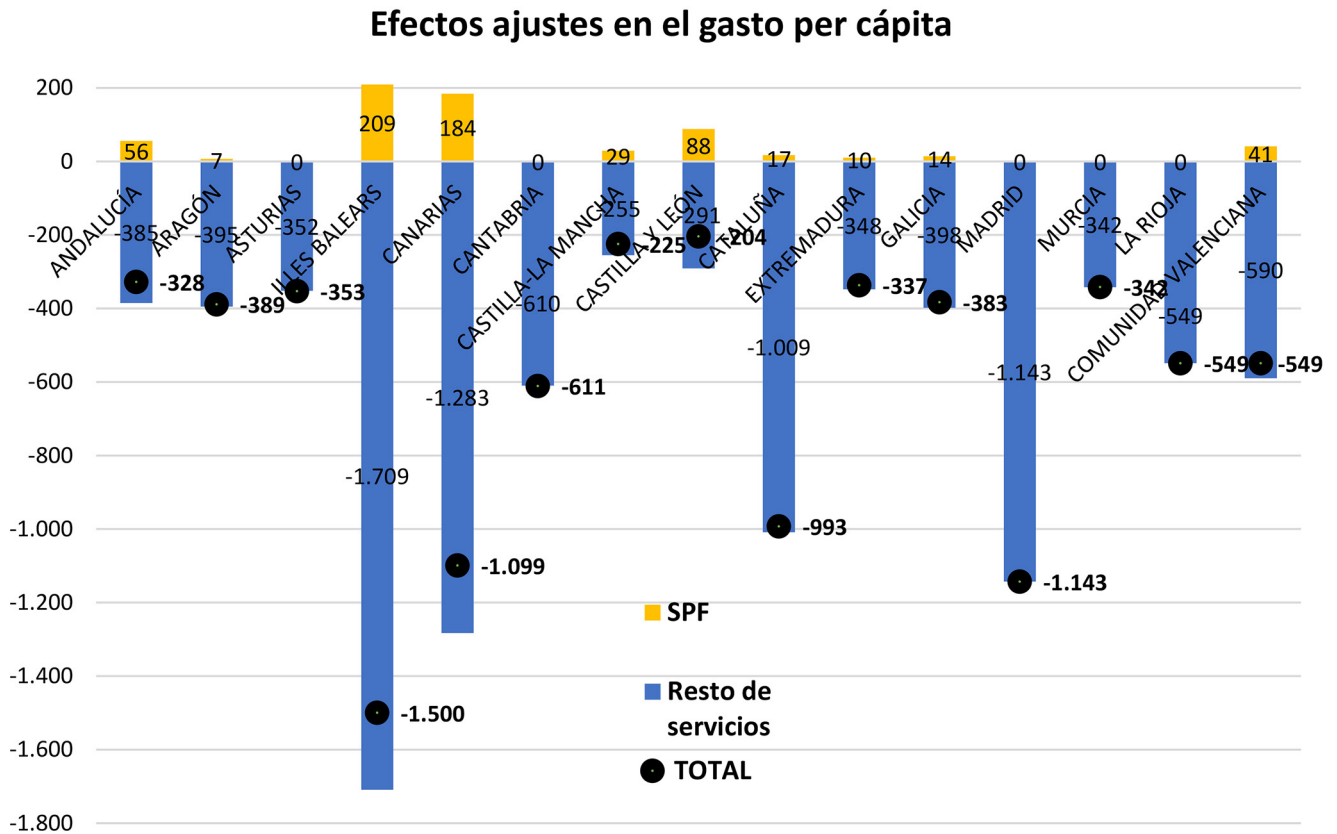
Encontramos ajustes con signo positivo y negativo. Los ajustes negativos se explican principalmente, tal y como muestra el cuadro 4, por la deducción de las transferencias a otras administraciones y los intereses. De hecho, las Illes Balears realizan transferencias tanto al Estado, consecuencia del saldo negativo de los fondos del SFA, como a los consejos insulares. Canarias no tiene fondos negativos del SFA, por lo que el ajuste de las transferencias se debe únicamente a las transferencias a los cabildos. A continuación, destacan otras dos CCAA, Madrid y Cataluña, ambas debido a las transferencias negativas del SFA. Además, Cataluña tiene un ajuste por competencias no homogéneas mucho más elevado que el resto, como se puede apreciar más adelante en el cuadro 4.

En cuanto a los ajustes positivos, vuelven a destacar las Illes Balears y Canarias, donde los gastos en los consejos insulares y los cabildos, respectivamente, aumentan en gasto per cápita en SPF. Destaca que el resto de CCAA uniprovinciales no tienen ningún ajuste positivo, debido a la inexistencia de diputaciones.

En definitiva, en mayor o menor medida, por un lado, los ajustes aumentan el gasto en SPF realizado en las regiones con diputaciones, cabildos o consejos insulares que financian las CCAA de forma indirecta a través de transferencias a las entidades locales. Por otro lado, se reduce el gasto en el resto de servicios (no fundamentales) de todas las CCAA de régimen común.

⁸ Los datos de la liquidación del SFA se pueden consultar en el siguiente enlace: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>. La última liquidación disponible cuando se inició el trabajo era la del año 2018. No existen diferencias significativas entre las competencias no homogéneas de las CCAA en el año 2018 y 2019, por lo que la utilización de las liquidaciones de 2019 (ya disponible) no cambiaría significativamente los resultados ni las conclusiones obtenidas.

Gráfico 2.
Efectos de los ajustes en el gasto per cápita en 2019 de las CCAA régimen común.

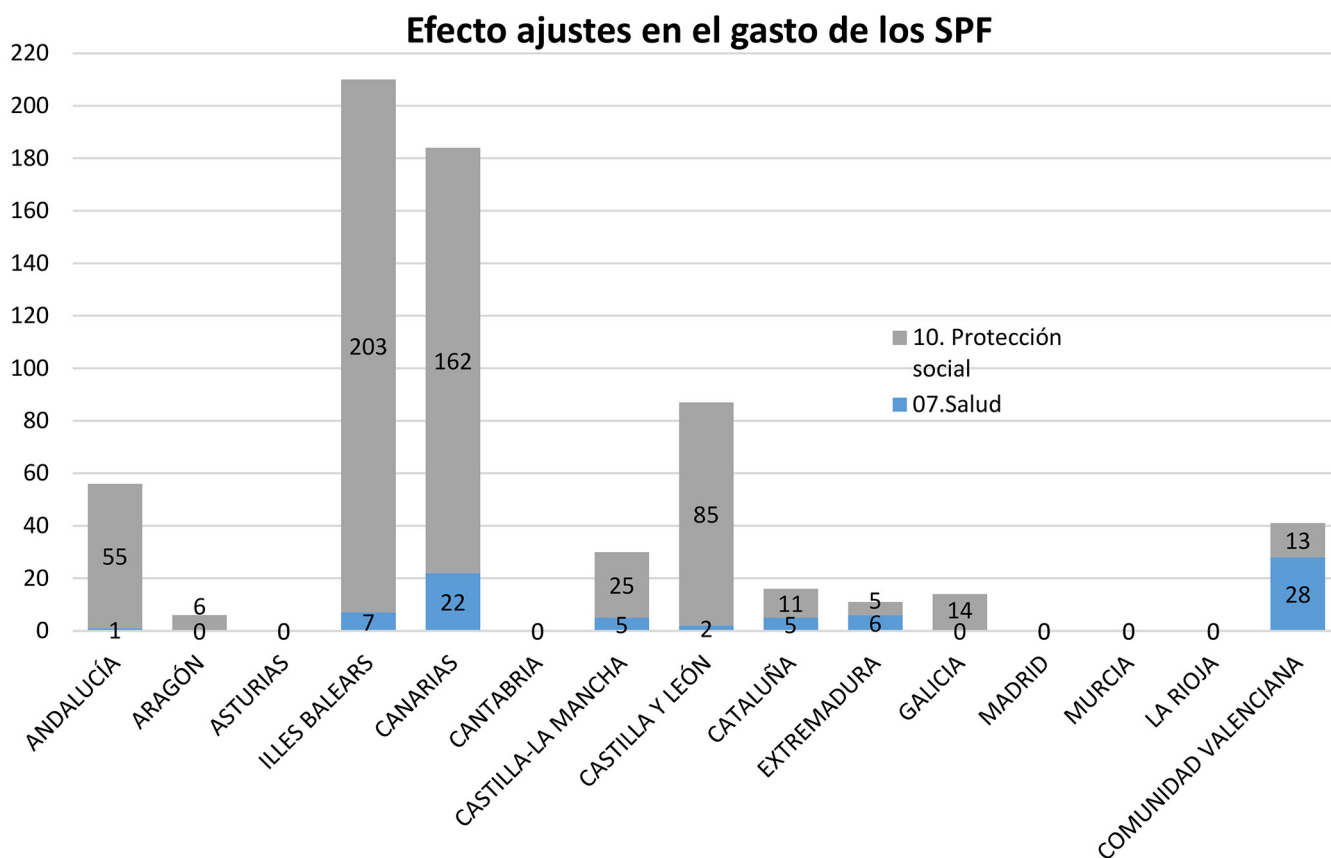


Fuente: Elaboración propia a partir de la COFOG (Ministerio de Hacienda) y de las liquidaciones del Presupuesto de las entidades locales (IGAE).



El gráfico 3 descompone los ajustes positivos, que básicamente consisten en incluir los gastos en protección social y sanidad de diputaciones, cabildos y consejos insulares. El ajuste positivo más destacable se produce en el gasto de protección social. En esta política, destaca el gasto per cápita de las Illes Balears y Canarias, seguidos, a distancia, por Castilla y León y Andalucía. Sin embargo, las otras cinco comunidades uniprovinciales no registran ningún gasto para esta función en este nivel de administración.

Gráfico 3.
Efecto de los ajustes en el gasto de los SPF per cápita en 2019 de CCAA régimen común.



Fuente: Elaboración propia a partir de la COFOG (Ministerio de Hacienda) y de las liquidaciones del Presupuesto de las entidades locales (IGAE).

También se ha observado que las diputaciones, cabildos y consejos insulares asumen en algunos casos gastos en materia sanitaria, reminiscencias de los antiguos hospitales provinciales dependientes de las diputaciones, tal y como se aprecia por las barras azules del gráfico 3.

Con estos ajustes lo que se consigue es reconducir los gastos mencionados de diputaciones provinciales, cabildos o consejos insulares, el cual, si bien tiene su origen en las comunidades autónomas, no se clasifica en la función de destino real en los datos de la COFOG y aparece en la función 01. Servicios públicos generales como transferencias hacia dichas entidades locales. De esta manera se obtiene un desglose de los gastos de las CCAA en estos servicios públicos más ajustada a la realidad. Para disponer de información homogénea

entre CCAA en relación con el destino de los recursos, no sólo es adecuado sino conveniente, tener en cuenta el gasto significativo de algunas diputaciones, cabildos y consejos insulares en servicios sociales esenciales y promoción social.

En el cuadro 4 se detalla el impacto de los cuatro ajustes realizados, en € pc, para todas las CCAA de régimen común. Además de los comentarios realizados previamente, también cabe destacar la gran heterogeneidad existente entre las competencias no homogéneas. En algunas CCAA el gasto en estas competencias es testimonial (Castilla la Mancha, Castilla y León, Extremadura), mientras que en otras regiones tienen mucha más importancia como en Cataluña, seguidas por Cantabria y La Rioja.

Cuadro 4.
Ajustes aplicados a los gastos de la COFOG de CCAA régimen común en 2019.
 (Euros per cápita)

CCAA	Gasto según COFOG (A)	Ajuste. Transferencias a otras admin. públicas	Ajuste. Intereses	Ajuste. Salud diputaciones, cabildos y consejos	Ajuste. Servicios sociales diputaciones, cabildos y consejos	Ajuste. Competencias no homogéneas	Total ajustes (B)	Gasto ajustado (A + B)
ANDALUCÍA	3.398	-222	-56	1	55	-107	-329	3.070
ARAGÓN	4.168	-221	-104	1	6	-71	-389	3.779
ASTURIAS	4.187	-220	-51	0	0	-81	-352	3.834
ILLES BALEARS	4.933	-1.483	-118	7	203	-108	-1.500	3.433
CANARIAS	4.322	-1.104	-39	22	161	-139	-1.099	3.223
CANTABRIA	4.626	-293	-72	0	0	-246	-611	4.015
CASTILLA-LA MANCHA	3.679	-159	-89	5	24	-6	-225	3.454
CASTILLA Y LEÓN	4.020	-202	-82	2	86	-7	-203	3.816
CATALUÑA	4.476	-516	-155	5	11	-338	-993	3.483
EXTREMADURA	4.423	-275	-65	6	5	-8	-338	4.086
GALICIA	3.957	-215	-59	0	14	-124	-383	3.574
MADRID	4.168	-862	-109	0	0	-171	-1.143	3.025
MURCIA	3.826	-240	-88	0	0	-14	-342	3.484
LA RIOJA	4.407	-284	-19	0	0	-246	-549	3.858
COMUNIDAD VALENCIANA	4.000	-426	-93	28	13	-71	-549	3.451
TOTAL CA régimen común	4.042	-468	-92	6	34	-141	-661	3.381

Fuente: Elaboración propia a partir de la COFOG (Ministerio de Hacienda) y de las liquidaciones del Presupuesto de las entidades locales (IGAE).
 Nota: Consultar anexo A2 para los valores en términos absolutos. País Vasco y Navarra se excluyen al no haber datos suyos para realizar el ajuste 4.

4. Distribución funcional del gasto de las CCAA en 2019.

Con los ajustes anteriores se obtiene una distribución funcional del gasto de las CCAA suficientemente homogénea para posibilitar la comparabilidad del gasto en los distintos servicios. Los ajustes se pueden realizar de forma sistemática anualmente.

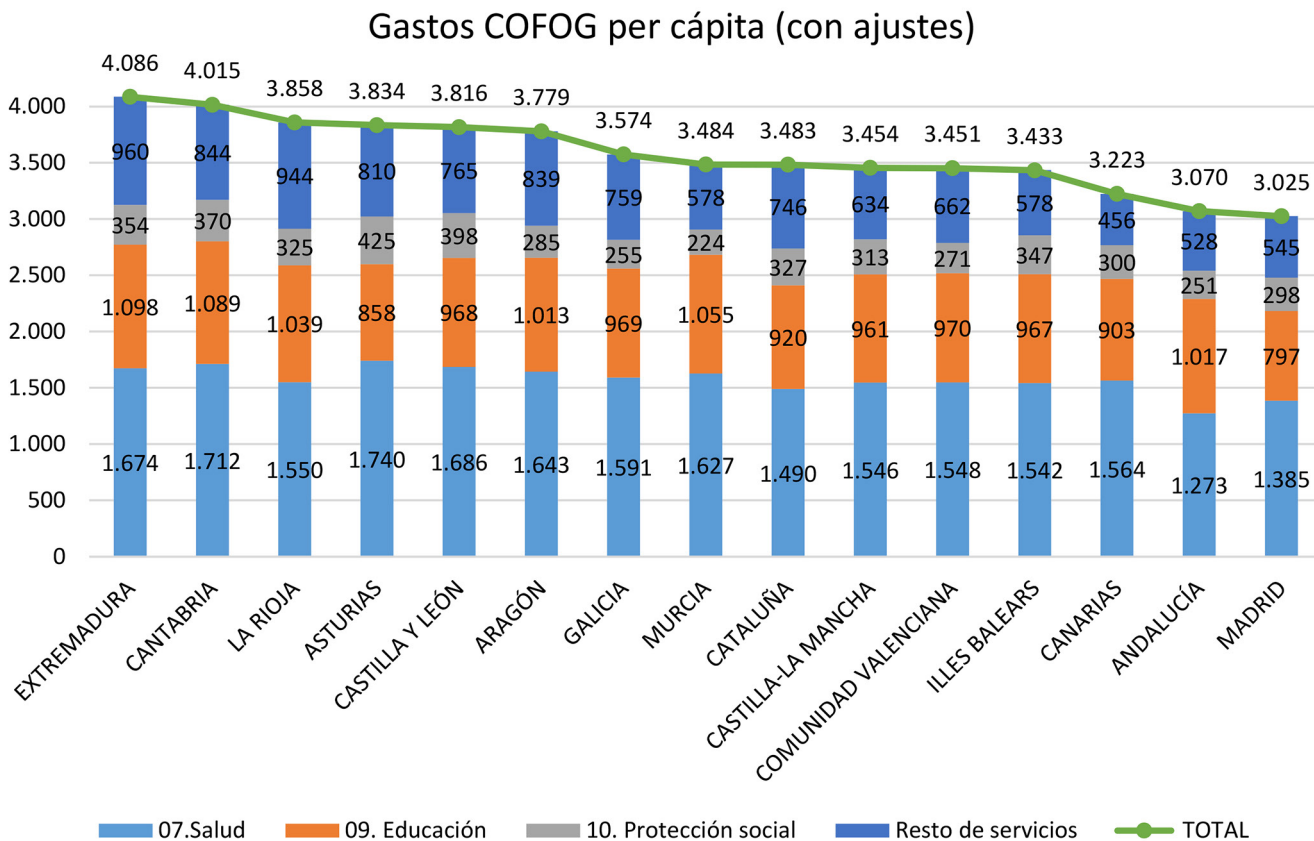
En el cuadro 5 se presentan los datos de gasto, en € pc, por grupos de función y por CCAA, ajustados de acuerdo con la metodología descrita y a competencias homogéneas, para el gasto total y los SPF. Estos mismos datos se presentan en el gráfico 4 para facilitar su comparación de forma visual. El cuadro A3 del anexo ofrece los datos en valores absolutos.

Cuadro 5.
Distribución funcional del gasto de las CCAA no forales ajustado (2019).
(Euros per cápita y clasificación)

CCAA	07. Salud		09. Educación		10. Protección Social		Subtotal SPF		Resto de servicios		TOTAL	
	€ pc	pos.	€ pc	pos.	€ pc	pos.	€ pc	pos.	€ pc	pos.	€ pc	pos.
ANDALUCÍA	1.273	15	1.017	5	251	14	2.541	14	528	14	3.070	14
ARAGÓN	1.643	5	1.013	6	285	11	2.941	5	839	4	3.779	6
ASTURIAS	1.740	1	858	14	425	1	3.024	4	810	5	3.834	4
ILLES BALEARS	1.542	12	967	10	347	5	2.855	8	578	12	3.433	12
CANARIAS	1.564	8	903	13	300	9	2.767	12	456	15	3.223	13
CANTABRIA	1.712	2	1.089	2	370	3	3.172	1	844	3	4.015	2
CASTILLA-LA MANCHA	1.546	11	961	11	313	8	2.819	9	634	10	3.454	10
CASTILLA Y LEÓN	1.686	3	968	9	398	2	3.052	3	765	6	3.816	5
CATALUÑA	1.490	13	920	12	327	6	2.737	13	746	8	3.483	9
EXTREMADURA	1.674	4	1.098	1	354	4	3.125	2	960	1	4.086	1
GALICIA	1.591	7	969	8	255	13	2.815	10	759	7	3.574	7
MADRID	1.385	14	797	15	298	10	2.480	15	545	13	3.025	15
MURCIA	1.627	6	1.055	3	224	15	2.906	7	578	11	3.484	8
LA RIOJA	1.550	9	1.039	4	325	7	2.914	6	944	2	3.858	3
COMUNIDAD VALENCIANA	1.548	10	970	7	271	12	2.789	11	662	9	3.451	11
TOTAL CA	1.487		947		298		2.732		649		3.381	

Fuente: Elaboración propia a partir de la COFOG (Ministerio de Hacienda) y de las liquidaciones del Presupuesto de las entidades locales (IGAE).
Nota: consultar anexo para los valores en términos absolutos. Gasto no financiero de las comunidades, distinguiendo entre SPF y otros servicios, a partir de datos COFOG, una vez eliminadas transferencias entre AAPP e intereses, añadido el gasto de diputaciones, consejos insulares y cabildos en servicios sociales esenciales y en salud, y a competencias homogéneas. € pc = euros per cápita. pos. = posición respecto al gasto realizado.

Gráfico 4.
Gasto per cápita en servicios de las CCAA de régimen común en 2019 (con ajustes propuestos).



Los ajustes provocan cambios importantes en los importes que alteran significativamente la clasificación de las CCAA y reducen la heterogeneidad de gasto entre regiones. Por ejemplo, las comunidades de régimen común con supuestamente mayor gasto total per cápita según COFOG como las Illes Balears (en primera posición, después de las regiones forales) o Cataluña (en tercera posición de las CCAA de régimen común) pasan a ocupar los lugares 12 y 9 de las 15 CCAA de régimen común, respectivamente, una vez realizados los ajustes. En cambio, Extremadura pasa de la sexta posición (cuarta entre las de régimen común) a ocupar el primer lugar de las CCAA de régimen común. Le siguen Cantabria y La Rioja, por este orden. Andalucía, que era la región que menos gastaba, una vez realizados los ajustes, logra superar a Madrid. Diferencias pequeñas de gasto por habitante pueden explicarse por diferentes estructuras demográficas. Así, cabría esperar que CCAA con una población envejecida, como por ejemplo Galicia o Asturias, tuviesen un mayor gasto en salud o protección social; mientras que las regiones con mayor porcentaje de menores de edad, como Madrid o Cataluña, podrían justificar un mayor gasto educativo. Sin embargo, las diferencias observadas en muchos casos

son lo suficientemente elevadas para deberse exclusivamente a diferencias demográficas.

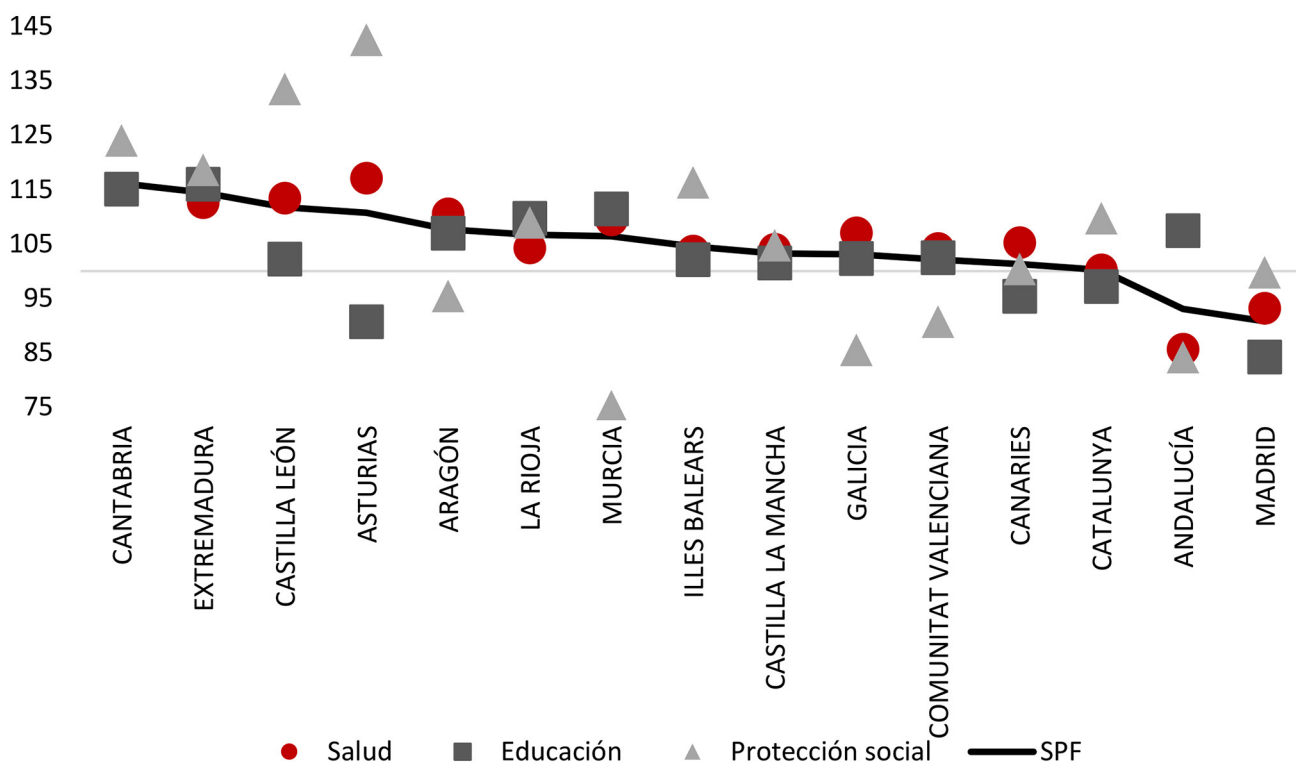
Dejando al margen a las CCAA de régimen foral de aquí en adelante, en líneas generales podemos afirmar que Extremadura y Cantabria se caracterizan por tener gastos per cápita elevados en todos los servicios, por el contrario, Madrid gasta menos que la media en todos los servicios. Asturias también presenta un gasto elevado en sanidad y protección social, pero en educación ocupa la catorceava posición, sólo por delante de la Comunidad de Madrid.

El mayor gasto per cápita en salud se produce en Asturias con 1.740 € pc, seguido de cerca por Cantabria y Castilla y León. Por el contrario, Andalucía, con 1.273 € pc es la que destina una menor cantidad de recursos a salud, seguida de Madrid. Así Asturias gasta un 36,7% más que Andalucía en este servicio. El gasto per cápita en educación de Extremadura es el más alto de las CCAA de régimen común, seguido de Cantabria y Murcia. Madrid es la que destina una menor cantidad, seguida de Asturias y Canarias. El gasto per cápita en protección social de Asturias, Castilla y León y Cantabria son muy elevados. Murcia, Andalucía

y Galicia son las que menos destinarían a esta función. El gasto en servicios públicos no fundamentales de Extremadura sería también el más alto de España, seguido de La Rioja y Cantabria. Canarias fue en 2019 la comunidad autónoma que menos recursos per cápita destinó a políticas distintas de los SPF una vez realizados los ajustes.

En el gráfico 5, se aprecia como en el gasto en protección social sigue siendo donde se observan mayores diferencias relativas entre CCAA, a pesar de la menor dispersión tras la realización de los ajustes. Existe una correlación positiva entre el gasto en salud y en educación, es decir, las CCAA con mayor gasto en salud también tienden a realizar un mayor gasto en educación. Destaca el caso de Asturias donde el gasto en salud se sitúa por encima de la media, mientras que el gasto en educación está claramente por debajo de la media. Justo lo contrario ocurre en Andalucía, donde el gasto en educación supera la media de las regiones de régimen común, cuando el gasto en salud no llega al promedio.

Gráfico 5.
Índice de gasto en SPF en las CCAA de régimen común en 2019 (ESP base 100).



Fuente: Elaboración propia a partir de la COFOG (Ministerio de Hacienda) y de las liquidaciones del Presupuesto de las entidades locales (IGAE)

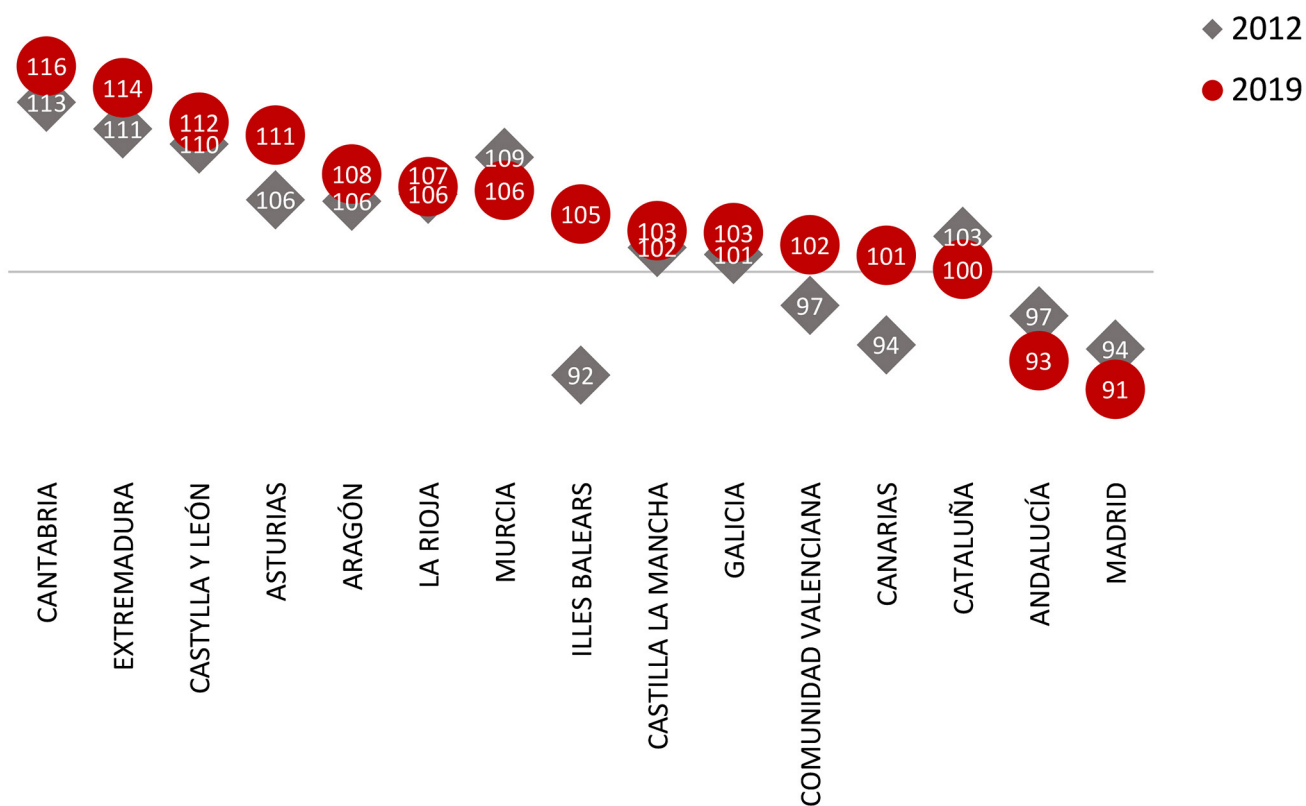
5. Análisis del periodo 2012-2019.

Junto con el análisis del resultado de 2019 se ha procedido a aplicar la misma metodología al periodo 2012-2019. Los valores utilizados son en términos corrientes, no se realiza ningún ajuste para tener en cuenta la variación de los precios. En todo caso, los precios en el periodo considerado se mantuvieron relativamente estables⁹. El gráfico 6 muestra como los gastos per cápita en los SPF aumentaron en mayor proporción que los precios en todas las CCAA de régimen común, por lo que se ha producido un aumento del gasto en SPF en términos reales. No obstante, si analizamos lo que ocurre en cada uno de los servicios o por CCAA, las diferencias son notables.

En el período 2012-19, las Illes Balears son la comunidad que ha experimentado un mayor incremento del gasto

per cápita en SPF en términos relativos al resto. El crecimiento en este periodo fue del 33% frente al 18% de crecimiento medio en el conjunto de CCAA de régimen común. De hecho, las Illes Balears han pasado de ser la comunidad autónoma con un menor gasto per cápita en SPF, a situarse claramente por encima de la media. De forma menos acusada, Comunidad Valenciana y Canarias han tenido un comportamiento similar y han pasado de situarse por debajo de la media a situarse por encima. No obstante, Cantabria y Extremadura, por este orden, siguen siendo las regiones con mayor gasto relativo en SPF y han aumentado su gasto relativo en el periodo 2012-2019. Por otro lado, Madrid y Andalucía tenían un gasto per cápita inferior al resto y su posición relativa ha empeorado durante los años analizados. Murcia y Cataluña también empeoran su posición relativa, aunque siguen estando por encima de la media.

Gráfico 6.
Evolución del índice de gasto per cápita en SPF de las CCAA no forales (2012-2019). (ESP base 100).



Fuente: Elaboración propia a partir de la COFOG (Ministerio de Hacienda) y de las liquidaciones del Presupuesto de las entidades locales (IGAE)

⁹ Según el INE los precios en el periodo considerado únicamente aumentaron en un 6%.

En salud, tal y como muestra el gráfico 7, la CCAA que más aumento su gasto entre 2012 y 2019 fue las Illes Balears, con un 32,5%, seguida de Canarias y Cantabria. En el otro extremo se situó Madrid, con un incremento de un 13,7%, cuando la media de las CCAA de régimen común fue de un 18,3%. El fuerte aumento del gasto en las Illes Balears le ha permitido pasar de ser una de las CCAA que se situaba por debajo de la media a situarse por encima.

Gráfico 7.
Porcentaje de variación del gasto en salud en las CCAA de régimen común, 2012-2019.

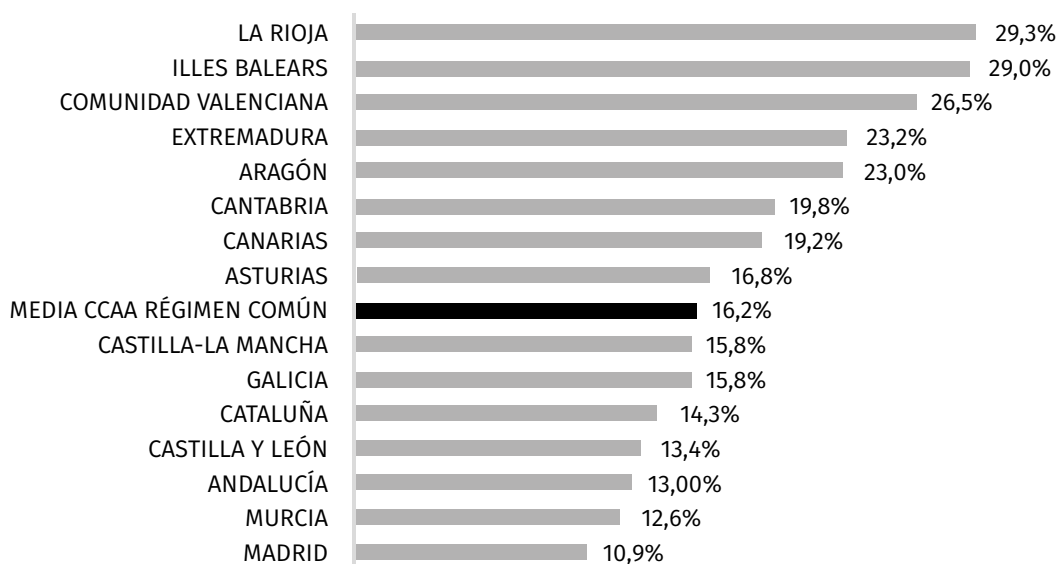


Fuente: Elaboración propia a partir de la COFOG (Ministerio de Hacienda) y de las liquidaciones del Presupuesto de las entidades locales (IGAE)



En el gráfico 8, se muestra la variación del gasto en educación. Las Illes Balears también presenta uno de los mayores aumentos de gasto (un 29%), pero se ve superado por el aumento de La Rioja de un 29,3%. Nuevamente, Madrid se coloca a la cola con un aumento de un 10,9%, lejos del 16,2% que se produce en promedio.

Gráfico 8.
Porcentaje de variación del gasto en educación en las CCAA de régimen común, 2012-2019.

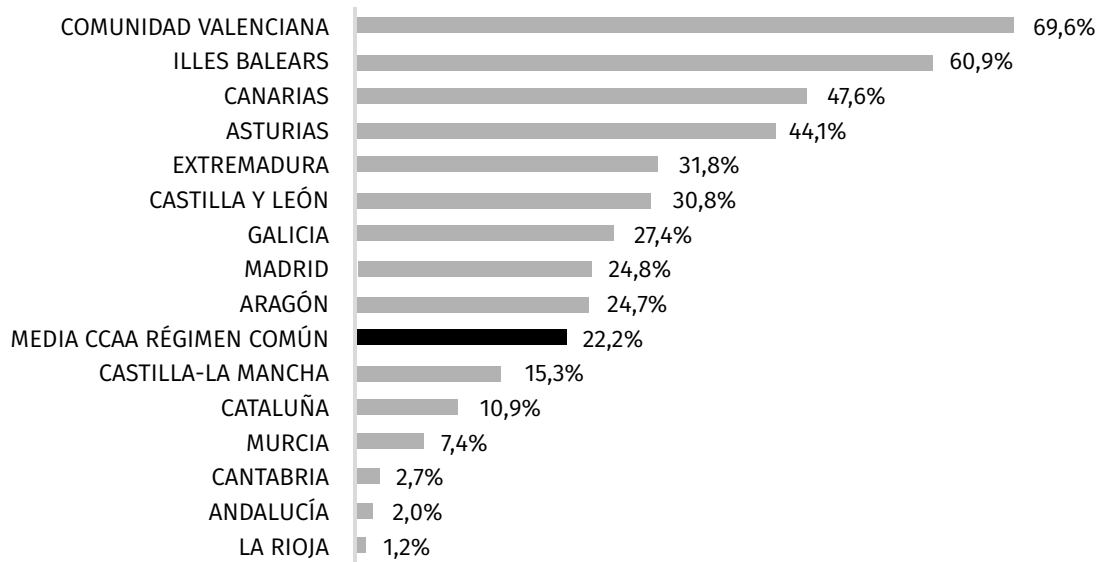


Fuente: Elaboración propia a partir de la COFOG (Ministerio de Hacienda) y de las liquidaciones del Presupuesto de las entidades locales (IGAE)

Al igual que sucedía al analizar el gasto en 2019, el aumento del gasto en protección social es el que presenta una mayor dispersión (véase el gráfico 9). Aquí nos encontramos con CCAA en las que el aumento del gasto está por debajo del aumento de precios, como es el caso de La Rioja, Andalucía y Cantabria, y otras regiones como Valencia y las Illes Balears donde se ha producido un aumento mucho mayor que en educación y salud. En el período 2012-19, el gasto per cápita en protección social creció en Illes Balears un 60,9%, muy por encima de lo que creció de media en el conjunto de CCAA de régimen común (22,2%), con lo que pasó de estar un 12% por debajo de la media (2012) a situarse un 16,3% por encima (2019). El caso de Valencia resulta sorprendente, no sólo ha sido la que más aumentado su gasto en protección

social, un 69%, sino que la mayor parte de aumento del gasto se produce en los dos últimos años analizados. Se ignoran las causas de un aumento tan rápido y cuantioso, que podría responder a un cambio en la clasificación de algunos gastos, lo que ha provocado un aumento tan notable en protección social, u otros motivos. Podemos afirmar que en protección social es donde se prevé que haya un mayor incremento de gasto debido a que el envejecimiento de la población creará mayores necesidades.

Gráfico 9.
Porcentaje de variación del gasto en protección social en las CCAA de régimen común, 2012-2019.

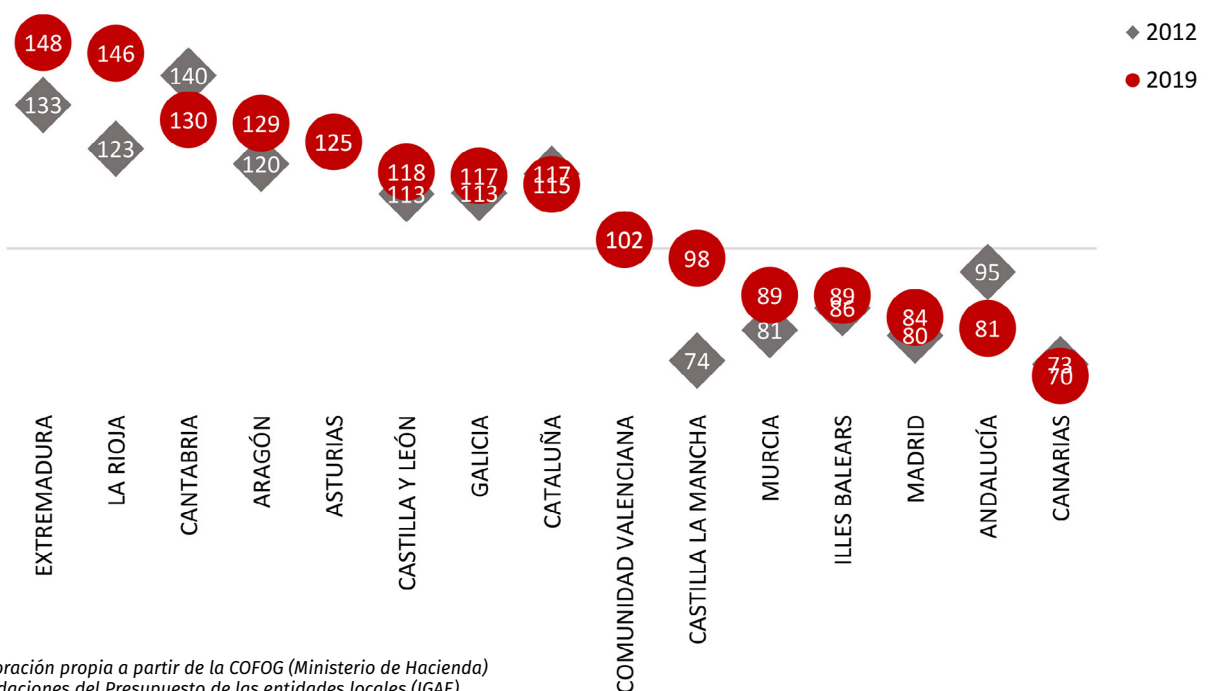


Fuente: Elaboración propia a partir de la COFOG (Ministerio de Hacienda) y de las liquidaciones del Presupuesto de las entidades locales (IGAE)

Respecto al resto de servicios reflejados en el gráfico 10, una vez realizado los ajustes, se aprecian grandes diferencias entre CCAA. La dispersión en este ámbito es incluso mayor que en el caso de los SPF, hasta el punto de que el gasto per cápita de Canarias no llega al 50%

del que realiza la comunidad que más recursos destina en términos per cápita que es Extremadura, con un 48% sobre el promedio. A Extremadura le sigue La Rioja con un 46% por encima de la media.

Gráfico 10.
Evolución del índice de gasto per cápita en resto de servicios en las CCAA régimen común, 2012-19. (ESP base 100)



Fuente: Elaboración propia a partir de la COFOG (Ministerio de Hacienda) y de las liquidaciones del Presupuesto de las entidades locales (IGAE)

En general, se aprecia una tendencia general de reducción del gasto per cápita en el resto de servicios, lo que evidencia el esfuerzo cada vez mayor que tienen que hacer las CCAA con el fin de sostener los SPF y los importantes incrementos de gasto que estos generan. Esta dinámica, obviamente, va en detrimento del gasto que pueden realizar las CCAA para atender el resto de sus competencias.

6. Conclusión.

En el presente trabajo se proponen una serie de ajustes a los datos que elabora la IGAE que clasifican el gasto por funciones siguiendo la COFOG que permiten comparar el gasto de las CCAA en los SPF y no fundamentales. Estos datos se pueden utilizar para medir el esfuerzo realizado de las CCAA en cada uno de los servicios y analizar adecuadamente su evolución.

Los cuatro ajustes propuestos consisten en:

- Descontar las transferencias realizadas a otras administraciones públicas. Esto resuelve la distorsión que representa para algunas CCAA, por un lado, las transferencias negativas por el SFA y, por el otro, la existencia de transferencias a entidades locales que asumen competencias que en otras comunidades recaen directamente sobre ellas, hecho especialmente relevante en las Illes Balears y las Islas Canarias.
- A continuación, se añaden los gastos realizados por las diputaciones, los cabildos y los consejos insulares en sanidad y protección social. Dichas entidades locales apenas tienen competencias en educación, con lo que su gasto en esta función es testimonial. De esta manera se recoge tanto el gasto directo, como el indirecto de la CCAA en SPF.
- Otro de los gastos que conviene deducir son los gastos en intereses de la deuda. Éstos, a pesar de ser un gasto relevante, no implican unos mayores servicios para la ciudadanía en el momento presente y se derivan del endeudamiento histórico de la comunidad, que en parte proviene de una infrafinanciación de las CCAA de ejercicios anteriores.
- Finalmente, se debe considerar que no todas las CCAA tienen las mismas competencias. Para realizar un análisis comparativo es necesario descontar el gasto en funciones no homogéneas y centrar el análisis en las CCAA. Para las regiones forales no se dispone de los gastos en competencias no homogéneas, y, debido a su especial idiosincrasia, no

son comparables en muchos aspectos al resto, por lo que también se ha decidido dejarlas al margen del análisis.

Los resultados explican algunos valores que resultan llamativos si analizamos directamente los datos ofrecidos en la COFOG. Por ejemplo, si bien según COFOG el gasto de las Illes Balears o las Islas Canarias en servicios públicos no fundamentales se sitúa muy por encima de la media estatal y, al mismo tiempo, el gasto en protección social se sitúa sensiblemente por debajo, ello se debe, principalmente, a que parte del gasto en protección social en dichas comunidades se realiza en gran parte a través de entidades locales, como es el caso de los consejos insulares o los cabildos. Una vez realizadas las correcciones explicadas, se obtienen unos valores cercanos a la media o incluso superiores.

Los datos corregidos permiten comprender la evolución del gasto en los SPF en el periodo 2012-2019. La evolución del gasto en SPF ha sido dispar en cada CCAA. Las diferencias relativas entre las CCAA que más gastan en SPF en términos per cápita (Cantabria y Extremadura) y las que menos gastan (Andalucía y Madrid) se han acentuado. También se observa como las Illes Balears y Canarias, que tenían un gasto inferior al promedio de CCAA de régimen común en 2012, pasan a situarse ligeramente por encima de la media. Este recorrido se logra, en parte, gracias a la buena evolución de la actividad económica y su correspondiente aumento de ingresos tributarios hasta el inicio de la pandemia que ha logrado no solo acercar el gasto en educación y sanidad a la media estatal, sino incluso superarla. Por otro lado, el gasto en protección social ha logrado pasar de estar por debajo de la media a estar claramente por encima, una vez que se realizan los ajustes previamente comentados.

Bibliografía.

- *Datos Clasificación Funcional (COFOG) sector AAPP y subsectores (detalle por Comunidades Autónomas)*. Ministerio de Hacienda. <http://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/iacogof.aspx>
- *Haciendas locales en cifras Ministerio de Hacienda*. http://www.hacienda.gob.es/CDI/sgfal/hhll%20en%20cifras/hhll_en_cifras_2018.pdf
- Herrero Alcalde, A., & Urbanos Garrido, R. (2019). Diferencias interregionales y autonomía de gasto. *Presupuesto y gasto público*, (96), 125-146.
- *Informes relativos a las Cuentas Generales de los Consejos Insulares de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera correspondientes al ejercicio 2014, 2015 y 2016*. Sindicatura de cuentas de las Islas Baleares. <http://www.sindicaturaib.org/sincomfront/seccion.htm?id=103&pager.offset=0>
- *Informes sobre la financiación definitiva de las comunidades autónomas a través del sistema de financiación. Documentos de liquidación, cuadros y anexos del periodo 2009 a 2018*.
- Melián González, A., & Dorta Velázquez, J. A. (2018). Análisis de los empleos no financieros en términos SEC de las Comunidades Autónomas de régimen común en los servicios públicos fundamentales y otras competencias. *Auditoría pública n.72*, pp. 123-134.
- Onrubia Fernández, J. (2019). Algunas consideraciones sobre la financiación de los servicios públicos fundamentales transferidos. *Presupuesto y Gasto Público*, 96, 11-31.
- Pérez García, F., & Pérez Ballester, J. (2019). Necesidades de gasto en servicios públicos fundamentales. *Presupuesto y gasto público*, (96), 33-56.
- *Presupuestos y liquidaciones de las entidades locales*. Ministerio de Hacienda. <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Administracion%20Electronica/OVEELL/Paginas/ConsultaPresupuestosYLiquidaciones.aspx>
- Utrilla de la Hoz, A. (2019). Cargas de estructura y deseconomías de escala en la provisión de servicios públicos fundamentales. *Presupuesto y gasto público*, (96), 107-124.



ANEXO

Cuadro A1.
Distribución funcional del gasto de las comunidades autónomas según COFOG (2019).
(Millones de euros)

CCAA	07. Salud	09. Educación	10. Protección Social	Subtotal SPF	Resto de servicios	TOTAL
ANDALUCÍA	10.705	8.556	1.648	20.909	7.685	28.594
ARAGÓN	2.167	1.336	368	3.871	1.628	5.499
ASTURIAS	1.780	878	435	3.093	1.189	4.282
ILLES BALEARS	1.764	1.111	166	3.041	2.629	5.670
CANARIAS	3.321	1.944	298	5.563	3.744	9.307
CANTABRIA	995	633	215	1.843	845	2.688
CASTILLA-LA MANCHA	3.133	1.953	586	5.672	1.807	7.479
CASTILLA Y LEÓN	4.040	2.322	750	7.112	2.533	9.645
CATALUÑA	11.396	7.059	2.425	20.880	13.471	34.351
EXTREMADURA	1.781	1.172	373	3.326	1.397	4.723
GALICIA	4.295	2.615	650	7.560	3.123	10.683
MADRID	9.229	5.312	1.984	16.525	11.245	27.770
MURCIA	2.430	1.576	335	4.341	1.374	5.715
NAVARRA	1.128	789	421	2.338	1.966	4.304
LA RIOJA	491	329	103	923	473	1.396
COMUNIDAD VALENCIANA	7.607	4.854	1.290	13.751	6.264	20.015
PAÍS VASCO	4.117	3.093	540	7.750	3.315	11.065
TOTAL CA	70.379	45.532	12.587	128.498	64.688	193.186

Fuente: Elaboración propia a partir de la COFOG (Ministerio de Hacienda). Datos de 2019 provisionales.

Cuadro A2.**Ajustes aplicados a los gastos de la COFOG en las CCAA régimen común en 2019.**

(Millones de euros)

CCAA	Gasto según COFOG (A)	Ajuste. Transferencias a otras admin. públicas	Ajuste. Intereses	Ajuste. Salud diputaciones, cabildos y consejos	Ajuste. Servicios sociales diputaciones, cabildos y consejos	Ajuste. Competencias no homogéneas	Total ajustes (B)	Gasto ajustado (A + B)
ANDALUCÍA	28.594	-1.868	-473	8,97	465,33	-899,54	-2.766	25.828
ARAGÓN	5.499	-291	-137	0,74	7,69	-93,76	-513	4.986
ASTURIAS	4.282	-225	-52	0	0	-83,3	-360	3.922
ILLES BALEARS	5.670	-1.705	-136	7,91	232,87	-124,07	-1.724	3.946
CANARIAS	9.307	-2.378	-85	47,77	347,11	-298,72	-2.367	6.940
CANTABRIA	2.688	-170	-42	0	0	-142,79	-355	2.333
CASTILLA-LA MANCHA	7.479	-324	-181	10,09	49,3	-12,76	-458	7.021
CASTILLA Y LEÓN	9.645	-484	-197	4,61	205,86	-17,17	-488	9.157
CATALUÑA	34.351	-3.961	-1190	38,22	87,54	-2595,55	-7.621	26.730
EXTREMADURA	4.723	-294	-69	6,02	4,93	-8,71	-361	4.362
GALICIA	10.683	-581	-159	0,78	38,8	-334,28	-1.035	9.648
MADRID	27.770	-5.745	-728	0	0	-1141,56	-7.615	20.155
MURCIA	5.715	-358	-132	0	0	-20,41	-510	5.205
LA RIOJA	1.396	-90	-6	0	0	-77,84	-174	1.222
COMUNIDAD VALENCIANA	20.015	-2.133	-464	140,92	64,34	-352,9	-2.745	17.270
TOTAL CA régimen común	177.817	-20.607	-4.051	266	1.504	-6.203	-29.092	148.725

Fuente: Elaboración propia a partir de la COFOG (Ministerio de Hacienda) y de las liquidaciones del Presupuesto de las entidades locales (IGAE)

Cuadro A3. Distribución funcional del gasto de las CCAA no forales (2019) (Millones de euros)

Gasto no financiero de las comunidades, distinguiendo entre SPF y otros servicios, a partir de datos COFOG, una vez eliminadas transferencias entre AAPP e intere-

ses, añadido el gasto de diputaciones, consejos insulares y cabildos en servicios sociales esenciales y en salud, y a competencias homogéneas.

CCAA	07. Salud	09. Educación	10. Protección Social	SPF	Resto de servicios	TOTAL
ANDALUCÍA	10.714	8.556	2.113	21.383	4.444	25.828
ARAGÓN	2.168	1.336	376	3.879	1.106	4.986
ASTURIAS	1.780	878	435	3.093	829	3.922
ILLES BALEARS	1.772	1.111	399	3.282	664	3.946
CANARIAS	3.369	1.944	645	5.958	982	6.940
CANTABRIA	995	633	215	1.843	490	2.333
CASTILLA-LA MANCHA	3.143	1.953	635	5.731	1.289	7.021
CASTILLA Y LEÓN	4.045	2.322	956	7.322	1.835	9.157
CATALUÑA	11.434	7.059	2.513	21.006	5.724	26.730
EXTREMADURA	1.787	1.172	378	3.337	1.025	4.362
GALICIA	4.296	2.615	689	7.600	2.049	9.648
MADRID	9.229	5.312	1.984	16.525	3.630	20.155
MURCIA	2.430	1.576	335	4.341	864	5.205
LA RIOJA	491	329	103	923	299	1.222
COMUNIDAD VALENCIANA	7.748	4.854	1.354	13.956	3.314	17.270
TOTAL CA régimen común	65.400	41.650	13.130	120.180	28.546	148.725

Fuente: Elaboración propia a partir de la COFOG (Ministerio de Hacienda) y de las liquidaciones del Presupuesto de las entidades locales (IGAE)