



Estudios sobre la Economía Española

Las finanzas autonómicas en 2023 y entre 2003 y 2023

ÁNGEL DE LA FUENTE

Estudios sobre la Economía Española 2024/11

Abril 2024

fedea

*Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores
y no coinciden necesariamente con las de Fedea.*

Las finanzas autonómicas en 2023 y entre 2003 y 2023

Angel de la Fuente*
FEDEA e Instituto de Análisis Económico (CSIC)

Abril de 2024

Resumen

En este informe se analiza la evolución de los ingresos y gastos autonómicos, el saldo presupuestario del sector y su *stock* de deuda desde 2003 hasta el presente. En la primera parte del trabajo se presta especial atención al comportamiento del gasto por habitante a precios constantes. Seguidamente se analizan en cierto detalle las cuentas de los últimos ejercicios, destacando el efecto que sobre ellas han tenido algunos factores atípicos, incluyendo los ingresos y gastos extraordinarios ligados a la crisis del Covid y los errores de previsión en el cálculo de las entregas a cuenta del sistema de financiación autonómica. Corregir los datos brutos por el impacto de estos factores modifica significativamente la situación financiera aparente de las CCAA, para mal en los años de la pandemia (2020 y 2021) y para bien en 2022 y 2023, y ofrece una perspectiva bastante distinta sobre su evolución.

Palabras clave: Gasto autonómico, ingresos autonómicos
Clasificación JEL: H70

* Este trabajo forma parte de un proyecto financiado en parte por BBVA Research.
Los datos utilizados están disponibles en un Excel que se puede descargar con el trabajo.

1. Introducción

En este informe se analiza la evolución de las finanzas regionales desde 2003 hasta el presente con especial atención al ejercicio 2023, para el que se han publicado recientemente datos preliminares. El análisis toma como punto de partida el ejercicio 2003 porque éste es el primer año en el que todas las comunidades autónomas fueron responsables de la gestión de la sanidad durante el ejercicio completo. Puesto que desde entonces no ha habido traspasos de gran peso en términos de su dotación económica, las series corresponden a un período en el que las competencias de gasto de todas las autonomías se han mantenido aproximadamente constantes, aunque no iguales para todas ellas.

El resto del trabajo está dividido en cinco secciones. En la sección 2 se describen los datos utilizados, se indican los ajustes que se han introducido en los mismos y se comentan algunos aspectos de la mecánica del Sistema de Financiación Autónoma (SFA) que ayudan a entender la en ocasiones peculiar evolución de los ingresos y gastos autonómicos. En las secciones 3 y 4 se analiza la evolución de estas dos variables, el saldo presupuestario del sector y su *stock* de deuda, trabajando con datos agregados y prestando especial atención a los últimos ejercicios. Seguidamente, en la sección 5 se trabaja con datos desagregados a nivel regional, lo que permite apreciar la gran diversidad de experiencias que se registra en los distintos territorios. Finalmente, la sección 6 concluye el trabajo.

El análisis de las series de gasto e ingreso autonómico revela un fuerte incremento del gasto entre 2003 y 2009 que se traduce en un rápido deterioro de la situación financiera de las comunidades autónomas una vez los ingresos dejan de crecer con el inicio de la Gran Recesión y especialmente en 2010 y 2011, que es cuando la caída de ingresos llega con toda su fuerza a las cuentas autonómicas en Contabilidad Nacional debido al retardo de dos años con el que se practican las liquidaciones del sistema. Entre 2011 y 2013 se observa una mejora significativa de los saldos presupuestarios regionales como resultado de un apreciable recorte del gasto y de la recuperación parcial y posterior estabilización de los ingresos. En 2014 y 2015, sin embargo, los déficits autonómicos tienden a estancarse y las comunidades incumplen con claridad sus objetivos de estabilidad presupuestaria. Entre 2016 y 2018 se produce un avance muy significativo en la reducción del déficit presupuestario de las autonomías en un contexto de rápido crecimiento del PIB y de los ingresos. Las CCAA cerraron 2018 con un déficit presupuestario del 0,23% del PIB, cumpliendo así holgadamente su objetivo de déficit presupuestario (del 0,4%) por segunda vez consecutiva desde el inicio de la crisis.

En 2019, sin embargo, la mejora de las cuentas autonómicas se interrumpe, en parte por cuestiones técnicas que tienen que ver con cambios en el calendario de ingresos del IVA. Aun descontando este efecto, sin embargo, el repunte del déficit ha hecho que tanto las CCAA en su conjunto como la mayor parte de ellas individualmente hayan vuelto a incumplir sus objetivos de estabilidad. Seguidamente, 2020 y 2021 han estado marcados por la crisis del Covid, con el consiguiente aumento de las necesidades de gasto para hacer frente a la pandemia y una fuerte caída de los ingresos tributarios durante el primero de estos ejercicios. El Gobierno central, sin embargo, ha optado por absorber en primera instancia la totalidad de ambos *shocks*, manteniendo unas entregas a cuenta calculadas con previsiones anteriores a la crisis y aportando recursos

adicionales a las autonomías mediante transferencias extraordinarias no retornables fuera del sistema de financiación ordinario. Esto ha permitido a las comunidades autónomas reducir su déficit presupuestario pese al fuerte aumento del gasto. El precio es, por supuesto, un mayor déficit del Estado y el gradual debilitamiento de la responsabilidad fiscal de unas comunidades autónomas que están siendo sobreprotegidas, tanto en esta crisis como en la anterior. En 2022 y 2023, finalmente, el déficit autonómico repunta con fuerza, pero en buena parte, una vez más, por el impacto de factores atípicos entre los que destacan la mecánica de las liquidaciones y el sesgo a la baja en el cálculo de las entregas a cuenta causado por la sorpresa inflacionaria generada por la Guerra de Ucrania. Corrigiendo por atípicos, el déficit presupuestario autonómico se ha mantenido aproximadamente constante en 2022 y 2023 en torno al 0,65% del PIB, claramente por encima del objetivo pese a la rápida recuperación del PIB en estos ejercicios, pero significativamente por debajo del déficit observado.

2. Datos y ajustes y una nota sobre la mecánica del SFA

Los datos utilizados en este trabajo provienen de las cuentas de las administraciones regionales que elabora la IGAE y en particular de las series desagregadas por comunidades autónomas que este organismo publica para el período desde 2000 en adelante (IGAE, 2024a).

Las series de la IGAE ofrecen información sobre los ingresos (recursos) y gastos (empleos) no financieros de las CC.AA. calculados con criterios de Contabilidad Nacional (CN). A los efectos que aquí nos interesan, conviene modificar la agrupación de partidas que se utiliza en CN con el fin de recoger de una forma más intuitiva los efectos del sistema de financiación autonómica (SFA) sobre los ingresos y gastos regionales. El problema tiene que ver con el tratamiento de las transferencias a otras administraciones públicas, una partida que en el caso de las CC.AA. está dominada por transferencias al Estado por conceptos relacionados con el SFA (tales como la aportación navarra al Estado¹ o los saldos negativos de la Transferencia de Garantía o del Fondo de Suficiencia de ciertas comunidades de régimen común).² Aunque estas transferencias realmente reducen los ingresos netos de los que disponen las administraciones regionales, en CN se las incluye entre los "gastos" de las CCAA, dejando a éstas con "ingresos brutos" que son poco informativos. Con el fin de evitar este problema, en lo que sigue las transferencias (corrientes y de capital) a otras administraciones públicas españolas se trasladan desde el apartado de empleos al de recursos, donde se deducen de las transferencias (corrientes y de capital) procedentes de otras administraciones públicas para construir una nueva partida de ingresos netos por transferencias de otras administraciones públicas domésticas que se integra en el apartado de recursos de las CCAA. Los recursos y empleos netos de transferencias que se obtienen tras esta corrección se denominarán en lo que sigue *ingresos y gastos ajustados* de las CCAA.

¹ No se incluye, sin embargo, el cupo vasco, que no pasa por los presupuestos de las comunidades autónomas sino por los de las diputaciones forales.

² Las transferencias estatales a las corporaciones locales parecen recogerse siempre como tales en CN, sin afectar a las CCAA, incluso en aquellos casos en los que estas últimas sirven de intermediarias en su pago. En consecuencia, no parece que estas transferencias distorsionen los ingresos de las CCAA, pero si lo hicieran la distorsión desaparecería al calcularse los ingresos netos por transferencias de otras administraciones pues las entradas provenientes de la AGE se cancelarían con las salidas hacia las corporaciones locales.

Entregas a cuenta y liquidaciones del SFA

Los ingresos del sistema de financiación autonómica pueden dividirse en dos grandes bloques. En el primero se integran los ingresos tributarios recaudados directamente por las CCAA, que corresponden a una serie de impuestos cedidos totalmente por el Estado (ITP y AJD, Sucesiones y Donaciones, Tasas sobre el Juego, Patrimonio y Tasas afectas a los servicios traspasados), así como a los ingresos por los *tributos propios* que ha establecido cada comunidad. El segundo y más importante de los bloques incluye las transferencias estatales ligadas a los distintos Fondos del SFA y los tramos autonómicos de los impuestos gestionados por la Agencia Tributaria estatal (incluyendo el IRPF y el IVA, cuyos rendimientos se comparte entre la administración central y las regionales).

Este segundo bloque de recursos funciona con un sistema de entregas a cuenta y liquidaciones. Lo que las comunidades ingresan realmente por estos conceptos a lo largo del año t son una serie de *entregas a cuenta* basadas en las previsiones de ingresos tributarios recogidas en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) que se ingresan por doceavas partes mensuales. La diferencia entre los ingresos definitivos que, a posteriori, corresponden a cada región con cargo a la recaudación observada del año t y las entregas a cuenta percibidas por ésta a lo largo del ejercicio t se paga (o al menos se calcula y se recoge en Contabilidad Nacional) dos años más tarde, una vez se dispone de todos los datos necesarios para practicar la liquidación del sistema. En ese momento es también cuando el Estado abona a las CCAA los llamados Fondos de Convergencia (los fondos de Cooperación y Competitividad), para los que la ley no prevé la existencia de entregas a cuenta. Por lo tanto, en el año t las regiones ingresan las entregas a cuenta correspondientes al ejercicio en curso y, en principio, la liquidación de $t-2$, mientras que la liquidación de t se practica en $t+2$.

Gráfico 1: Saldo de la liquidación del SFA (practicada en t , correspondiente a $t-2$)



El Gráfico 1 muestra la accidentada evolución del saldo agregado de la liquidación del SFA. Generalmente, este saldo es positivo, indicando que las CCAA reciben transferencias complementarias del Estado. El saldo, sin embargo, será negativo si el Estado sobreestima los

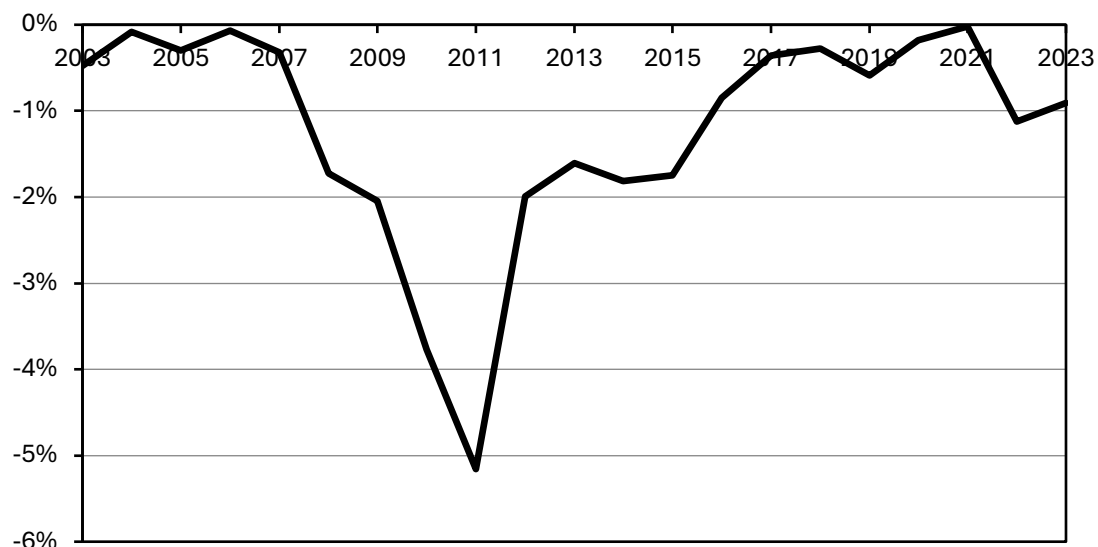
ingresos tributarios hasta el punto de adelantar a las CCAA más dinero del que a posteriori les corresponde, incluyendo los Fondos de Convergencia. Cuando se da esta circunstancia, las CCAA deberían en principio devolver dinero al Estado. En la práctica, sin embargo, tales reintegros siempre se han aplazado o condonado, convirtiéndolos en un préstamo a devolver a lo largo de muchos años (caso de 2010 y 2011), o transfiriendo a las CCAA los recursos necesarios para devolver los saldos negativos (en 2022). El préstamo no elimina el impacto adverso de la liquidación sobre el saldo presupuestario de las CCAA en Contabilidad Nacional, pero la transferencia sí lo hace.

3. Evolución del conjunto de las comunidades autónomas desde 2003

El Gráfico 2 muestra la evolución del saldo presupuestario del conjunto de las comunidades autónomas medido como porcentaje del PIB nacional desde 2003 hasta 2023. Durante los primeros años del período analizado, que corresponden a la parte final de una larga expansión económica, las CC.AA. se mantienen cerca del equilibrio presupuestario. Con la llegada de la Gran Recesión en 2008, los saldos presupuestarios autonómicos se deterioran muy rápidamente hasta alcanzar un déficit máximo del 5,2% del PIB en 2011, con un retardo de dos años sobre el fondo de la recesión debido al sistema de entregas a cuenta y liquidaciones descrito en la sección anterior. Tras el récord de 2011, las cosas comienzan a mejorar, aunque con ciertos altibajos, hasta volver a un saldo presupuestario similar al de partida de 2017 en adelante.

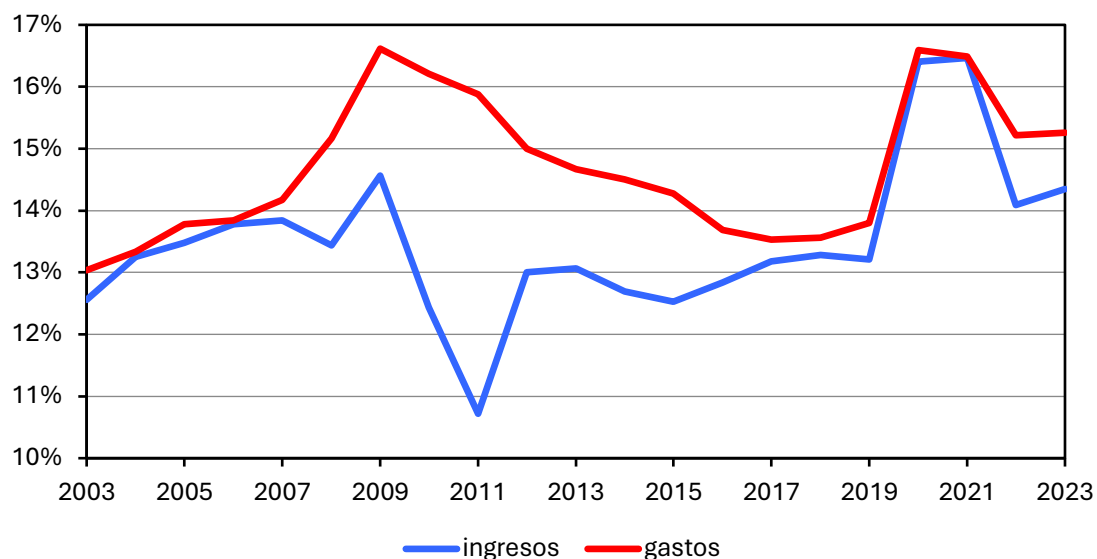
Sorprendentemente, los déficits autonómicos no se han visto afectados en 2020 y 2021 por la crisis del Covid gracias a las cuantiosas transferencias extraordinarias que el Estado ha realizado para cubrir los gastos derivados de la pandemia. En 2022, sin embargo, el déficit repunta hasta el 1,14% pese a la vigorosa recuperación del PIB, en parte por la devolución de parte de las generosas entregas a cuenta de 2020 y en parte porque las entregas a cuenta de 2022 se calcularon con una previsión de inflación muy inferior a la generada a posteriori por el inicio de la Guerra de Ucrania. Finalmente, el déficit se reduce sólo ligeramente en 2023, manteniéndose en torno al 1% del PIB.

Gráfico 2: Saldo presupuestario no financiero como % del PIB conjunto de las comunidades autónomas



Resulta interesante analizar en cierto detalle las sendas de gasto e ingreso que hay detrás de los saldos presupuestarios autonómicos. Trabajando con las magnitudes ajustadas descritas en la sección anterior, el Gráfico 3 resume la evolución de los ingresos y los gastos no financieros de las CCAA medidos como porcentajes del PIB. En el gráfico se aprecia un patrón de comportamiento con varias fases bien diferenciadas. Entre 2003 y 2007 los ingresos y los gastos de las comunidades autónomas crecen a un ritmo similar, lo que permite mantener una situación de equilibrio presupuestario aproximado. Entre 2007 y 2009 los gastos se disparan muy por encima de los ingresos. Entre 2009 y 2011 los ingresos se desploman en parte como resultado de las abultadas liquidaciones negativas de 2008 y 2009, lo que se traduce en un rápido aumento del déficit a pesar de la caída del gasto. Tras 2011, este efecto atípico desaparece, con la consiguiente recuperación de los ingresos, y el déficit se va reduciendo gracias fundamentalmente a un crecimiento del gasto inferior al del PIB. Aunque a un ritmo desigual, con pausas y altibajos, el saldo presupuestario continúa mejorando hasta volver entre 2017 y 2019 a niveles similares a los de los primeros años 2000.

Gráfico 3: Gastos e ingresos no financieros ajustados como porcentaje del PIB, conjunto de las comunidades autónomas



En 2020 se inicia la pandemia de Covid, cuyos efectos no se aprecian en la senda de déficit del Gráfico 2 pero sí en el Gráfico 3, donde se dibujan por separado los gastos y los ingresos autonómicos. Pese a la aparente continuidad de la senda de déficit, 2020 ha sido un año muy atípico, caracterizado por un fortísimo repunte tanto de los gastos como de los ingresos medidos como fracción del PIB. Además de la fuerte caída de la renta, que reduce el denominador, el primer fenómeno refleja el incremento de las necesidades de gasto para hacer frente a la pandemia del Covid y el segundo la decisión de la Administración Central de absorber en primera instancia el grueso del *shock* causado por la crisis sanitaria, aportando recursos extraordinarios a los gobiernos regionales. También ha sido atípico 2021. Pese a la significativa recuperación de la renta y a que el impacto de la pandemia ha sido bastante menor que en 2020 gracias al elevado nivel de vacunación, el peso en el PIB de tanto los ingresos como los gastos autonómicos se ha mantenido aproximadamente constante en este ejercicio. En 2022 se registra

un fuerte incremento del PIB nominal, alimentando en parte por una elevada inflación, que reduce bruscamente el peso en el PIB de los gastos y, en mayor medida, de los ingresos, que en buena parte están prefijados a través de las entregas a cuenta del sistema de financiación autonómica. Pese a ello, los niveles de ingreso, y especialmente, de gasto sobre PIB no han vuelto a los niveles previos a la pandemia. Tampoco lo han hecho en 2023, año en el que el gasto se mantiene constante como fracción del PIB y los ingresos repuntan ligeramente, con la desaparición de ciertas partidas extraordinarias compensando en buena parte el fuerte incremento de la liquidación del SFA.

Como se aprecia en el Gráfico 3, las variaciones registradas durante el período analizado tanto en los ingresos como en los gastos autonómicos, medidos ambos como fracción del PIB, son muy importantes. Entre 2003 y 2009 los ingresos de las comunidades autónomas aumentan en dos puntos de PIB, se desploman seguidamente, perdiendo casi cuatro puntos en dos años, y llegan a 2019 con un nivel superior en seis décimas de punto de PIB a su nivel de partida. De la misma forma, el gasto creció en 3,6 puntos de PIB entre 2003 y 2009 y se ha reducido desde entonces hasta 2019 en 2,8 puntos, lo que nos deja en ese último año casi ocho décimas de punto por encima del registro inicial. Así pues, la situación de 2019, justo antes del inicio de la crisis del Covid, era similar a la de 2003 no sólo en términos del déficit de las CCAA sino también de sus niveles medios de gasto e ingreso sobre PIB, aunque con una cierta deriva al alza en ambas variables.

Tanto el ingreso como el gasto se han incrementado en unos tres puntos de PIB en 2020 manteniéndose aproximadamente constantes en 2021. La situación es similar a la registrada en 2008-09 en lo que respecta al crecimiento del gasto, pero mientras que entonces los ingresos cayeron ligeramente en 2008 y crecieron en torno a un punto en 2009, ahora el crecimiento de los ingresos (vía transferencias estatales) ha sido mayor que el de los gastos, con lo que la situación aparente de las finanzas autonómicas ha mejorado pese al Covid. Tras el final de la pandemia y de las ayudas extraordinarias, el déficit ha repuntado con cierta fuerza en 2022 y 2023, al caer más rápidamente los ingresos que los gastos, en parte como resultado de la sorpresa de inflación causada por la Guerra de Ucrania, que lógicamente no pudo incorporarse al cálculo de las entregas a cuenta de 2022.

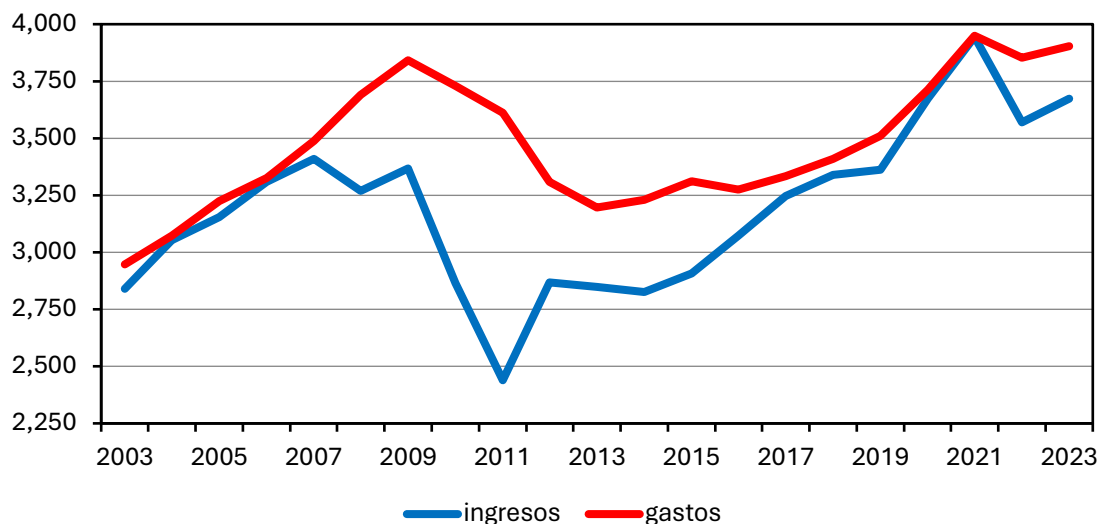
La evolución del gasto real por habitante

El gasto autonómico por habitante medido a precios constantes es seguramente un indicador razonable del nivel de prestación de servicios de los gobiernos regionales, al menos en circunstancias ordinarias. El Gráfico 4 muestra la evolución de este indicador junto con la de los ingresos autonómicos normalizados de la misma forma.³ Como cabría esperar, el perfil temporal de las series es similar al observado en el Gráfico 3 pero no idéntico. En particular, cuando se trabaja con importes absolutos por habitante a precios constantes se observa con claridad un giro

³ En lo que sigue, trabajaré con cifras de ingresos y gastos ajustados por habitante medidos a precios constantes de 2015 utilizando el deflactor del PIB nacional. Los datos de PIB regional a precios corrientes son los que utiliza la IGAE y provienen de la Contabilidad Regional del INE (2024a). Se utiliza la serie homogénea 2000-2022 construida por el propio Instituto extendiendo hacia atrás la serie en base 2015 y el dato de 2023 de la Contabilidad Trimestral. El deflactor del PIB nacional se construye a partir de datos de PIB a precios corriente e índices de volumen tomados de la Contabilidad Nacional anual y trimestral (INE, 2024b y c). Los datos de población se refieren a 1 de enero de cada año y provienen del INE (2024d).

al alza tanto en el ingreso como en el gasto a partir de 2013 o 2014, que comienza más tarde y aparece muy suavizado cuando se utiliza el PIB como denominador. Por lo demás, el patrón es similar al del gráfico anterior: tras un fuerte incremento tanto de los ingresos como de los gastos reales de las comunidades autónomas en la primera parte del período analizado, ambas magnitudes se reducen abruptamente durante la Gran Recesión, aunque con un cierto retardo, para estabilizarse después e iniciar una recuperación en los años siguientes, que se mantiene durante la pandemia para invertirse parcialmente en 2022 y 2023, especialmente en el caso de los ingresos. En 2021, los ingresos reales por habitante de las CCAA fijaron su segundo máximo histórico consecutivo, habiéndose incrementado en 1.115 euros de 2015 con respecto al valor registrado en 2003 (lo que supone un incremento del 39,3%). También alcanza un máximo histórico el gasto real por habitante, que supera en 1.013 euros de 2015 (un 34,4%) su nivel de 2003 y en 119 euros (un 4%) su anterior récord de 2009. En 2022 los ingresos reales per cápita se reducen en un 10,3% y el gasto en un 3,4% y en 2023 ambos repuntan ligeramente.

Gráfico 4: Gastos e ingresos no financieros ajustados por habitante en euros constantes de 2015 conjunto de las comunidades autónomas



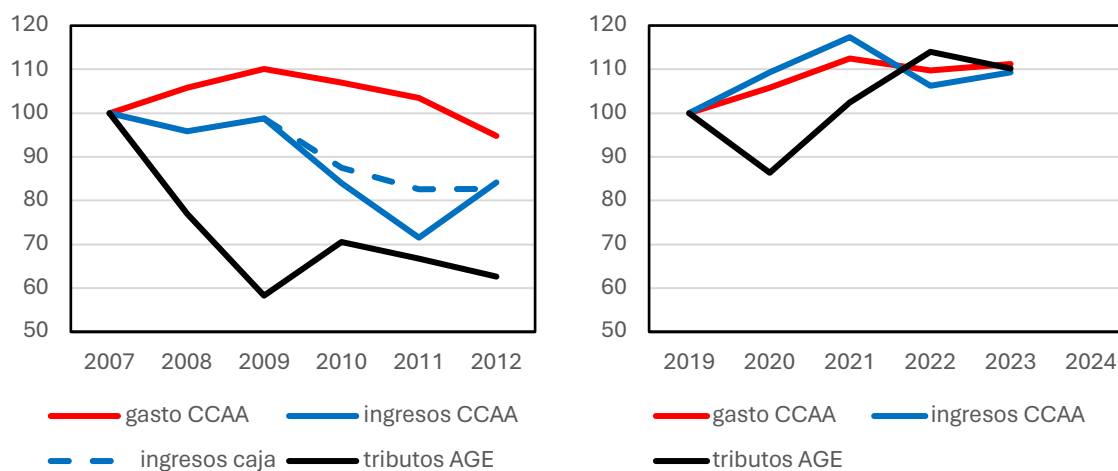
La respuesta a las crisis: 2008-09 vs 2020-21

El Gráfico 5 pone la lupa sobre las dos crisis registradas durante el período analizado, la crisis financiera que se inició en 2008-09 y la pandemia de Covid de 2020-21. Normalizando a 100 todas las series para el ejercicio anterior al comienzo de la crisis, los dos paneles del gráfico resumen la evolución de los ingresos y gastos ajustados autonómicos y de los ingresos tributarios de la Administración General del Estado (AGE) por impuestos sobre las rentas, el valor añadido y los productos, con todas las variables en términos per cápita y medidas a precios constantes. En el caso de la primera crisis, se muestran también los ingresos autonómicos “por caja”, sin descontar los saldos negativos de las liquidaciones de 2008 y 2009 que deberían haberse pagado al Estado en 2010 y 2011, pero cuyo pago se aplazó y todavía se está devolviendo.

Como ya se ha indicado, en ambos episodios el Gobierno central optó por “proteger” a las CCAA, absorbiendo al menos en primera instancia el grueso de la caída de ingresos con el fin de dar a

las administraciones regionales un mayor margen de gasto para hacer frente a la crisis, a través de un cálculo muy favorable de las entregas a cuenta del sistema de financiación autonómica y mediante diversas transferencias y otros mecanismos extraordinarios de ayuda. Aunque los ingresos tributarios del Estado cayeron en un 40% entre 2007 y 2009, los ingresos totales de las CCAA se mantuvieron aproximadamente constantes durante el mismo período y su gasto (real por habitante) aumentó en diez puntos (véase el panel izquierdo del Gráfico 5). La caída de ingresos sólo se trasladó a las CCAA en 2010 y 2011 a través de las correspondientes liquidaciones, suavizándose además su impacto mediante el aplazamiento del reintegro de los saldos negativos de las mismas, que se devolverán gradualmente durante un período de más de quince años. El ajuste del gasto fue aún más lento, manteniéndose por encima del nivel de 2007 a pesar de la persistente caída de ingresos.

Gráfico 5: Gastos e ingresos no financieros ajustados por habitante en euros constantes
Conjunto de las CCAA y Estado, año anterior al inicio de la crisis = 100

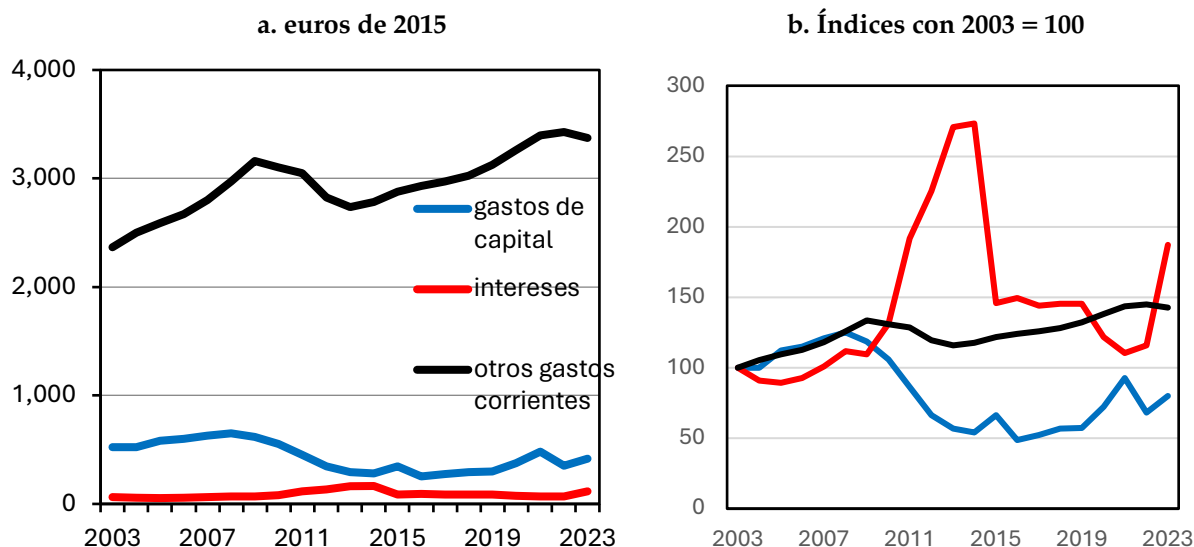


Pese a que la crisis fue más corta y su impacto sobre los ingresos tributarios mucho menor, el grado de (sobre-)protección a las autonomías fue aún mayor durante el segundo episodio analizado, la pandemia de Covid. Los ingresos reales por habitante de las CCAA no sólo se mantuvieron, sino que se incrementaron en 17 puntos porcentuales entre 2019 y 2021, 5 puntos más que su gasto, y han caído sólo modestamente con la llegada en 2022 de la liquidación de 2020, en parte gracias a la condonación de los saldos a devolver de la misma. El gasto, por su parte, se mantiene unos diez puntos por encima de su nivel prepandemia, sin tendencia aparente a la baja por el momento.

Componentes del gasto per cápita

El gasto no financiero que se muestra en el Gráfico 4 se puede dividir en tres grandes partidas: i) los gastos de capital (inversiones reales y transferencias de capital), ii) el gasto en intereses y iii) el gasto corriente neto de intereses, donde se incluyen los gastos de personal, la compra de bienes y servicios y las transferencias corrientes. El Gráfico 6 resume la evolución de estas partidas tras normalizarlas de la misma forma que los ingresos y los gastos agregados, mostrando tanto sus importes en euros constantes de 2015 como índices normalizados a 100 en 2003.

Gráfico 6: Componentes del gasto no financiero ajustado por habitante, conjunto de las comunidades autónomas a precios constantes de 2015



Como se aprecia en el gráfico, los perfiles de los tres componentes del gasto son muy diferentes. La partida de inversión se reduce rápidamente a partir de 2008 hasta situarse en torno a la mitad de su valor inicial en 2017. Su aparente repunte en 2020 y 2021 es, en cierto sentido, engañoso pues se debe fundamentalmente al aumento de las ayudas directas a empresas y autónomos para paliar los efectos de la pandemia y a las inversiones financiadas por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Entre estas ayudas se incluyen las otorgadas a través de la llamada línea Covid, financiada por la Administración Central pero ejecutada por las CCAA. La inversión vuelve a caer apreciablemente en 2022 y repunta otra vez en 2023, manteniéndose por encima de los niveles anteriores, seguramente gracias al aumento de las inversiones financiadas con los fondos europeos de *Next Generation EU*. Por su parte, el gasto en intereses se triplica entre 2005 y 2012 como resultado de la rápida acumulación de deuda y de la subida de la prima de riesgo. Su importe, sin embargo, se reduce sustancialmente a partir de 2014 como resultado fundamentalmente de la mejora de las condiciones financieras que el Gobierno Central ofrece a las CCAA en el FLA y otros mecanismos de liquidez, pero repunta con fuerza en 2023 cuando se comienza a acusar los efectos de la fuerte subida de tipos causada por el endurecimiento de la política monetaria para hacer frente a la inflación. Finalmente, el grueso del gasto corriente registra a partir de 2009 una caída mucho más modesta que el gasto total y recupera en 2013 su tendencia al alza para situarse en los años finales del período en un nivel superior al pico alcanzado en 2009.

El Gráfico 7 muestra la evolución de los tres componentes principales del gasto corriente neto de intereses de acuerdo con la CN: la remuneración de asalariados, la compra de consumos intermedios y las prestaciones sociales distintas de las prestaciones sociales en especie producidas directamente por las administraciones públicas (esto es, las prestaciones monetarias y aquellos bienes o servicios que las AAPP compran en el mercado y ofrecen a sus ciudadanos gratuitamente o a precios muy inferiores a los de mercado). Las tres variables muestran un perfil similar al del gasto corriente total neto de intereses, con un rápido crecimiento hasta 2009, seguido de un

apreciable recorte y una recuperación que nos lleva a máximos históricos en la parte final del período, seguidos finalmente por un ligero retroceso final que comienza en 2021 o 2022 y prácticamente no afecta a la partida de personal.

Gráfico 7: Componentes del gasto corriente neto de intereses, gasto por habitante, conjunto de las comunidades autónomas a precios constantes de 2015

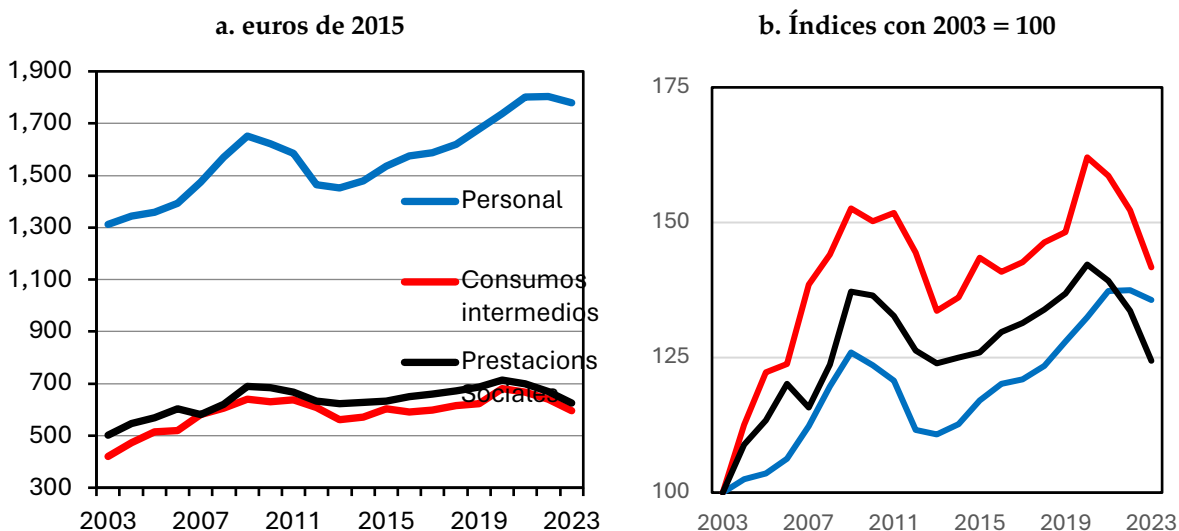
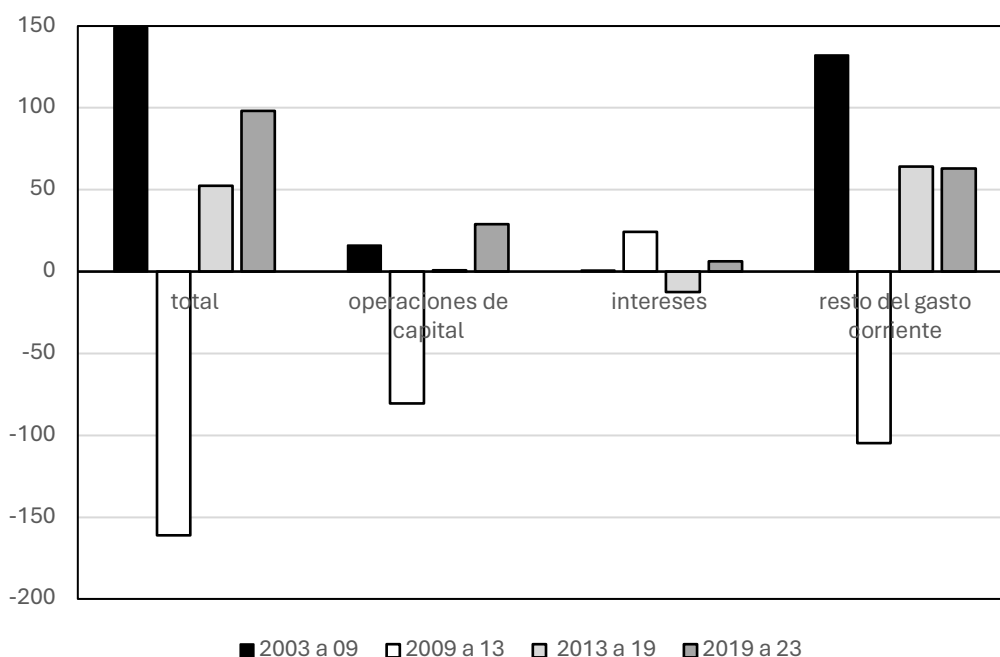


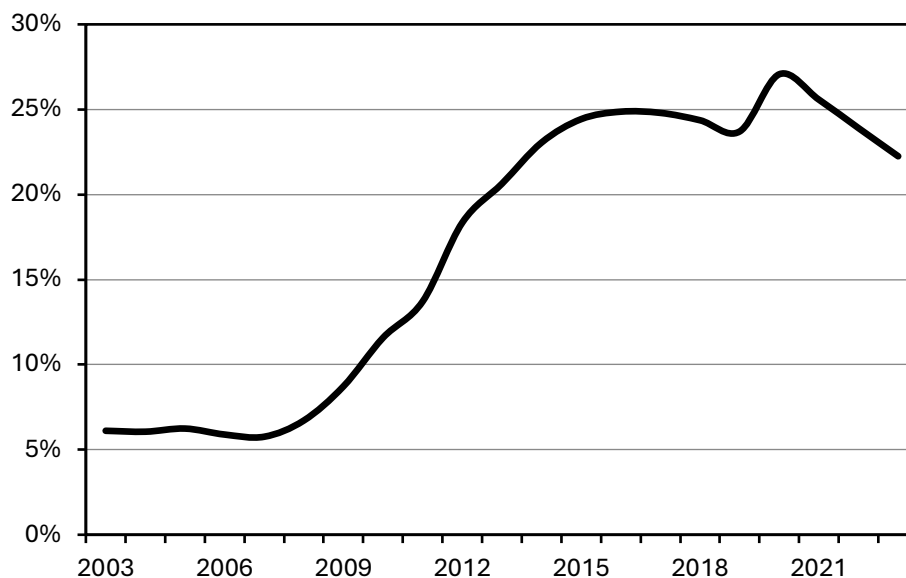
Gráfico 8: Variación media anual del gasto no financiero ajustado por habitante (CN) a precios constantes de 2015 y sus componentes, euros por año, varios períodos



El Gráfico 8 muestra la variación media anual del gasto real no financiero por habitante y la de sus componentes, medida en euros constantes por año durante distintos subperíodos. Entre 2003 y 2009 el gasto total por habitante a precios constantes de 2015 aumentó a un ritmo medio de 149 euros anuales, gracias fundamentalmente al incremento del gasto corriente neto de intereses. Entre 2009 y 2013 el gasto total se redujo aproximadamente al mismo ritmo al que antes había aumentado, pero la caída de la inversión absorbe casi la mitad del descenso, suavizando así la

caída del gasto no financiero. Entre 2013 y 2019 se observa una recuperación moderada del gasto, que proviene fundamentalmente del gasto corriente, mientras que los intereses descienden ligeramente y la inversión se mantiene casi plana sobre el conjunto del subperíodo. Finalmente, entre 2019 y 2023, el gasto repunta con más fuerza, como resultado de una cierta recuperación de la inversión y del fuerte incremento del gasto en intereses.

Gráfico 9: Evolución del *stock* de deuda autonómica como porcentaje del PIB



- Fuente: Banco de España (2024).

Por último, el Gráfico 9 muestra la evolución del *stock* de deuda autonómica medido como fracción del PIB. Esta variable se ha multiplicado por cinco en menos de una década como resultado de la Gran Recesión. Seguidamente, su valor se ha estabilizado en torno al 25% del PIB durante la fase de recuperación, mostrando sólo un ligero descenso entre 2016 y 2019, y ha repuntado con fuerza en 2020 con la crisis del Covid -- en buena parte por un efecto denominador debido a la fuerte caída del PIB, que luego se recupera a buen ritmo entre 2021 y 2023, reduciendo apreciablemente el peso de la deuda.

4. Una mirada más detallada a los últimos ejercicios

En esta sección se analiza en mayor detalle la evolución de las cuentas agregadas de las CCAA durante los últimos ejercicios y se cuantifican los efectos sobre las mismas de algunos factores atípicos que han de tenerse en cuenta a la hora de valorar la situación financiera de estas administraciones.

El Cuadro 1 (véase el Anexo 1 para los años anteriores a 2020) y los Gráficos 10 (línea negra) y 11 (líneas de trazo continuo) resumen la información más relevante sobre la evolución observada de las cuentas autonómicas utilizando datos expresados en millones de euros corrientes y en puntos porcentuales del PIB nacional. De acuerdo con estas cifras, el saldo presupuestario del conjunto de las CCAA se mantiene aproximadamente constante en 2015 y mejora luego sensiblemente en los tres siguientes ejercicios, con una reducción acumulada del déficit de unos 16.000 millones de euros o un 1,5% del PIB entre 2015 y 2018. Esta mejora del saldo presupuestario autonómico

refleja una saludable subida de los ingresos, que aumentan en casi 25.000 millones y una relativa estabilización de los gastos, que sólo aumentan en unos 9.500 millones entre los dos años citados. En 2019, sin embargo, el proceso se invierte con un brusco incremento del déficit que más que se duplica en relación con el año anterior. Seguidamente, el déficit se reduce en dos tercios en 2020, recuperando la tendencia precedente y se aproxima a cero en 2021 por primera vez desde el comienzo de la serie, para repuntar después hasta 15.000 millones en 2022 y algo más de 13.000 en 2023.

Cuadro 1: Ingresos y gastos ajustados del conjunto de las CCAA en CN y componentes de su saldo presupuestario, situación observada

	<i>Millones de euros corrientes</i>				<i>% var</i>	<i>% var</i>
	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>	<i>21 a 22</i>	<i>22 a 23</i>
<i>ingresos netos</i>	183.466	201.255	189.758	209.733	-5,71%	+10,53%
impuestos	68.373	72.724	76.591	86.818	+5,32%	+13,35%
transf. netas de otras AAPP	95.951	103.701	88.437	99.466	-14,72%	+12,47%
resto de ingresos	19.142	24.830	24.730	23.449	-0,40%	-5,18%
<i>gastos netos (sin transf a otras aapp)</i>	185.450	201.500	204.877	222.987	+1,68%	+8,84%
operaciones de capital	18.752	24.666	18.861	23.723	-23,53%	+25,78%
intereses	3.675	3.405	3.728	6.468	+9,49%	+73,50%
otros gastos corrientes	163.023	173.429	182.288	192.796	+5,11%	+5,76%
<i>saldo presupuestario</i>	-1.984	-245	-15.119	-13.254		-12,34%
	<i>Puntos porcentuales del PIB</i>				<i>var</i>	<i>var</i>
	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>	<i>21 a 22</i>	<i>22 a 23</i>
<i>ingresos netos</i>	16,41	16,47	14,09	14,35	-2,37	+0,25
impuestos	6,12	5,95	5,69	5,94	-0,26	+0,25
transf. netas de otras AAPP	8,58	8,48	6,57	6,80	-1,92	+0,24
resto de ingresos	1,71	2,03	1,84	1,60	-0,19	-0,23
<i>gastos netos (sin transf a otras</i>	16,59	16,49	15,22	15,25	-1,27	+0,04
operaciones de capital	1,68	2,02	1,40	1,62	-0,62	+0,22
intereses	0,33	0,28	0,28	0,44	0,00	+0,17
otros gastos corrientes netos	14,58	14,19	13,54	13,19	-0,65	-0,35
<i>saldo presupuestario</i>	-0,18	-0,02	-1,12	-0,91	-1,10	+0,22

- Nota: Para los años 2014-19, véase el Anexo 1.

Sin embargo, esta trayectoria ha estado muy influida por algunos factores atípicos que conviene tener en cuenta a la hora de valorar el estado de las finanzas regionales. Un primer factor a considerar es que la fuerte caída de la partida de intereses que se observa en 2015 y se mantiene en los ejercicios posteriores se debe fundamentalmente a la importante subvención implícita en las favorables condiciones financieras de los fondos de liquidez autonómica y para pagos a proveedores (y sus sucesores) que el Gobierno Central ha ofrecido en estos años (véase de la Fuente, 2019). También ha de considerarse la irregular y en ocasiones engañosa evolución de los ingresos ligados al sistema de financiación autonómica, que se recogen en la partida de *transferencias de otras administraciones públicas*. Así, el fuerte crecimiento de esta rúbrica en 2016 y 2017 se debe fundamentalmente a las abultadas liquidaciones positivas de los años 2014 y 2015 en los que se inicia el cambio de ciclo, mientras que la caída de ingresos de 2022 debe mucho a

que las entregas a cuenta de ese ejercicio se calcularon con una previsión de inflación muy inferior a la luego registrada, así como a la caída de la liquidación de ese año, en la que toca devolver parte de las hinchadas entregas a cuenta de 2020. Igualmente, ha de tenerse en cuenta que el déficit de 2019 está sesgado al alza por el efecto SII (sistema de suministro inmediato de información),⁴ mientras que en 2022 se produce el efecto contrario al percibirse en ese año la compensación del Estado por la pérdida de ingresos autonómicos debida a la introducción del sistema.

Cuadro 2: Ingresos y gastos netos del conjunto de las Comunidades Autónomas y componentes de su saldo presupuestario.
Escenario alternativo en 2015-23: cálculo del déficit subyacente sin atípicos ni subvenciones a intereses y con ingresos netos por transferencias creciendo al mismo ritmo que los ingresos tributarios del Estado

<i>Millones de euros corrientes</i>							
	2020	2021	2022	2023	% var 21 a 22	% var 22 a 23	
<i>ingresos netos</i>	158.121	173.671	194.332	209.584	11,90%	7,85%	
impuestos	70.885	70.212	76.591	86.818	9,09%	13,35%	
transf. netas de otras AAPP	68.094	82.527	95.676	99.317	15,93%	3,81%	
resto de ingresos	19.142	20.932	22.065	23.449	5,41%	6,27%	
<i>gastos netos (sin transf a otras aapp)</i>	173.009	183.335	203.395	219.093	10,94%	7,72%	
operaciones de capital	16.691	18.141	14.477	19.270	-20,20%	33,11%	
intereses	5.185	5.414	6.630	7.027	22,45%	5,99%	
otros gastos corrientes	151.133	159.780	182.288	192.796	14,09%	5,76%	
<i>saldo presupuestario</i>	-14.888	-9.664	-9.062	-9.509	-6,23%	4,93%	
<i>Puntos porcentuales del PIB</i>							
	2020	2021	2022	2023	var 21 a 22	var 22 a 23	
<i>ingresos netos</i>	14,14	14,21	14,43	14,34	0,23	-0,10	
impuestos	6,34	5,74	5,69	5,94	-0,06	0,25	
transf. netas de otras AAPP	6,09	6,75	7,11	6,79	0,35	-0,31	
resto de ingresos	1,71	1,71	1,64	1,60	-0,07	-0,03	
<i>gastos netos (sin transf a otras</i>	15,48	15,00	15,11	14,99	0,11	-0,12	
operaciones de capital	1,49	1,48	1,08	1,32	-0,41	0,24	
intereses	0,46	0,44	0,49	0,48	0,05	-0,01	
otros gastos corrientes netos	13,52	13,07	13,54	13,19	0,47	-0,35	
<i>saldo presupuestario</i>	-1,33	-0,79	-0,67	-0,65	0,12	0,02	

- Nota: Para los años 2014-19, véase el Anexo 1. Los datos destacados en negrita son los que han sido ajustados de alguna forma.

⁴ Coincidiendo con la introducción del sistema SII, los pagos mensuales del IVA se desplazaron unos días, lo que hizo que el último de ellos (el correspondiente a noviembre) pasara de finales de diciembre a comienzos de enero del año siguiente. Como resultado, en 2017 sólo se realizaron once ingresos, con la consiguiente reducción de la recaudación total del año con criterios de caja. Esto no tuvo efectos prácticos en 2017 pues las entregas a cuenta del sistema de financiación no se vieron afectadas, pero sí en 2019 al realizarse la liquidación de 2017. La reducción de la recaudación total por IVA tuvo un efecto directo sobre los ingresos de las CCAA por su participación en este impuesto y un efecto indirecto a través del llamado ITE: la reducción de los ingresos tributarios totales del Estado se trasladó a las transferencias a las CCAA a través de ciertos fondos cuyas dotaciones agregadas evolucionan con este indicador.

Por otra parte, las cifras de 2020 y 2021 están fuertemente distorsionadas por las necesidades extraordinarias de gasto relacionadas con la pandemia y por decisiones discrecionales del Gobierno central que ha intentado proteger los ingresos autonómicos pese a la caída de la recaudación tributaria mediante un cálculo extremadamente optimista de las entregas a cuenta y un fuerte aumento de las transferencias a las CCAA fuera del SFA. Este aumento se ha canalizado fundamentalmente a través del llamado Fondo Covid-19, dotado con 16.000 millones de euros en 2020, y otro análogo dotado con 13.500 millones en 2021 al que hay que sumar una línea de ayudas directas a empresas dotada en principio con 7.000 millones de euros (6.200 en términos netos tras reintegros) que ha sido gestionada por las CCAA y se integra por tanto en sus cuentas (véase MH, 2022, p. 8). También hay que considerar atípicos los flujos de gastos e ingresos autonómicos relacionados con el Fondo REACT-EU y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), así como algunos factores adicionales que se discuten en detalle en el Anexo 2.

Partiendo del Cuadro 1 y de algunas cifras ya citadas, he calculado un *déficit subyacente* que vendría a recoger la situación de las cuentas regionales tras normalizar los ingresos del sistema de financiación autonómica y corregir algunos factores atípicos que han afectado a los resultados de estos últimos años, incluyendo las subvenciones extraordinarias a los intereses del FLA y otros mecanismos de liquidez que se han ofrecido en los últimos ejercicios y los atípicos relacionados entre otras cosas con la crisis del Covid. Para ello, en el Cuadro 2 se calcula el *déficit subyacente*, entendido como el que se habría observado tras depurar atípicos y, en particular:

- i) tras eliminar el efecto SII de 2019 y 2022 así como otros atípicos, incluyendo el gasto autonómico extraordinario generado por la pandemia en 2020 y 2021,⁵ suponiendo también
- ii) que los ingresos de las comunidades autónomas por transferencias netas de otras administraciones públicas españolas hubiesen crecido desde 2014 al mismo ritmo que los ingresos tributarios de la Administración Central (por IVA e impuestos sobre los productos y sobre las rentas) según los datos de la IGAE (2024b)⁶ y
- iii) que los gastos por intereses de las CCAA hubiesen evolucionado al mismo ritmo que los de la Administración Central del Estado (de acuerdo con la misma fuente).

Las cifras destacadas en negrita en el Cuadro 2 son las que cambian con respecto al Cuadro 1 al incorporar estas correcciones y supuestos contrafactuales.

En la parte inferior del Cuadro 2 y en los Gráficos 10 y 11 se comparan los datos brutos de ingresos y gastos autonómicos con los depurados o subyacentes. Como allí se observa, el déficit subyacente es inferior al observado en 2015, 2022 y 2023 y superior a éste entre 2016 y 2021. Así, mientras que el déficit observado se estanca en 2015, cae a menos de la mitad en 2016, se reduce luego a un ritmo decreciente y muestra un claro repunte en 2019, el déficit subyacente muestra un patrón más suave y regular de reducción gradual hasta 2018-19, cuando ambas magnitudes coinciden casi exactamente.

⁵ Sobre el detalle de los ajustes realizados en los años 2020 a 2023, véase el Anexo 2.

⁶ De esta forma se intenta “normalizar” los ingresos del sistema de financiación autonómica y también excluir las partidas extraordinarias de transferencias del Estado como las ligadas al Covid.

Gráfico 10: Evolución del déficit del conjunto de las CCAA: observado vs. subyacente porcentaje del PIB nacional

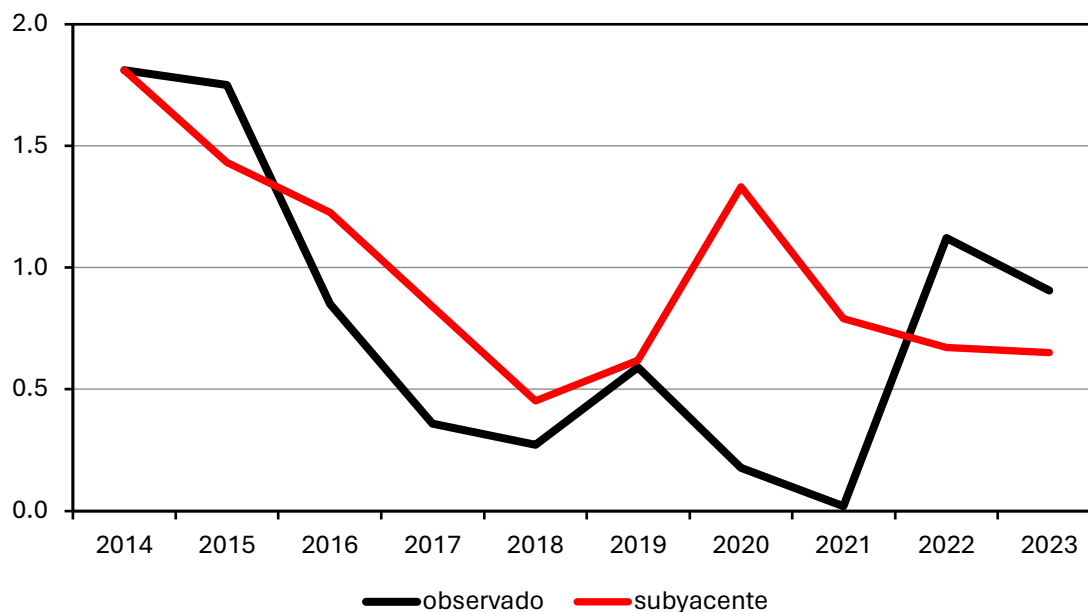
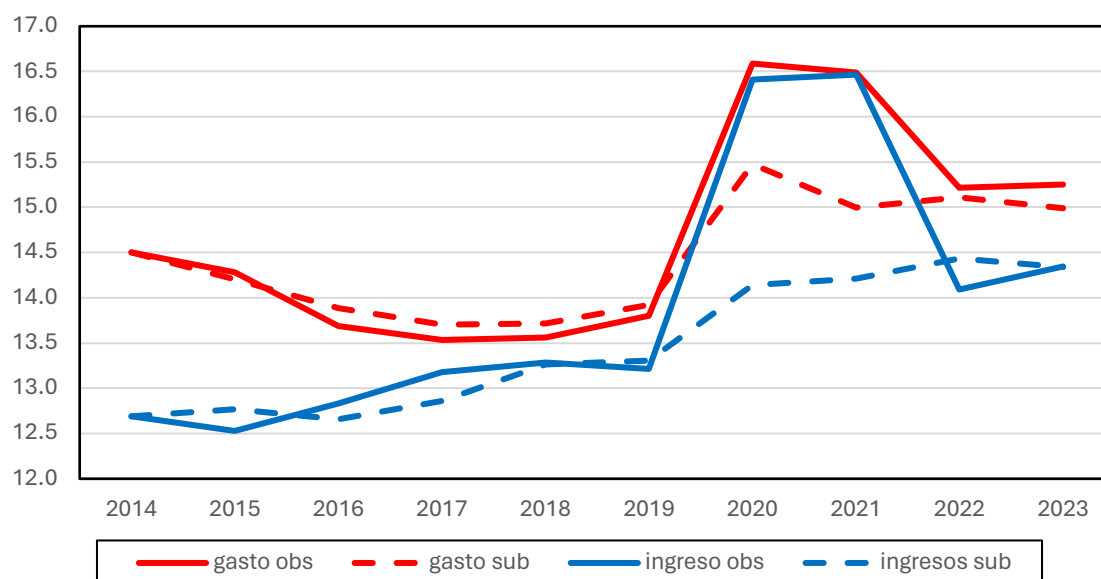


Gráfico 11: Gasto e ingreso, observado vs depurado o subyacente en porcentaje del PIB



En 2020, sin embargo, las dos variables se separan bruscamente. Las fuertes inyecciones extraordinarias de recursos estatales para hacer frente a la pandemia, de cuantía claramente superior a los gastos que las motivan, hacen que el déficit observado se reduzca significativamente pese a la crisis del Covid, llegando prácticamente a desaparecer en 2021, mientras que el déficit subyacente, que sí recoge los efectos de la crisis, se dispara al alza. Con el inicio de la normalización, las dos magnitudes vuelven a acercarse, aunque con altibajos y parecen tender a estabilizarse a un nivel entre 0,5 y 1,0 puntos de PIB. El déficit observado repunta con fuerza en 2022 y 2023 pese a la recuperación de la economía y de los ingresos tributarios ordinarios, debido en parte una vez más a ciertos extraordinarios y a las peculiaridades del SFA,

incluyendo en particular la imposibilidad de ajustar las entregas a cuenta a la situación real del ejercicio. Mientras tanto, el déficit subyacente se reduce significativamente en 2021 y continúa haciéndolo después, aunque a un ritmo decreciente que sugiere una tendencia al estancamiento. En 2022 y 2023 el déficit depurado se sitúa en torno a los dos tercios de punto, claramente por debajo del observado, pero aún por encima del nivel de referencia fijado en estos años y de los niveles registrados justo antes de la pandemia.

Tan preocupante como la persistencia del déficit depurado es el comportamiento en los últimos años de los gastos e ingresos subyacentes, que no parecen querer volver a sus niveles prepandemia a pesar de la rápida recuperación del PIB en ese período (véase el Gráfico 11). Así, el gasto subyacente (excluidos los gastos extraordinarios atribuibles directamente a la pandemia) aumentó en 1,55 puntos de PIB entre 2019 y 2020 (fundamentalmente por la caída del PIB), pero sólo se ha reducido en medio punto desde entonces pese a su recuperación. Por su parte, los ingresos subyacentes han aumentado gradualmente durante todo el período, con una ganancia neta de algo más de un punto de PIB entre 2019 y 2023. Aunque no se puede excluir una corrección gradual, por el momento los datos apuntan a un efecto escalón sobre el gasto por factores no relacionados con la pandemia que podría ser persistente y a una continuada deriva al alza de la presión fiscal.

5. Detalle por regiones

El Gráfico 12 resume la evolución de las cuentas de cada una de las CCAA durante el último bienio.⁷ El eje horizontal mide el saldo presupuestario (capacidad o necesidad de financiación) registrado en 2023, mientras que el eje vertical indica la variación observada en tal saldo entre 2022 y 2023. La línea vertical de color azul indica la referencia de déficit, que en 2023 se fijó en el 0,3% del PIB para todas las comunidades,⁸ y el cuadrado rojo corresponde al agregado de todas las administraciones regionales.

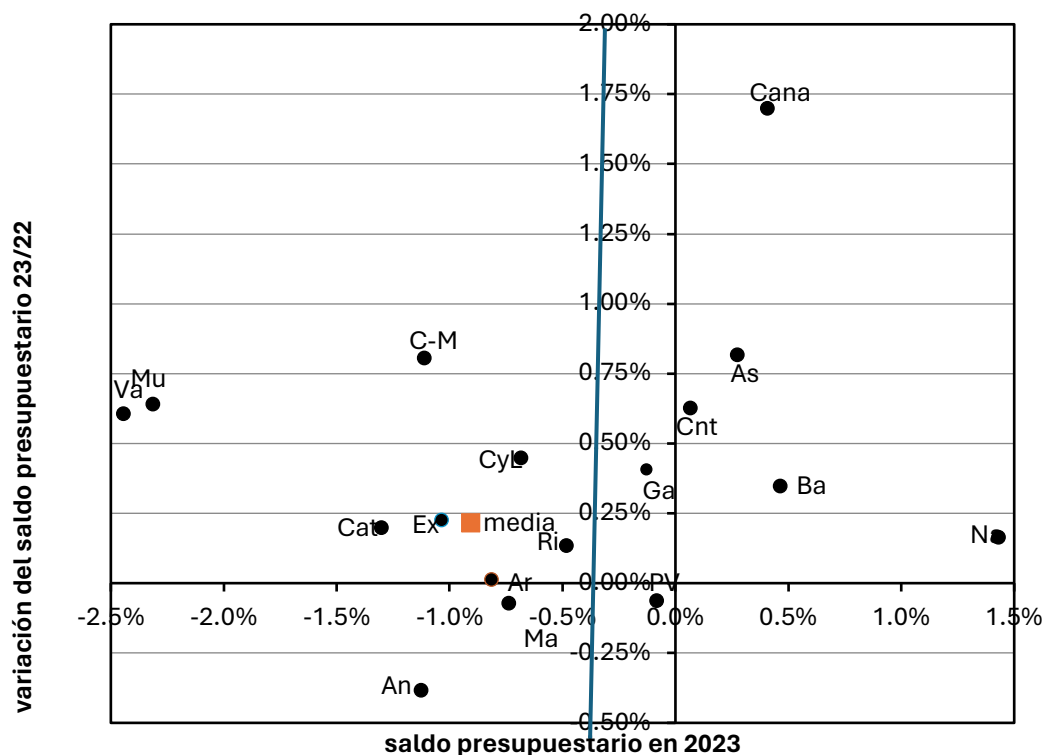
El conjunto de las CCAA presentó en 2023 un déficit presupuestario del 0,91% del PIB agregado, con una ligera mejora en relación con el dato de 2022, que se cerró con un déficit del 1,12% del PIB. Así pues, las CCAA en su conjunto han vuelto a incumplir con claridad el objetivo presupuestario. Sin embargo, cinco de ellas (Navarra, Baleares, Canarias, Asturias y Cantabria) han cerrado el año con saldos positivos y dos más (Galicia y el País Vasco) han cumplido el objetivo de déficit. El resto han cerrado con un déficit superior al 0,3%, destacando Valencia y Murcia con déficits cercanos al 2,5% del PIB.

Las fuentes inmediatas de las variaciones de los saldos presupuestarios regionales totales registradas entre 2022 y 2023 se analizan en el Cuadro 3. La columna [1] muestra la variación del saldo presupuestario observado de cada comunidad, calculada de forma que un signo positivo de esta variable corresponde a un menor déficit o un mayor superávit no financiero, medido

⁷ Se utiliza el último dato disponible para cada año, que es todavía provisional para 2022 y un avance para 2023. Ambas cifras podrían, por tanto, variar en el futuro con la publicación de datos actualizados.

⁸ En 2023 se mantiene la suspensión de las reglas fiscales decretada en 2020 y, por lo tanto, no hay un objetivo oficial de déficit, pero el Gobierno ha fijado una referencia orientativa que es la que aquí se recoge.

Gráfico 10: Saldo presupuestario por CN en 2023 vs. variación en el saldo con respecto a 2022



Cuadro 3: Variación del saldo presupuestario no financiero (CN) y de sus componentes entre 2022 y 2023, puntos porcentuales del PIB regional

	[1] variación del saldo presu- puestario	[2] variación ingresos netos	[3] variación gastos netos	[4] variación operaciones de capital	[5] variación intereses	[6] variación otro gasto corriente
Canarias	1,70%	1,33%	-0,37%	0,03%	0,23%	-0,63%
Asturias	0,82%	0,62%	-0,20%	0,16%	0,27%	-0,62%
Cast. la Mancha	0,81%	0,98%	0,17%	0,39%	0,28%	-0,49%
Murcia	0,64%	0,79%	0,14%	0,36%	0,18%	-0,39%
Cantabria	0,63%	0,48%	-0,14%	0,23%	0,00%	-0,37%
Valencia	0,61%	0,73%	0,12%	0,09%	0,31%	-0,27%
Cast. y León	0,45%	0,61%	0,16%	0,25%	0,26%	-0,35%
Galicia	0,41%	0,75%	0,35%	0,50%	0,22%	-0,37%
Baleares	0,35%	0,44%	0,09%	0,22%	0,25%	-0,38%
Extremadura	0,23%	0,36%	0,13%	0,41%	0,30%	-0,58%
Total CCAA	0,22%	0,25%	0,04%	0,22%	0,17%	-0,35%
Cataluña	0,20%	0,18%	-0,02%	0,16%	0,11%	-0,29%
Navarra	0,17%	-0,22%	-0,38%	0,20%	0,09%	-0,68%
Rioja	0,14%	0,36%	0,23%	0,25%	0,07%	-0,10%
Aragón	0,01%	-0,02%	-0,04%	-0,03%	0,21%	-0,22%
País Vasco	-0,06%	-0,46%	-0,40%	0,20%	0,12%	-0,72%
Madrid	-0,07%	0,06%	0,13%	0,13%	0,12%	-0,11%
Andalucía	-0,38%	-0,31%	0,08%	0,46%	0,11%	-0,50%

siempre como porcentaje del PIB regional. La columna [2] muestra la variación de los ingresos y la [3] la de los gastos netos no financieros. Por tanto, la variación total del saldo presupuestario que se recoge en [1] es la diferencia entre la variación total de los ingresos (columna [2]) y la de

los gastos (columna [3]). Finalmente, la variación del gasto se puede expresar como la suma de las variaciones de sus tres componentes: las operaciones de capital [4], el gasto en intereses [5] y el resto del gasto corriente neto de transferencias a otras administraciones públicas [6].

En términos generales, la mejora del saldo presupuestario proviene fundamentalmente de la positiva evolución de los ingresos como resultado de la recuperación económica y de la cuantiosa liquidación del SFA de 2021, cobrada en 2023, así como de la relativa contención del gasto, que en promedio crece aproximadamente al mismo ritmo que el PIB. Entrando en el detalle por regiones del Cuadro 3, Canarias, Asturias y Castilla la Mancha mejoran sensiblemente su saldo presupuestario en 2023, mientras que Andalucía es la región que presenta un mayor deterioro, que proviene fundamentalmente de la partida de ingresos.

Evolución del gasto real por habitante y de sus componentes

El Cuadro 4 resume la evolución del gasto autonómico por habitante a precios constantes y la de sus dos componentes más importantes, la inversión real u operaciones de capital y el gasto corriente neto de intereses. Como ya se ha dicho, esta última variable podría ser un indicador razonable del nivel de prestación de servicios de las administraciones regionales, aunque esto será menos cierto durante los años de pandemia, en los que ha habido que atender necesidades extraordinarias. Para cada variable, se muestra la situación en 2023 y en otros años seleccionados, tomando como base el ejercicio 2003, que se normaliza a 100.

**Cuadro 4: Gasto no financiero por habitante a precios constantes de 2015, CN
Índices, 2003 = 100**

	a. gasto total				
	2003	2009	2013	2019	2023
<i>Andalucía</i>	100	134	106	112	126
<i>Aragón</i>	100	136	119	128	136
<i>Asturias</i>	100	137	113	123	134
<i>Baleares</i>	100	136	109	129	136
<i>Canarias</i>	100	116	95	106	125
<i>Cantabria</i>	100	134	107	113	121
<i>Cast. la Mancha</i>	100	142	110	117	126
<i>Castilla y León</i>	100	127	106	119	132
<i>Cataluña</i>	100	147	123	132	149
<i>Extremadura</i>	100	128	107	118	132
<i>Galicia</i>	100	127	107	115	128
<i>Madrid</i>	100	119	103	117	129
<i>Murcia</i>	100	137	121	127	138
<i>Navarra</i>	100	117	99	113	127
<i>La Rioja</i>	100	119	108	117	131
<i>Valencia</i>	100	119	97	116	127
<i>País Vasco</i>	100	131	120	131	146
<i>Total CCAA</i>	100	130	108	119	132

Cuadro 4: Continuación

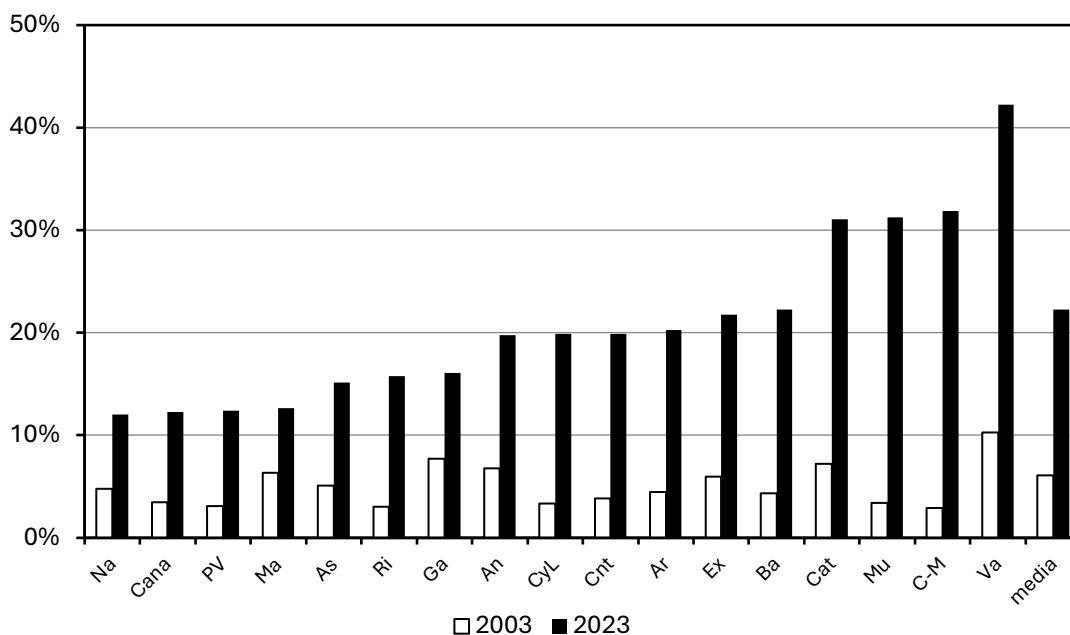
	b. gasto corriente y de inversión								
	2003	<i>operaciones de capital</i>				<i>gasto corriente neto de intereses</i>			
		2009	2013	2019	2023	2009	2013	2019	2023
<i>Andalucía</i>	100	148	59	54	81	133	114	124	136
<i>Aragón</i>	100	133	84	64	95	138	121	138	140
<i>Asturias</i>	100	145	61	46	61	136	125	145	152
<i>Baleares</i>	100	132	50	72	76	135	113	138	144
<i>Canarias</i>	100	85	45	38	69	123	103	120	135
<i>Cantabria</i>	100	112	56	50	58	142	120	134	142
<i>Cast. la Mancha</i>	100	140	63	45	68	142	111	129	135
<i>Castilla y León</i>	100	111	52	56	78	132	118	136	145
<i>Cataluña</i>	100	167	84	77	108	144	123	140	155
<i>Extremadura</i>	100	118	54	52	78	131	119	134	143
<i>Galicia</i>	100	119	63	71	99	130	116	128	136
<i>Madrid</i>	100	79	36	58	73	128	112	127	138
<i>Murcia</i>	100	116	81	57	77	142	123	139	148
<i>Navarra</i>	100	98	46	46	67	124	110	131	143
<i>La Rioja</i>	100	79	50	58	83	132	124	136	146
<i>Valencia</i>	100	79	35	46	59	129	110	136	146
<i>País Vasco</i>	100	127	77	80	112	133	126	139	150
<i>Total CCAA</i>	<i>100</i>	<i>118</i>	<i>57</i>	<i>57</i>	<i>80</i>	<i>134</i>	<i>116</i>	<i>132</i>	<i>143</i>

Como se observa en el Cuadro, la mayor parte de las comunidades presentan perfiles de gasto similares a los agregados que se muestran en los Gráficos 4 y 6. Pese al repunte registrado en los últimos años (en parte engañoso, como hemos visto), la inversión de casi todas las comunidades autónomas está sensiblemente por debajo de donde estaba a principios de siglo. Los indicadores de gasto total y especialmente de gasto corriente, por su parte, muestran una evolución mucho más dinámica. El gasto corriente por habitante en 2023, neto de intereses y calculado a precios constantes, es superior en al menos un 35% al observado en 2003 en todas las autonomías, situándose en promedio un 43% por encima de esta referencia.

Evolución de la deuda autonómica

Por último, el Gráfico 13 resume la evolución de la deuda de cada comunidad autónoma entre 2003 y 2023. Aunque todas las autonomías han aumentado su deuda muy sustancialmente durante la anterior crisis, hay diferencias muy importantes entre ellas que han ido aumentando con el tiempo en términos absolutos, pero no relativos. En la actualidad, las autonomías menos endeudadas en relación con su PIB son Madrid, Canarias y las comunidades forales, mientras que las que soportan una mayor carga de deuda son Murcia, Castilla la Mancha, Cataluña y, sobre todo, Valencia, que se sitúa por encima del 40% del PIB. Entre el comienzo y el final del período, el peso de la deuda se ha multiplicado por casi 11 en Castilla la Mancha y por en torno a 2 en Madrid y Galicia.

Gráfico 13: Deuda autonómica como % del PIB



- Fuente: Banco de España (2024).

6. Conclusión

En este trabajo se ha repasado la evolución de las finanzas autonómicas desde 2003. El ejercicio revela que los ingresos y gastos autonómicos han seguido un patrón fuertemente procíclico durante casi todo el período analizado, con rápidos crecimientos durante el período de expansión seguidos de profundos recortes tras la crisis de 2008 y de una paulatina y desigual recuperación que ha terminado devolviéndonos en 2019 a una situación similar en muchos aspectos a la observada en 2003, pero también bastante más frágil ante un posible cambio de ciclo. Los principales motivos de preocupación son el elevado *stock* de deuda que han acumulado la mayor parte de las autonomías y el hecho de que la mejora del saldo presupuestario autonómico registrada en los últimos ejercicios de este período se apoya en parte en factores anómalos y difícilmente sostenibles, incluyendo una inversión atípicamente baja y fuertes subvenciones a los intereses a través del FLA y otros mecanismos estatales de liquidez.

Los años desde 2019 han sido muy atípicos debido a la crisis del Covid y la Guerra de Ucrania. El Gobierno central ha optado por absorber por entero los efectos financieros de la pandemia mediante fuertes inyecciones extraordinarias de recursos estatales y, en alguna medida, europeos. Lo llamativo es que los ingresos adicionales han excedido las nuevas necesidades de gasto, lo que ha permitido a las autonomías reducir su déficit con respecto años anteriores hasta prácticamente eliminarlo en 2021. Finalmente, el repunte del déficit en 2022 y 2023 debe bastante a las atípicas circunstancias de estos ejercicios.

Tras repasar la evolución de los ingresos, gastos y déficits autonómicos desde 2003, en el informe se construyen (desde 2014 en adelante) sendas de ingresos, gastos y déficits autonómicos depurados de atípicos, entre los que se incluyen los flujos financieros extraordinarios relacionados con la crisis del Covid y los posibles errores de previsión en el cálculo de las entregas

a cuenta. Examinando estas series subyacentes, se aprecia una tendencia clara y bastante regular hacia la reducción del abultado déficit presupuestario generado en la crisis financiera que se interrumpe en 2019, y con mucha mayor fuerza en 2020 a raíz de la pandemia. Con la recuperación del Covid, sin embargo, no se vuelve a la tendencia anterior, sino que el déficit subyacente tiende a estancarse en torno a 2/3 de punto de PIB, claramente por debajo del déficit observado, pero todavía a un nivel preocupantemente elevado.

Por otra parte, el gasto subyacente (excluidos los gastos extraordinarios atribuibles directamente a la pandemia) aumentó en 1,55 puntos de PIB entre 2019 y 2020 (fundamentalmente por la caída del PIB), pero sólo se ha reducido en medio punto desde entonces pese a la recuperación económica. Finalmente, los ingresos subyacentes han aumentado gradualmente durante todo el período, con un incremento neto de algo más de un punto de PIB entre 2019 y 2023. Aunque no se puede excluir una corrección gradual, por el momento los datos apuntan a un efecto escalón sobre el gasto por factores no relacionados con la pandemia que podría ser persistente y a una continuada deriva al alza de la presión fiscal.

Anexo 1: Primeros años de los Cuadros 1 y 2

Cuadro 1: Ingresos y gastos ajustados del conjunto de las CCAA en CN y componentes de su saldo presupuestario, continuación -- situación observada, 2014-19

<i>Millones de euros corrientes</i>						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>ingresos netos</i>	131.009	135.006	142.944	153.082	160.008	164.404
impuestos	48.366	51.672	55.480	60.918	63.829	66.666
transf. netas de otras AAPP	65.435	65.787	71.010	75.700	77.592	78.593
resto de ingresos	17.208	17.547	16.454	16.464	18.587	19.145
<i>gastos netos (sin transf a otras aapp)</i>	149.705	153.867	152.435	157.247	163.295	171.741
operaciones de capital	13.057	16.065	11.797	12.868	14.155	14.630
intereses	7.657	4.102	4.208	4.102	4.212	4.298
otros gastos corrientes	128.991	133.700	136.430	140.277	144.928	152.813
<i>saldo presupuestario</i>	-18.696	-18.861	-9.491	-4.165	-3.287	-7.337
<i>Puntos porcentuales del PIB</i>						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>ingresos netos</i>	12,69	12,53	12,83	13,18	13,29	13,21
impuestos	4,69	4,80	4,98	5,24	5,30	5,36
transf. netas de otras AAPP	6,34	6,11	6,38	6,52	6,44	6,32
resto de ingresos	1,67	1,63	1,48	1,42	1,54	1,54
<i>gastos netos (sin transf a otras aapp)</i>	14,50	14,28	13,69	13,53	13,56	13,80
operaciones de capital	1,27	1,49	1,06	1,11	1,18	1,18
intereses	0,74	0,38	0,38	0,35	0,35	0,35
otros gastos corrientes netos	12,50	12,41	12,25	12,07	12,03	12,28
<i>saldo presupuestario</i>	-1,81	-1,75	-0,85	-0,36	-0,27	-0,59

Cuadro 2: Ingresos y gastos netos del conjunto de las Comunidades Autónomas y componentes de su saldo presupuestario.

Escenario alternativo en 2015-21: cálculo del déficit subyacente sin atípicos ni subvenciones a intereses y con ingresos netos por transferencias creciendo al mismo ritmo que los ingresos tributarios del Estado continuación -- situación observada, 2014-18

<i>Millones de euros corrientes</i>						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>ingresos netos</i>	131.009	137.626	140.983	149.433	159.698	
impuestos	48.366	51.672	55.480	60.918	63.829	
transf. netas de otras AAPP	65.435	68.407	69.049	72.051	77.282	
resto de ingresos	17.208	17.547	16.454	16.464	18.587	
<i>gastos netos (sin transf a otras aapp)</i>	149.705	153.069	154.646	159.213	165.151	
operaciones de capital	13.057	14.288	11.797	12.868	14.155	
intereses	7.657	6.903	6.419	6.068	6.068	
otros gastos corrientes	128.991	131.877	136.430	140.277	144.928	
<i>saldo presupuestario</i>	-18.696	-15.443	-13.663	-9.780	-5.454	

	<i>Puntos porcentuales del PIB</i>					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>ingresos netos</i>	12,69	12,77	12,66	12,86	13,26	
impuestos	4,69	4,80	4,98	5,24	5,30	
transf. netas de otras AAPP	6,34	6,35	6,20	6,20	6,42	
resto de ingresos	1,67	1,63	1,48	1,42	1,54	
<i>gastos netos (sin transf a otras aapp)</i>	14,50	14,20	13,88	13,70	13,71	
operaciones de capital	1,27	1,33	1,06	1,11	1,18	
intereses	0,74	0,64	0,58	0,52	0,50	
otros gastos corrientes netos	12,50	12,24	12,25	12,07	12,03	
<i>saldo presupuestario</i>	-1,81	-1,43	-1,23	-0,84	-0,45	

Anexo 2: Ajustes por atípicos, 2020 a 2023

En esta sección se describen los ajustes introducidos en las cuentas autonómicas para neutralizar algunos ingresos y gastos atípicos registrados entre 2020 y 2023. El Cuadro A.1 recoge los datos relevantes de ingresos y gastos extraordinarios y, en su caso, las partidas del Cuadro 1 de las que hay que restar estas cantidades.

- Gastos e ingresos extraordinarios:

Según la información recopilada por el Ministerio de Hacienda (MH, 2022, p. 13) los gastos autonómicos extraordinarios generados por la pandemia ascendieron a 13.951 millones de euros en 2020 (de los que 977 millones serían inversiones reales en sanidad) y a 19.051 millones en 2021 (incluyendo 235 millones en inversión real sanitaria). En los datos de 2021 se incluyen 5.167 millones en ayudas directas a empresas y autónomos financiadas por la llamada Línea Covid, que en general habría que considerar gastos de capital (ayudas a la inversión o transferencias de capital). Estos gastos se restan de las partidas de operaciones de capital y gastos corrientes del Cuadro 1 como parte de los ajustes necesarios para llegar al Cuadro 2.

Para financiar los gastos extraordinarios causados por la Covid, las CCAA han recibido ayudas extraordinarias por varias vías. La mayor parte de estos ingresos han tomado la forma de transferencias del Estado. Aquí se incluyen el llamado Fondo Covid-19, dotado con 16.000 millones de euros en 2020, y otro análogo dotado con 13.500 millones en 2021 al que hay que sumar una línea de ayudas directas a empresas dotada en principio con 7.000 millones de euros (6.200 en términos netos tras reintegros) que ha sido gestionada por las CCAA (véase MH, 2022, p. 8). En 2022 desaparecen en principio las ayudas por el Covid, pero las CCAA reciben transferencias extraordinarias en compensación por la pérdida de ingresos causada en su día por la puesta en marcha del SII (3.086 millones) y para compensar los saldos negativos de la liquidación del SFA de 2020, pagadera en ese año (4.434 millones). También habría que tener en cuenta otras ayudas menos transparentes, como las derivadas de un cálculo deliberadamente sesgado al alza de las entregas a cuenta del Sistema de Financiación Autonómica. En principio, habría que deducir todas estas partidas extraordinarias de los ingresos observados de las CCAA por transferencias estatales, pero en vez de hacerlo directamente, he optado por una vía indirecta que consiste en construir una senda “normalizada” de ingresos autonómicos por transferencias

estatales haciendo evolucionar esta partida en proporción a los ingresos tributarios del Estado partiendo de un año (2014) en el que no hay tales atípicos.

Cuadro A.1: Ajustes por atípicos a los ingresos y gastos autonómicos, 2020 a 2023

	2020	2021	2022	2023	partida del Cuadro 1 de la que se restan
<i>Gastos extraordinarios ligados al Covid, total</i>	13.951	19.051			
de lo cual:					
inversiones reales en sanidad	977	235			
ayudas directas a empresas y autónomos, línea Covid		5.167			
otras ayudas directas autonómicas a empresas y autónomos	1.084				
subtotal operaciones de capital	2.061	5.402			operaciones de capital
resto, gasto corriente	11.890	13.649			otros gastos corrientes
<i>Ingresos extraordinarios, total</i>	16.889	23.203			
Fondo Covid-19 y dotación adicional art. 117	15.950	13.486			
Compensación SII			3.086		
Condonación saldos negativos liquidación de 2020			4.434		
Línea Covid, neto de reintegros al Tesoro		6.197	-944		
Otras transferencias Covid del Estado	939				
REACT-EU, de lo cual		3.520	2.665		
cooperación internacional corriente		1.356	987		resto de ingresos
ayudas a la inversión		2.164	1.678		resto de ingresos
<i>Mecanismo de Recuperación y Resiliencia</i>					
ingresos reconocidos por las CCAA en contabilidad presupuestaria (transf entre aapp)		7.112	8.476	4.156	
gastos reconocidos		649	4.384	4.453	operaciones de capital
Impuestos desplazados de 2020 a 2021	-2.512	2.512			ingresos por impuestos
Reversión autopistas de peaje a la CA de Cataluña					
ingresos (otras transf de capital) en otros ingresos		378			resto de ingresos
gasto (inversion) reconocido		474			operaciones de capital

- Fuentes: MH (2022), p.7, IGAE (2021), p. 19 e IGAE (2022), pp. 21-22, MH (2023) p. 6, IGAE (2023c), pp. 21-22

Por otra parte, hay también algunos ingresos atípicos destinados a cubrir gastos extraordinarios ligados al Covid que no se integran en la partida de transferencias netas de otras administraciones públicas (españolas) y que por lo tanto exigen un ajuste explícito. Se trata, en particular, de las transferencias procedentes del fondo REACT-EU recibidos por las CCAA en 2021 y 2022 por un importe de 3.520 y 2.665 millones de euros respectivamente (IGAE, 2022 y 2023c, pp. 21-22) en concepto de ayudas a la inversión y cooperación internacional corriente. Estas partidas se restan de la rúbrica de *resto de ingresos* del Cuadro 1.

- *Ingresos y gastos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)*

Según MH (2022 y 2023, p. 6), en términos de contabilidad presupuestaria, las CCAA recibieron durante 2021 (mediante transferencias del Estado) ingresos procedentes del MRR por un importe de 7.112 millones de euros, y contabilizaron gastos (obligaciones reconocidas) con cargo a esta partida por un importe de 649 millones de euros. En 2022, las cifras correspondientes de ingresos

y gastos fueron de 8.476 y 4.384 millones de euros. En 2023, esta información desaparece de la fuente citada, lo que nos obliga a buscar otra información que permita aproximarla. En el caso de los ingresos del MRR, hemos utilizado los datos de ejecución presupuestaria a diciembre que proporciona la IGAE (2024), y en particular las transferencias corrientes y de capital del Estado a las CCAA ligadas al MRR (pp. 138 y 154). En el caso del gasto autonómico financiado por el MRR, no he sido capaz de encontrar la información de interés ni en los datos homogeneizados de ejecución que publica el Ministerio de Hacienda⁹ ni en las correspondientes publicaciones de las comunidades autónomas (con la excepción de Cataluña, donde sí aparecen claramente desglosados los gastos del MRR¹⁰). A falta de datos directos, he aproximado la evolución de esta partida usando el perfil temporal de la serie anual de convocatorias y licitaciones resueltas por el conjunto de las CCAA (sin incluir a las entidades locales) de acuerdo con la herramienta ELISA.¹¹

En principio, en Contabilidad Nacional (CN) los ingresos del MRR deberían reconocerse según se van ejecutando los gastos, de forma que el efecto sobre el déficit presupuestario sea nulo. En cualquier caso, se trata de una partida atípica ligada al Covid que queremos excluir de las cuentas autonómicas para cuantificar su situación “subyacente.” Con este fin, hemos descontado de la partida de gastos de capital el gasto financiado por el MRR (649, 4.384 y 4.453 millones). Por la parte de los ingresos, en CN habría que descontar el mismo importe de las transferencias del Estado, pero en la práctica no es necesario un ajuste explícito puesto que, tal como se ha explicado más arriba, no partimos del importe real de las transferencias entre administraciones, sino de una senda “normalizada” de esta partida que, por construcción, no incluye ingresos extraordinarios.

- *Ingresos tributarios desplazados de 2020 a 2021:*

En 2020 se concedieron diversos aplazamientos de pagos tributarios que resultaron en un desplazamiento de ingresos tributarios a 2021. Utilizando la información que se ofrece en MH (2022, pp. 9-10) para el caso de los impuestos cedidos gestionados por las CCAA, hemos aproximado la cuantía de esta partida de ingresos desplazados en 2.512 millones. Para neutralizar el efecto de este desplazamiento, esta cantidad se suma a los ingresos tributarios de 2020 según el Cuadro 1 y se resta de los de 2021.

- *Ajuste por la reversión de autopistas de peaje autonómicas*

En 2021 revirtieron a la comunidad autónoma de Cataluña dos autopistas de peaje. Según IGAE (2022, p. 21), esta operación se contabiliza en CN como una inversión de 474 millones de euros acompañada de un ingreso de 378 millones, que se incluye en la partida de otras transferencias de capital. Ambas partidas se eliminan, restándose de las rúbricas correspondientes del Cuadro 1.

⁹ <https://serviciostelematicosexthacienda.gob.es/SGCIEF/Cimcanet/asp/consulta/consulta.aspx>

¹⁰ https://economia.gencat.cat/web/.content/70_pressupostos/IME/IME-2023/fixers/IME202312.pdf, p. 117.

¹¹ <https://planderecuperacion.gob.es/ejecucion/elisa-el-plan-en-cifras>. En particular el dato de 2022 que aparece en el Cuadro A.1 se proyecta a 2023 utilizando la tasa de crecimiento de la magnitud indicada que se deriva de los datos de la herramienta para el conjunto de las CCAA sin EELL (haciendo uso de la facilidad de “descarga de datos” que aparece en la esquina superior izquierda de la pantalla para obtener la serie temporal del volumen acumulado de licitaciones y convocatorias resueltas).

Referencias

- Banco de España (2024). Estadísticas. Deuda pública según el protocolo de déficit excesivo. <https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/htmls/cdp.html>
- de la Fuente, A. (2019). "Las ayudas implícitas en los mecanismos adicionales de financiación a las Comunidades Autónomas." FEDEA, Estudios sobre la Economía Española no. 2019-31. Madrid. <https://www.fedea.net/documentos-hacienda-autonomica/>
- Instituto Nacional de Estadística (INE, 2022). Cifras oficiales de población de los municipios españoles: revisión del padrón municipal. En Base de datos electrónica INEbase. Demografía y población. Padrón, población por municipios. Madrid. http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177011&menu=resultados&idp=1254734710990
- Instituto Nacional de Estadística (INE, 2024a). Contabilidad Regional de España. En Base de datos electrónica INEbase. Economía. Cuentas Económicas. Madrid. http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/categoria.htm?c=Estadistica_P&cid=1254735576581
- Instituto Nacional de Estadística (INE, 2024b). Contabilidad Nacional Anual de España. En Base de datos electrónica INEbase. Economía. Cuentas Económicas. Madrid. http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cuentas.htm
- Instituto Nacional de Estadística (INE, 2024c). Contabilidad Nacional Trimestral de España. En Base de datos electrónica INEbase. Economía. Cuentas Económicas. Madrid. http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cuentas.htm
- Instituto Nacional de Estadística (INE, 2024d). Población residente a 1 de enero. En Base de datos electrónica INEbase. Demografía y población. Cifras de población. Series detalladas desde 2002. Resultados por comunidades autónomas. <https://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?padre=1894&capsel=1900>
- Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 2021). Informe trimestral de las Administraciones Públicas (Contabilidad Nacional). Cuarto trimestre de 2020. https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Documents/Cap_Trim/IT_4T_2020.pdf
- Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 2022). Informe trimestral de las Administraciones Públicas (Contabilidad Nacional). Cuarto trimestre de 2021. <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/itnofinancierasAAPP.aspx>
- Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 2024a). Operaciones no financieras del subsector administración regional y detalle por comunidades. <http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/infadmcomunidadesautonomas/Paginas/ianofinancierasCA.aspx>
- Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 2024b). Operaciones no financieras del subsector administración central. <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/ianofinancierasAC.aspx>
- Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 2023c). Informe trimestral de las Administraciones Públicas (Contabilidad Nacional). Cuarto trimestre de 2022. <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/itnofinancierasAAPP.aspx>
- Ministerio de Hacienda (MH, 2022). Ejecución Presupuestaria mensual de las CC.AA. Resumen Ejecutivo. Diciembre 2021 (Avance). <https://serviciotelematicosext.hacienda.gob.es/SGCIEF/Cimcanet/asp/consulta/consulta.aspx>
- Ministerio de Hacienda (MH, 2023). Ejecución Presupuestaria mensual de las CC.AA. Resumen Ejecutivo. Diciembre 2022 (Avance). <https://serviciotelematicosext.hacienda.gob.es/SGCIEF/Cimcanet/asp/consulta/consulta.aspx>