

Estudios sobre la Economía Española - 2019/11

**Las finanzas autonómicas en 2018 y entre 2003 y 2018**

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

**fedea**

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

## Las finanzas autonómicas en 2018 y entre 2003 y 2018

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

Abril de 2019

### 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. El análisis sugiere que la situación presupuestaria actual de las CCAA es menos cómoda de lo que podría parecer a primera vista porque la caída del déficit que se observa en los últimos ejercicios refleja en parte una fuerte reducción de los intereses debida a acciones discrecionales del Gobierno central que podrían no mantenerse en el futuro, así como unas liquidaciones muy favorables del sistema de financiación en un momento de cambio de ciclo y unos niveles muy reducidos de inversión que no se pueden sostener durante mucho más tiempo sin efectos adversos sobre muchos equipamientos públicos y la calidad de los servicios que estos ayudan a prestar.

Palabras clave: Gasto autonómico, ingresos autonómicos, regla de gasto, freno de deuda  
Clasificación JEL: H70

---

\* Este trabajo forma parte de un proyecto financiado en parte por BBVA Research. Agradezco también la información proporcionada por los servicios del Ministerio de Hacienda y los comentarios de algunos de sus funcionarios.

## 1. Introducción

En este informe se analiza la evolución de las finanzas regionales desde 2003 hasta el presente con especial atención al ejercicio 2018, para el que acaban de publicarse 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 y se indican los ajustes que se han introducido en los mismos. En las secciones 3 y 4 se analiza la evolución de los ingresos y gastos autonómicos, 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 con un breve resumen de las conclusiones del 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 crisis 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. 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. Finalmente, 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.

Aunque la situación presupuestaria de las comunidades autónomas ha mejorado muy sensiblemente en los últimos ejercicios, el análisis que se realiza en las secciones 3 y 4 revela que persisten algunos factores preocupantes de vulnerabilidad ante una posible desaceleración. La mejora del saldo presupuestario regional que se observa desde 2015 se debe en buena parte a tres factores que podrían ser atípicos o no sostenibles en años futuro. Los dos primeros son unas liquidaciones del sistema de financiación que han sido muy favorable para las autonomías como resultado de un crecimiento mayor de lo previsto de los ingresos en un momento de cambio de ciclo y un nivel de gasto en intereses que, tras la fuerte reducción de 2015, se mantiene muy bajo en relación al *stock* de deuda gracias a las favorables condiciones financieras que en estos años ofrecen el FLA y los demás mecanismos estatales de liquidez autonómica. El

tercer factor a considerar tiene que ver con el comportamiento de las partidas de inversión que, pese a mostrar finalmente algunos síntomas de recuperación, continúan a un nivel insosteniblemente bajo. Previsiblemente, su necesaria recuperación también presionará al alza el déficit de los próximos ejercicios.

## **2. Datos y ajustes**

Los datos utilizados en este trabajo provienen de las cuentas regionales que elabora la IGAE (2019) y en particular de las series desagregadas por comunidades autónomas que este organismo publica para el período desde 2000 en adelante. Esta fuente ofrece 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 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 sistema de financiación autonómica (tales como la aportación navarra al Estado<sup>1</sup> o los saldos negativos de la Transferencia de Garantía o del Fondo de Suficiencia de ciertas comunidades de régimen común).<sup>2</sup> 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 estas con "ingresos brutos" artificialmente hinchados. Con el fin de evitar este problema, en lo que sigue las transferencias (corrientes y de capital) a otras administraciones públicas 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 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.

## **3. Evolución del conjunto de las comunidades autónomas desde 2003**

El Gráfico 1 muestra la evolución del saldo presupuestario del conjunto de las comunidades autónomas medido como porcentaje del PIB nacional desde 2003 hasta 2018. 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 crisis en 2008, los saldos presupuestarios autonómicos se deterioran muy rápidamente hasta

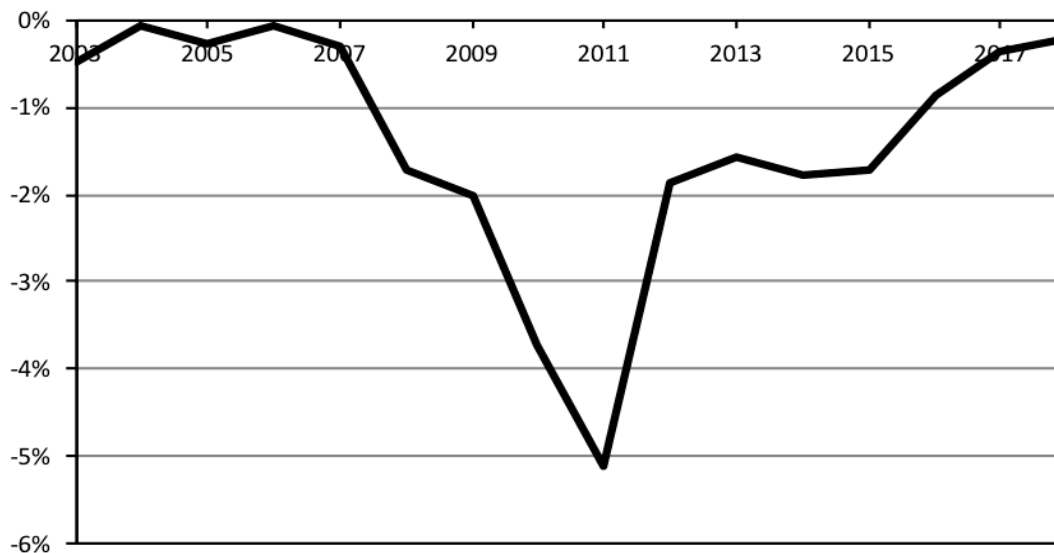
---

<sup>1</sup> 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.

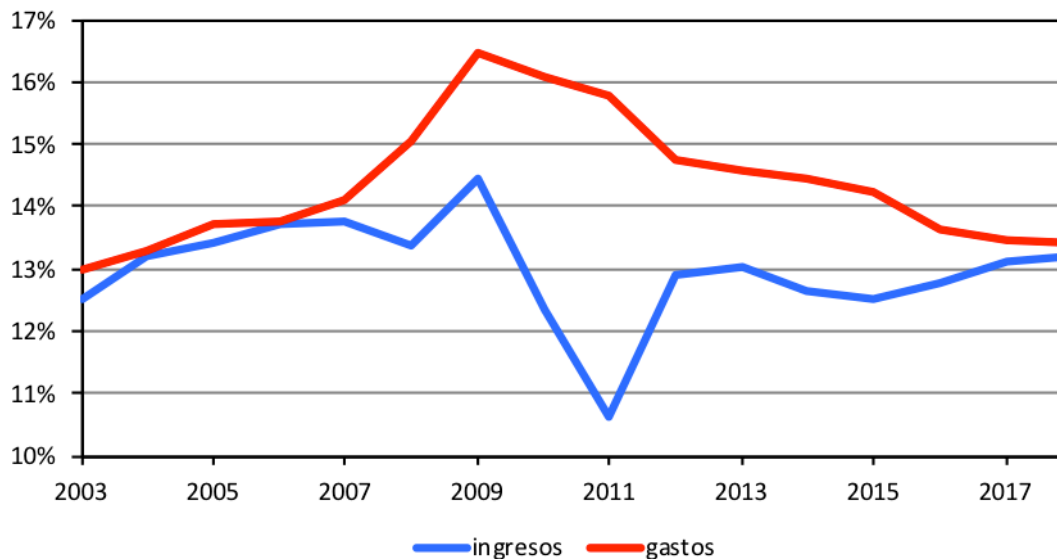
<sup>2</sup> Las transferencias estatales a las corporaciones locales parecen recogerse siempre como tales en CN, sin afectar a las CCAA, incluso en aquellos casos en los que estas últimas sirven de intermediarias en su pago. En consecuencia, no parece que estas transferencias distorsionen los ingresos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

alcanzar un déficit máximo del 5,1% del PIB en 2011. Tras ese año, las cosas comienzan a mejorar, aunque con ciertos altibajos, hasta volver en 2018 a un saldo presupuestario del 0,23% del PIB nacional, muy similar al de partida, con lo que se cerraría lo que cabría considerar un ciclo completo en términos de la situación presupuestaria de las comunidades autónomas.

**Gráfico 1: Saldo presupuestario no financiero como % del PIB conjunto de las comunidades autónomas**



**Gráfico 2: Gastos e ingresos no financieros ajustados como porcentaje 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 2 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 y el déficit comienza a reducirse, aunque a un ritmo desigual. El proceso se acelera en 2016 y 2017 en un contexto de rápido crecimiento del PIB y aún mayor de los ingresos y se ralentiza ligeramente en 2018 en una situación ya cercana al equilibrio.

Como se aprecia en el Gráfico 2, 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 casi dos puntos de PIB, se desploman seguidamente cuatro puntos en dos años y terminan en 2018 siete décimas de punto de PIB por encima de su nivel de partida. De la misma forma, el gasto creció en 3,5 puntos de PIB entre 2003 y 2009 y se ha reducido desde entonces en 3,1 puntos, lo que nos deja cuatro décimas de punto por encima del registro inicial. Así pues, la situación de 2018 es 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.

#### *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. El Gráfico 3 muestra la evolución de este indicador junto con la de los ingresos autonómicos normalizados de la misma forma.<sup>3</sup> Como cabría esperar, el perfil temporal de las series es similar al observado en el Gráfico 2 pero no idéntico. En particular, cuando se trabaja con importes absolutos por habitante a precios constantes se observa con claridad un giro 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 mitad del período analizado, ambas magnitudes se reducen abruptamente durante la crisis, aunque con un cierto retardo, para estabilizarse después e iniciar una recuperación en los últimos años. En 2018, el gasto real por habitante estaba todavía lejos de los máximos de 2009 pero superaba en unos 440 euros al registrado en 2003 (lo que supone un incremento del 15%), mientras que el ingreso se había incrementado en 490 euros (o un 17%) durante el mismo período.

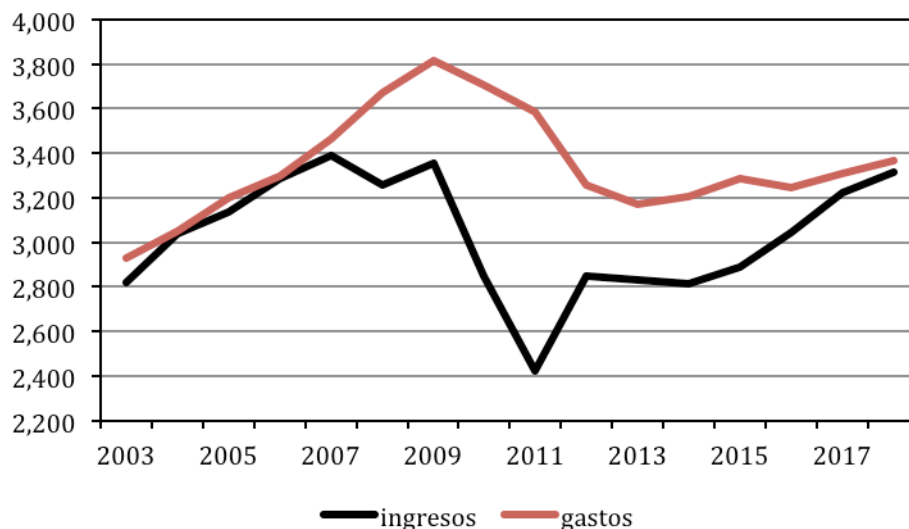
El gasto no financiero que se muestra en el Gráfico 3 se puede dividir en tres grandes partidas: i) los gastos de capital (inversiones reales y transferencias de capital), ii) el gasto en intereses y iii) el gasto corriente neto de intereses, donde se incluyen los gastos de personal, la compra de

---

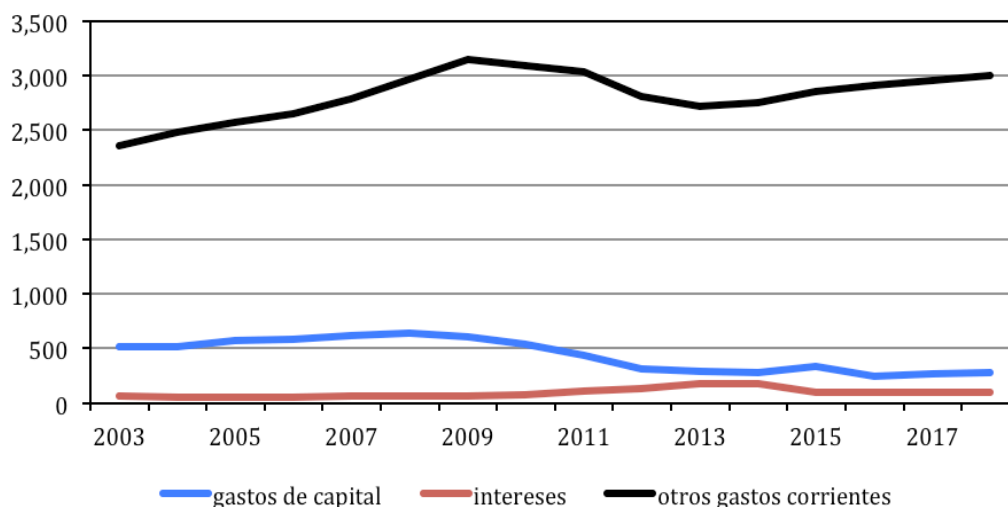
<sup>3</sup> En lo que sigue trabajaremos con cifras de ingresos y gastos ajustados por habitante medidos a precios constantes de 2010 utilizando el deflactor del PIB nacional. Los datos de PIB regional a precios corrientes son los que utiliza la IGAE y provienen de la Contabilidad Regional del INE (2019a). Se utiliza la serie homogénea 2000-2018 construida por el propio Instituto extendiendo hacia atrás la serie en base 2010. 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, 2019b y c). Los datos de población se refieren a 1 de enero de cada año y provienen del padrón (INE, 2019d).

bienes y servicios y las transferencias corrientes. El Gráfico 4 resume la evolución de estas partidas tras normalizarlas de la misma forma que los ingresos y los gastos agregados.

**Gráfico 3: Gastos e ingresos no financieros ajustados por habitante en euros constantes de 2010 conjunto de las comunidades autónomas**

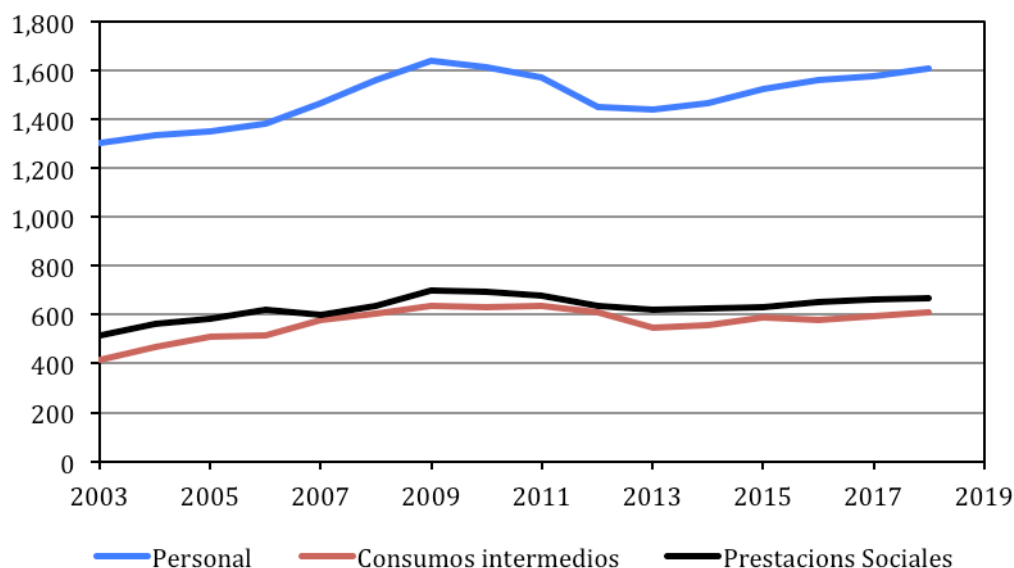


**Gráfico 4: Componentes del gasto no financiero ajustado por habitante, conjunto de las comunidades autónomas a precios constantes de 2010**



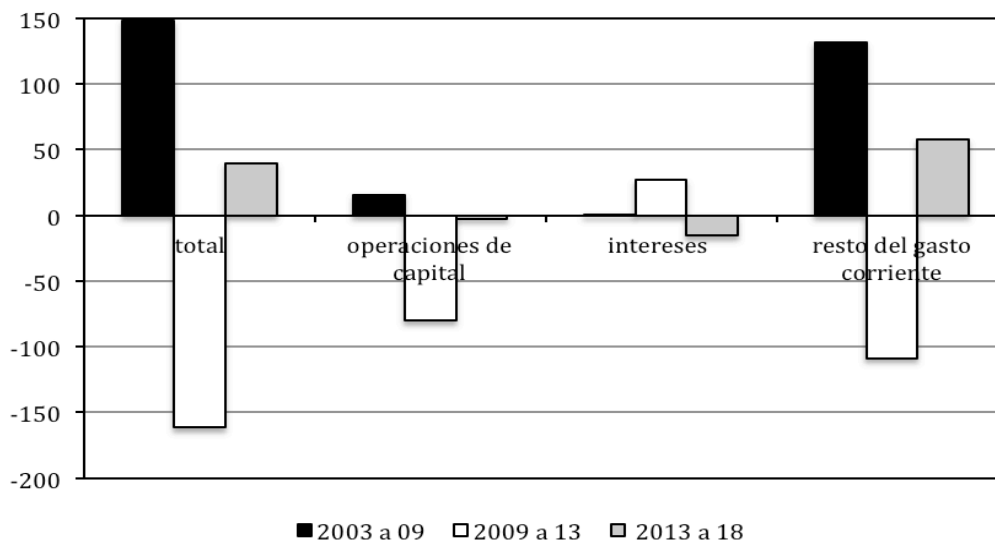
Como se aprecia en el gráfico, los perfiles de los tres componentes del gasto son muy diferentes. Mientras que las partidas de inversión se reducen rápidamente durante la segunda mitad del período hasta situarse en torno a la mitad de su valor inicial, el gasto en intereses se triplica en pocos años como resultado de la rápida acumulación de deuda y de la subida de la prima de riesgo. Esta partida, sin embargo, se reduce sustancialmente a partir de 2014 (en torno a 4.000 millones de euros) 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. Por otra parte, el grueso del gasto corriente registra a partir de 2009 una caída mucho más modesta que el gasto total y comienza a repuntar en 2013 para situarse en 2018 a niveles superiores a los de 2008, acercándose ya al pico alcanzado en 2009.

**Gráfico 5: Componentes del gasto corriente neto de intereses, gasto por habitante, conjunto de las comunidades autónomas a precios constantes de 2010**



El Gráfico 5 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 acerca a los máximos del período en el último ejercicio del mismo.

**Gráfico 6: Variación media anual del gasto no financiero ajustado por habitante (CN) a precios constantes de 2010 y sus componentes, euros por año, varios períodos**





Finalmente, el Gráfico 6 muestra la variación media anual del gasto real no financiero por habitante y la de sus componentes, medida en euros por año durante distintos subperíodos. Entre 2003 y 2009 el gasto total por habitante a precios constantes aumentó a un ritmo medio de 148 euros anuales, gracias fundamentalmente al incremento del gasto corriente neto de intereses. Entre 2009 y 2013 el gasto total se reduce aproximadamente al mismo ritmo al que antes había aumentado pero la caída de la inversión absorbe la mitad del descenso, suavizando así la caída del gasto no financiero. Finalmente, a partir de 2013 se inicia una suave recuperación del gasto, que se produce a un ritmo bastante mayor en el caso del gasto corriente que en el del gasto total, mientras que la inversión se estabiliza e incluso continúa descendiendo ligeramente.

#### 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 un tanto atípicos que han de tenerse en cuenta a la hora de valorar la situación actual.

**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>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>17 a 18</i>	<i>17 a 18</i>
<i>ingresos netos</i>	131.239	135.089	142.745	152.905	159.345	+6.440	+4,21%
impuestos ajust. por rec. incierta	47.631	50.852	54.530	59.898	62.732	+2.834	+4,73%
transferenc. netas de otras AAPP	66.158	66.614	71.959	76.729	78.599	+1.870	+2,44%
resto de ingresos	17.450	17.623	16.256	16.278	18.014	+1.736	+10,66%
<i>gastos netos (sin transf a otras aapp)</i>	149.739	153.790	152.374	157.136	162.155	+5.019	+3,19%
operaciones de capital	12.996	15.996	11.769	12.695	13.424	+729	+5,74%
intereses	8.100	4.508	4.463	4.354	4.405	+51	+1,17%
otros gastos corrientes	128.643	133.286	136.142	140.087	144.326	+4.239	+3,03%
<i>saldo presupuestario</i>	-18.500	-18.701	-9.629	-4.231	-2.810	+1.421	-33,59%
	<i>Puntos porcentuales del PIB</i>					<i>Var</i>	
	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>17 a 18</i>	
<i>ingresos netos</i>	12,66	12,51	12,76	13,11	13,19	+0,08	
impuestos ajust. por rec. incierta	4,59	4,71	4,87	5,14	5,19	+0,06	
transf. netas de otras AAPP	6,38	6,17	6,43	6,58	6,51	-0,07	
resto de ingresos	1,68	1,63	1,45	1,40	1,49	+0,10	
<i>gastos netos (sin transf a otras aapp)</i>	14,44	14,24	13,62	13,47	13,42	-0,05	
operaciones de capital	1,25	1,48	1,05	1,09	1,11	+0,02	
intereses	0,78	0,42	0,40	0,37	0,36	-0,01	
otros gastos corrientes netos	12,41	12,34	12,17	12,01	11,95	-0,07	
<i>saldo presupuestario</i>	-1,78	-1,73	-0,86	-0,36	-0,23	+0,13	

El Cuadro 1 resume la información más relevante utilizando datos expresados en millones de euros corrientes en su primer bloque y en puntos porcentuales del PIB nacional en el segundo.

De acuerdo con estas cifras, el saldo presupuestario del conjunto de las CCAA se mantiene aproximadamente constante en 2015 y se reduce sensiblemente en los tres últimos 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 más de 24.000 millones y una estabilización de los gastos, que sólo aumentan en unos 8.000 millones entre los dos años citados. La mejora del déficit, finalmente, se produce a un ritmo decreciente a partir de 2016, concentrándose en ese año casi un 60% de la reducción total observada entre 2015 y 2018.

Un examen más detallado del cuadro y de otra información relevante sugiere algunos matices a esta lectura. Un primer factor a considerar es que la fuerte caída de la partida de intereses que se observa en los cuatro últimos ejercicios se debe fundamentalmente a la importante subvención implícita en las favorables condiciones financieras de los fondos de liquidez autonómica y para pagos a proveedores que el Gobierno Central ha ofrecido en estos años. También ha de considerarse la irregular y posiblemente 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 estancamiento de estos ingresos en 2015 tuvo que ver más con la inercia de las entregas a cuenta ante un cambio de ciclo que con una debilidad real de la recaudación tributaria. En contrapartida, 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. Finalmente, ha de tenerse en cuenta que el déficit de 2015 se ha visto empujado al alza por una serie de gastos atípicos y en principio no recurrentes por un importe total de más de 3.500 millones de euros, de los que aproximadamente la mitad corresponden a inversiones mal contabilizadas en su momento y la otra mitad a gastos corrientes.<sup>5</sup>

Partiendo del Cuadro 1 y de algunas cifras ya citadas, resulta sencillo calcular un *déficit subyacente* que vendría a recoger la situación de las cuentas regionales tras normalizar los ingresos del sistema de financiación autonómica y deducir los diversos atípicos que han afectado a los resultados de estos años, incluyendo las subvenciones extraordinarias a los intereses del FLA y otros mecanismos de liquidez que se han ofrecido en los últimos ejercicios. Para ello, en el Cuadro 2 se calcula el déficit que se habría observado en 2015 - 2018 i) tras eliminar los gastos atípicos de 2015 citados más arriba y suponiendo ii) que los ingresos de las

---

<sup>4</sup> En 2018, Canarias tiene un ingreso atípico de 500 millones por una sentencia judicial sobre el convenio de carreteras con el Estado. Esta cantidad no se deduce explícitamente de los ingresos por transferencias de otras administraciones públicas para calcular el déficit subyacente porque esta partida ya se ajusta indirectamente de una forma que neutraliza este efecto al hacerla evolucionar al mismo ritmo que los ingresos tributarios del Estado.

<sup>5</sup> Los atípicos de 2015 incluyen partidas de inversión por un valor total de 1.777 millones de euros. El grueso de los proyectos son de carreteras pero en el caso catalán se incluye también la construcción de prisiones, edificios judiciales y comisarías. Estas partidas corresponden a gastos de otros ejercicios ligados a proyectos de cooperación público-privados que hasta el momento se habían contabilizado en el sector privado. Al revisarlos, la IGAE ha considerado que, dado el reparto acordado de riesgos, tales proyectos corresponden realmente al sector de Administraciones Públicas, por lo que ha procedido a atribuirlos a este sector con fecha 2015. Además de las inversiones, hay que incluir también entre los atípicos de este ejercicio unos 1.000 millones de euros destinados a los nuevos, exitosos y caros tratamientos de la hepatitis C aplicados al stock preexistente de enfermos y otros 800 ligados a la devolución de la mitad de una paga extra a los funcionarios que fue suprimida en 2012.

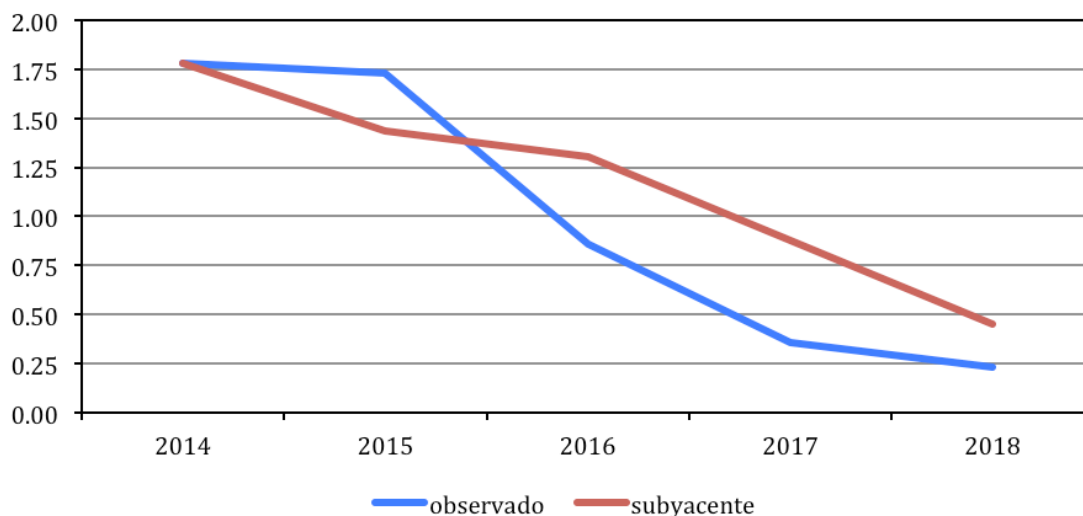
**Cuadro 2: Ingresos y gastos netos del conjunto de las Comunidades Autónomas y componentes de su saldo presupuestario, escenario alternativo en 2015-18: cálculo del déficit subyacente sin atípicos ni subvenciones a intereses y con ingresos netos por transferencias creciendo al mismo ritmo que los ingresos tributarios del Estado**

<i>Millones de euros</i>							
	2014	2015	2016	2017	2018	<i>var</i> 17 a 18	<i>%var</i> 17 a 18
<i>ingresos netos</i>	131.239	137.675	140.377	149.185	159.080	+9.895	+6,63%
impuestos ajust. por rec. incierta	47.631	50.852	54.530	59.898	62.732	+2.834	+4,73%
transf. netas de otras AAPP	66.158	<b>69.200</b>	<b>69.591</b>	<b>73.009</b>	<b>78.334</b>	+5.325	+7,29%
resto de ingresos	17.450	17.623	16.256	16.278	18.014	+1.736	+10,66%
<i>gastos netos (sin transf a otras aapp)</i>	149.739	153.209	155.002	159.464	164.564	+5.100	+3,20%
operaciones de capital	12.996	<b>14.219</b>	11.769	12.695	13.424	+729	+5,74%
intereses	8.100	<b>7.527</b>	<b>7.091</b>	<b>6.682</b>	<b>6.814</b>	+132	+1,98%
otros gastos corrientes	128.643	<b>131.463</b>	136.142	140.087	144.326	+4.239	+3,03%
<i>saldo presupuestario subyacente</i>	-18.500	-15.534	-14.625	-10.279	-5.484	+4.795	-46,65%
<i>saldo presupuestario observado</i>	-18.500	-18.701	-9.629	-4.231	-2.810	+1.421	-33,59%
<i>Puntos porcentuales del PIB</i>							
	2014	2015	2016	2017	2018	<i>var 17 a 18</i>	
<i>ingresos netos</i>	12,66	12,75	12,55	12,79	13,17	+0,38	
impuestos ajust. por rec. incierta	4,59	4,71	4,87	5,14	5,19	+0,06	
transf. netas de otras AAPP	6,38	<b>6,41</b>	<b>6,22</b>	<b>6,26</b>	6,48	+0,22	
resto de ingresos	1,68	1,63	1,45	1,40	1,49	+0,10	
<i>gastos netos (sin transf a otras aapp)</i>	14,44	14,19	13,86	13,67	13,62	-0,05	
operaciones de capital	1,25	<b>1,32</b>	1,05	1,09	1,11	+0,02	
intereses	0,78	<b>0,70</b>	<b>0,63</b>	<b>0,57</b>	<b>0,56</b>	-0,01	
otros gastos corrientes netos	12,41	<b>12,17</b>	12,17	12,01	11,95	-0,07	
<i>saldo presupuestario subyacente</i>	-1,78	-1,44	-1,31	-0,88	-0,45	+0,43	
<i>saldo presupuestario observado</i>	-1,78	-1,73	-0,86	-0,36	-0,23	+0,13	
<i>diferencia subyacente-observado</i>	0,00	0,29	-0,45	-0,52	-0,22	+0,30	
de lo cual:							
transferencias netas de otras aapp	0,00	0,24	-0,21	-0,32	-0,02		
intereses	0,00	0,28	0,23	0,20	0,20		

comunidades autónomas por transferencias netas de otras administraciones públicas hubiesen crecido al mismo ritmo que los ingresos tributarios de la Administración Central (por IVA e impuestos sobre los productos y sobre la renta) corregidos por recaudación incierta según los datos de la IGAE (2019) y iii) que los gastos por intereses de las CCAA hubiesen evolucionado al mismo ritmo que los de la Administración Central del Estado. Las cifras destacadas en negrita en el Cuadro 2 son las que cambian en relación al Cuadro 1 al incorporar estos supuestos contrafactuales.

En la parte inferior del Cuadro 2 y en el Gráfico 7 se comparan los datos brutos con los corregidos. Como allí se observa, el déficit subyacente es inferior al observado en 0,29 puntos de PIB en 2015 y superior a éste en 0,45, 0,52 y 0,22 puntos respectivamente en 2016, 2017 y 2018. Así, mientras que el déficit observado se estanca en 2015, cae a menos de la mitad en 2016 y se

**Gráfico 7: Evolución del déficit del conjunto de las CCAA: observado vs. subyacente porcentaje del PIB nacional**

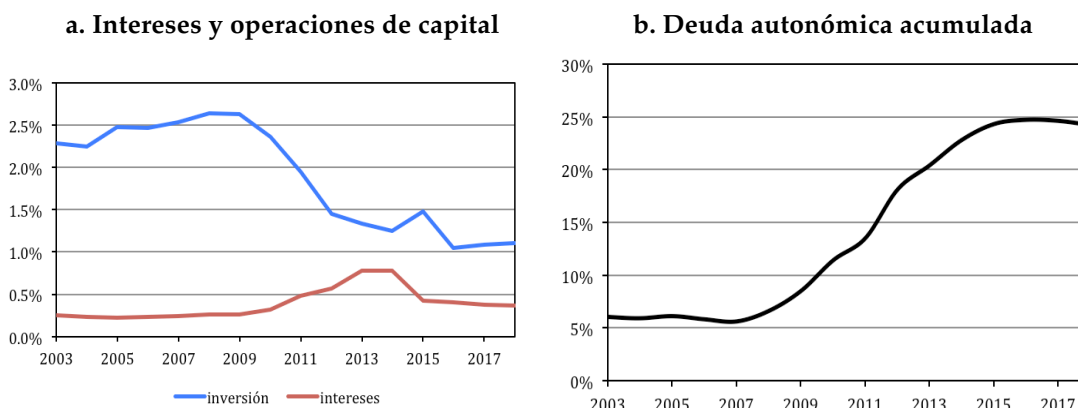


reduce luego a un ritmo decreciente, el déficit subyacente muestra un patrón más suave y más regular de reducción gradual. Tras separarse entre 2014 y 2017, las dos variables se acercan mucho en 2018. En la actualidad, la discrepancia de dos décimas de punto del PIB que se observa entre ellas se debe fundamentalmente a las subvenciones del Gobierno Central a los intereses de la deuda autonómica. Sin ellas, el déficit autonómico se acercaría al medio punto, todavía por encima del objetivo oficial de déficit del 0,4% del PIB pero muy por debajo de los niveles registrados hace unos años.

*¿De vuelta a 2003? No exactamente*

Aunque la normalización de las finanzas autonómicas que he documentado en las secciones precedentes es un alivio muy bienvenido tras los muy complicados años de la crisis, es importante no perder de vista que la herencia de la Gran Recesión nos deja en una situación bastante más frágil que la de partida y con un margen de maniobra limitado si los síntomas de desaceleración que observamos en los últimos meses se confirman y acentúan en los próximos trimestres.

**Gráfico 8: Evolución de las finanzas regionales, 2003-18. Porcentajes del PIB.**



- Fuentes: IGAE (2019) y Banco de España (2019).

El problema que se plantea a nivel autonómico se resume en los dos paneles del Gráfico 8. Quizás lo más preocupante a medio y largo plazo es que la deuda autonómica, medida en relación a la renta nacional, se ha multiplicado por cinco en menos de una década, habiéndose estabilizado en estos últimos años de recuperación en torno al 25% del PIB. Este aumento de la deuda se ha traducido sólo parcialmente en una mayor carga de intereses debido a dos factores: los anómalamente bajos tipos de interés que nos ha traído la política monetaria adoptada por el BCE en los últimos años y la asunción por parte del Gobierno Central de buena parte de los costes financieros de la deuda autonómica. Como se observa en el panel a del gráfico, el gasto autonómico en intereses aumentar rápidamente a partir de 2007, reflejando el incremento de la deuda y la subida de la prima de riesgo, pero se contiene en 2013 y desciende rápidamente después con la puesta en marcha del FLA y del resto de los llamados mecanismos adicionales de financiación que, como ya se ha visto, han absorbido durante los últimos años buena parte de la carga de intereses de la deuda autonómica. La gradual eliminación de estas ayudas en los próximos años presionará al alza el gasto autonómico. Otro factor de debilidad es el bajo nivel de inversión que observamos en los últimos años. Aunque el déficit de 2018 es muy similar al de 2003, la inversión actual es menos que la mitad de la observada entonces, lo que supone un ahorro de más de un punto del PIB. Puesto que esta situación se prolonga ya durante más de un lustro, la necesidad de aumentar la inversión para evitar el deterioro del *stock* de capital público presionará también sobre el gasto en los próximos años.

## 5. Detalle por regiones

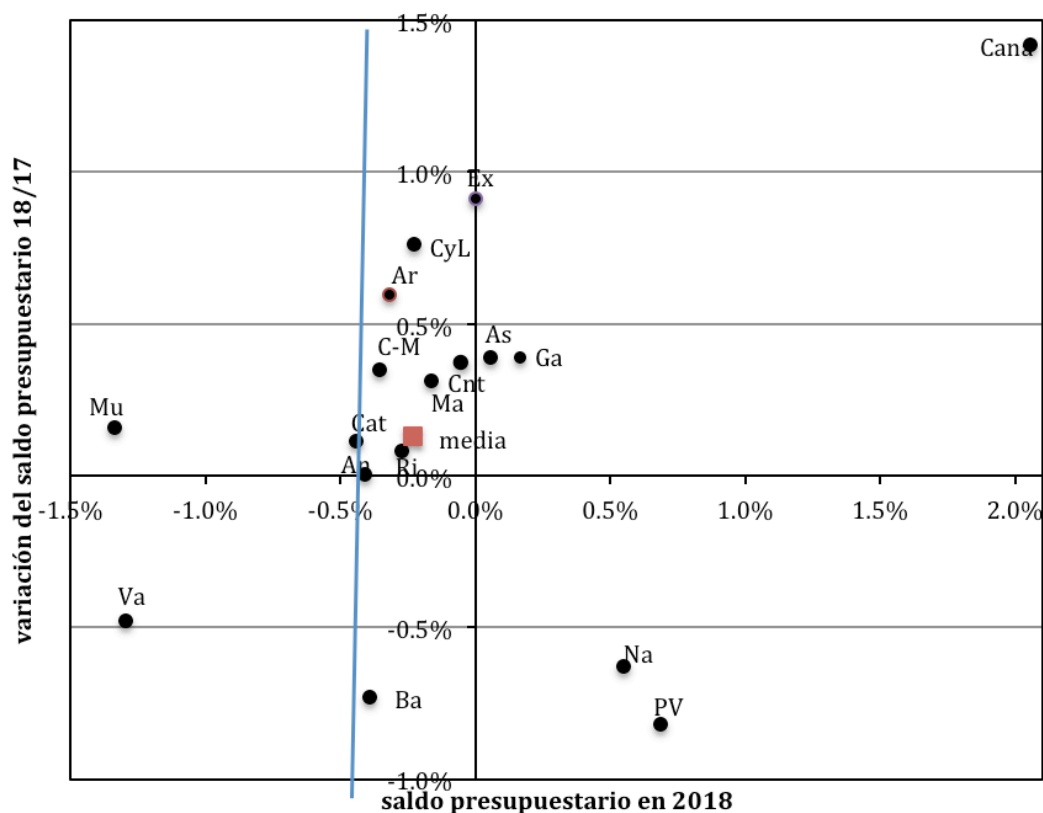
El Gráfico 9 resume la evolución de las cuentas de cada una de las CCAA durante el último bienio.<sup>6</sup> El eje horizontal mide el saldo presupuestario (capacidad o necesidad de financiación) registrado en 2018 en cada una de ellas, mientras que el eje vertical indica la variación observada en tal saldo entre 2017 y 2018. La línea vertical de color azul indica el objetivo de estabilidad presupuestaria, que en 2018 se fijó en el -0,40% del PIB para todas las comunidades, y el cuadrado rojo corresponde al agregado de todas las administraciones regionales.

Como ya se ha visto, el conjunto de las CCAA presentó en 2018 un déficit presupuestario de 0,23 puntos del PIB agregado, con una reducción de en torno al 36% en relación al dato provisional de 2017, que se cerró con un déficit del 0,36%. Puesto que el objetivo de déficit de 2018 es del 0,40%, dos décimas menos que el de 2017, este resultado supone que, en su conjunto, las CCAA han cumplido con holgura el objetivo presupuestario fijado para el ejercicio. Con sólo cuatro excepciones (el País Vasco, Baleares, Navarra y Valencia), las comunidades autónomas mejoran sus resultados en relación al año anterior. Trece de ellas cumplieron el objetivo de déficit y dos más se quedaron a sólo unas centésimas de hacerlo, dejando sólo a Valencia y Murcia con déficits muy superiores al objetivo.

---

<sup>6</sup> Se utiliza el último dato disponible para cada año, que es todavía provisional para 2017 y un avance para 2018. Ambas cifras podrían, por tanto, variar en el futuro con la publicación de datos actualizados.

Gráfico 9: Saldo presupuestario por CN en 2018 vs. variación en el saldo en relación con 2017



Cuadro 3: Variación del saldo presupuestario no financiero (CN) y de sus componentes entre 2017 y 2018, puntos porcentuales del PIB regional

	[1] variación del saldo presu- puestario	[2] variación ingresos netos	[3] variación gastos netos	[4] variación operacione s de capital	[5] variación intereses	[6] variación otro gasto corriente
Canarias	+1,42%	<b>+1,49%</b>	+0,07%	-0,07%	0,00%	+0,13%
Extremadura	+0,91%	<b>+0,63%</b>	-0,28%	+0,01%	+0,03%	-0,32%
Cast. y León	+0,76%	+0,22%	<b>-0,55%</b>	-0,15%	-0,02%	-0,37%
Aragón	+0,59%	<b>+0,54%</b>	-0,05%	-0,04%	0,00%	-0,02%
Asturias	+0,39%	+0,10%	<b>-0,29%</b>	-0,04%	+0,01%	-0,26%
Galicia	+0,39%	<b>+0,25%</b>	-0,14%	+0,03%	-0,04%	-0,13%
Cantabria	+0,37%	<b>+0,21%</b>	-0,16%	-0,31%	-0,03%	+0,18%
Cast. la Mancha	+0,35%	<b>+0,44%</b>	+0,09%	+0,07%	-0,05%	+0,07%
Madrid	+0,31%	+0,13%	-0,18%	0,00%	-0,01%	-0,16%
Murcia	+0,16%	+0,16%	0,00%	+0,16%	-0,01%	-0,15%
Cataluña	+0,11%	-0,09%	-0,20%	-0,09%	-0,03%	-0,09%
Rioja	+0,08%	+0,15%	+0,06%	+0,07%	0,00%	0,00%
Andalucía	0,00%	+0,17%	+0,17%	+0,17%	+0,02%	-0,02%
Valencia	-0,48%	-0,09%	<b>+0,38%</b>	+0,15%	-0,04%	<b>+0,26%</b>
Navarra	-0,63%	<b>-0,76%</b>	-0,13%	-0,13%	-0,03%	+0,03%
Baleares	-0,73%	+0,18%	<b>+0,91%</b>	<b>+0,52%</b>	+0,14%	<b>+0,24%</b>
País Vasco	-0,82%	<b>-1,11%</b>	-0,29%	-0,02%	0,01%	<b>-0,27%</b>
Total CCAA	+0,13%	+0,08%	-0,05%	+0,02%	-0,01%	-0,07%

Las fuentes inmediatas de las variaciones de los saldos presupuestarios regionales entre 2017 y 2018 se analizan en el Cuadro 3. La columna [1] muestra la variación del saldo presupuestario regional, calculada de forma que un signo positivo de esta variable corresponde a un menor déficit o un mayor superávit no financiero, medido siempre como porcentaje del PIB regional. La variación del saldo presupuestario es la diferencia entre las variaciones de los ingresos y de los gastos netos no financieros (columnas [2] y [3] respectivamente). A su vez, la variación del gasto neto no financiero total 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 en primer lugar del fuerte crecimiento de los ingresos, pero hay también una contribución significativa de las partidas de gasto, que crecen a un ritmo inferior al PIB y por lo tanto pierden peso en este agregado. La reducción del gasto en relación al PIB proviene fundamentalmente de su componente de otro gasto corriente, incluyendo los intereses, mientras que los gastos de capital repuntan ligeramente por segundo año consecutivo tras muchos años de recorte, aunque se mantienen a niveles muy inferiores a los registrados antes del inicio de la crisis.

Entrando en el detalle por regiones del Cuadro 3, la llamativa mejora del saldo presupuestario canario proviene fundamentalmente de dos fuentes. La primera es el fuerte crecimiento de los ingresos netos procedentes del sistema de financiación autonómica debido al cambio en el tratamiento de los Recursos REF, que permite el acceso de la Comunidad al Fondo de Competitividad con una penalización menor que el año anterior e implica la desaparición de la compensación al Estado por la supresión del IGTE. La segunda es una sentencia judicial que obliga al Estado a abonar ciertas cantidades impagadas en relación con el convenio de carreteras con la Comunidad Autónoma, de las que 500 millones se contabilizan en 2018. También mejoran sustancialmente su saldo presupuestario Extremadura y Castilla y León. En el primer caso la mejora se debe fundamentalmente al fuerte crecimiento de las transferencias de capital, seguramente ligadas a Fondos Europeos, mientras que en el segundo es más importante la contención del gasto. En el otro extremo de la tabla, el superávit de las comunidades forales se reduce apreciablemente en 2018 tras un fuerte pico en 2017 que se debió fundamentalmente a los ajustes retroactivos a las liquidaciones del cupo y la aportación de años anteriores que se incluyeron en los acuerdos para la renovación de los mismos y se contabilizaron en dicho año (aunque se pagarán de forma escalonada a lo largo de un período de cinco años). Llama también la atención el caso de Baleares, que empeora su saldo presupuestario como resultado de un fuerte repunte del gasto, incluyendo las operaciones de capital, y el de Valencia, en el que un repunte menos acusado del gasto se combina con una caída de los ingresos en relación al PIB.

#### *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. Para cada variable, se muestra la situación en 2018 y en otros años seleccionados, tomando como base igual a 100 el ejercicio 2003.

**Cuadro 4: Gasto no financiero por habitante a precios constantes de 2010, CN  
Índices, 2003 = 100**

	2003	<i>gasto total</i>			<i>operaciones de capital</i>			<i>gasto corriente neto de intereses</i>		
		2009	2013	2018	2009	2013	2018	2009	2013	2018
<i>Andalucía</i>	100	134	106	111	148	58	56	133	113	123
<i>Aragón</i>	100	136	118	<b>126</b>	133	84	65	138	120	<b>135</b>
<i>Asturias</i>	100	137	113	119	145	61	<b>40</b>	136	125	<b>140</b>
<i>Baleares</i>	100	136	109	<b>128</b>	132	50	<b>83</b>	135	112	132
<i>Canarias</i>	100	117	94	<b>103</b>	85	45	44	123	102	<b>115</b>
<i>Cantabria</i>	100	134	107	<b>109</b>	112	56	42	142	119	130
<i>C. -La Mancha</i>	100	142	109	111	140	63	<b>34</b>	142	111	124
<i>Castilla y León</i>	100	127	105	113	111	51	49	132	117	130
<i>Cataluña</i>	100	147	123	<b>126</b>	167	84	68	144	122	134
<i>Extremadura</i>	100	128	107	115	118	54	46	131	118	131
<i>Galicia</i>	100	127	107	111	119	62	66	130	115	123
<i>Madrid</i>	100	119	103	111	79	35	51	128	112	<b>122</b>
<i>Murcia</i>	100	137	121	123	116	81	56	142	122	134
<i>Navarra</i>	100	118	100	<b>109</b>	98	46	52	125	111	<b>122</b>
<i>La Rioja</i>	100	119	107	114	79	50	51	132	123	134
<i>Valencia</i>	100	119	97	110	79	36	43	129	109	130
<i>País Vasco</i>	100	131	120	<b>128</b>	126	77	<b>78</b>	133	125	<b>136</b>
<i>Total CCAA</i>	100	130	108	115	118	56	54	134	115	127

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. La inversión real por habitante se ha reducido a menos del 60% de su valor inicial en el conjunto del país y en 12 de las 17 comunidades autónomas. Aunque la situación sigue siendo preocupante, comienzan a observarse indicios de una tímida recuperación en 2018 que, a diferencia del repunte de 2015, no se debe a la contabilización obligada como atípicos de proyectos de años anteriores. Los indicadores de gasto total y especialmente de gasto corriente, por su parte, muestran una evolución bastante más positiva. El gasto corriente por habitante, neto de intereses y calculado a precios constantes, es superior al observado en 2003 en al menos un 15% en todas las autonomías, situándose en promedio un 27% por encima de esta referencia.

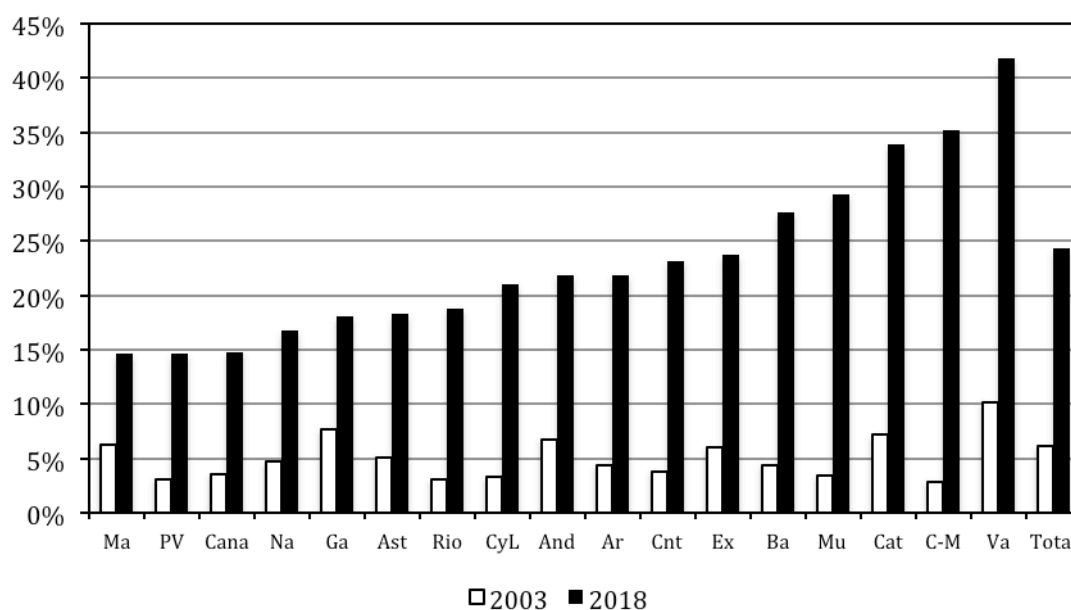
Finalmente, existen diferencias significativas entre unas regiones y otras. Así, Canarias, Cantabria y Navarra son las comunidades en las que menos ha crecido el gasto total en el conjunto del período, mientras que el País Vasco, Baleares y Aragón presentan los mayores crecimientos acumulados. Baleares es la comunidad que menos ha recortado la inversión, seguida del País Vasco, mientras que Castilla la Mancha y Asturias son las que más lo han hecho. También hay diferencias significativas en el crecimiento del gasto total y corriente entre 2003 y 2009, la magnitud del recorte sufrido entre 2009 y 2013 y la recuperación que se observa entre este último año y 2018.



### *Evolución de la deuda autonómica*

Por último, el Gráfico 10 resume la evolución de la deuda de cada comunidad autónoma entre 2003 y 2018. Aunque todas las autonomías han aumentado su deuda muy sustancialmente durante la crisis, hay diferencia 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 a su PIB son Madrid, Canarias y las comunidades forales, mientras que las que soportan una mayor carga de deuda son Murcia, Cataluña, Castilla la Mancha y, sobre todo, Valencia, que se sitúa por encima de un preocupante 40% del PIB. Entre el comienzo y el final del período, el peso de la deuda se ha multiplicado por 12 en Castilla la Mancha y por algo menos de 2,5 en Madrid y Galicia.

**Gráfico 10: Deuda autonómica como % del PIB**



### **7. 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 extremadamente procíclico, con fuertes crecimientos durante el período de expansión seguidos de profundos recortes en la crisis y de una paulatina y desigual recuperación que ha terminado devolviéndonos en 2018 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 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 del liquidez.

## Referencias

- Banco de España (2019). Estadísticas. Deuda pública según el protocolo de déficit excesivo.  
<https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/htmls/cdp.html>
- Instituto Nacional de Estadística (INE, 2019a). 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](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/categoria.htm?c=Estadistica_P&cid=1254735576581)
- Instituto Nacional de Estadística (INE, 2019b). Contabilidad Nacional Anual de España. En Base de datos electrónica INEbase. Economía. Cuentas Económicas. Madrid.  
[http://www.ine.es/inebmenu/mnu\\_cuentas.htm](http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cuentas.htm)
- Instituto Nacional de Estadística (INE, 2019c). Contabilidad Nacional Trimestral de España. En Base de datos electrónica INEbase. Economía. Cuentas Económicas. Madrid.  
[http://www.ine.es/inebmenu/mnu\\_cuentas.htm](http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cuentas.htm)
- Instituto Nacional de Estadística (INE, 2019d). 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](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177011&menu=resultados&idp=1254734710990)
- Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 2019). 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>