



Estudios sobre la Economía Española

El gasto en Sanidad, Educación y Protección Social en las CC.AA. (2015-2022)

MANUEL DÍAZ
CARMEN MARÍN

Estudios sobre la Economía Española 2024/14
Mayo 2024

fedea

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

El gasto en Sanidad, Educación y Protección Social en las CC.AA.

(2015-2022)

Manuel Díaz (FEDEA)

Carmen Marín (FEDEA)

Mayo 2024

Resumen

En este documento se analiza la evolución reciente del gasto de las CC.AA. relacionado con el estado de bienestar. Aunque este nivel administrativo ha sido el que mayor ajuste ha realizado en su saldo presupuestario entre 2015 y 2023, ello no ha impedido que haya crecido notablemente el gasto público relacionado con el estado de bienestar: sanidad, educación y protección social. Esto ha supuesto la recuperación con creces de los recortes iniciados con la Gran Recesión. En concreto, en términos reales el gasto en el estado de bienestar ha crecido en un 7,6% para el conjunto de comunidades. Las partidas que más han contribuido a este crecimiento son la remuneración de asalariados y, en menor medida, los consumos intermedios y las transferencias sociales en especie. No obstante, es importante señalar que esta mejora en el estado de bienestar no se podría haber materializado sin el apoyo de la Administración Central que ha puesto en marcha programas de asistencia financiera a las CC.AA. y, además, ha proporcionado recursos extraordinarios entre los años 2020 y 2022 para paliar los efectos de la Pandemia.

1. Introducción

Las Comunidades Autónomas (CC.AA.) son las encargadas de proporcionar a los ciudadanos los servicios del estado de bienestar: sanidad, educación y protección social. Estas funciones representan más del 75% del total de sus gastos.

En este documento, describiremos la evolución de los gastos del estado de bienestar en las CC.AA. durante el periodo 2015-2022 utilizando los datos publicados por la Intervención General de Estado (IGAE). Anteriormente, en Conde-Ruiz *et al.* (2016) habíamos analizado la evolución de estos gastos durante los años posteriores a la Gran Recesión (2011-2014). Durante este período se registró una reducción del gasto total (neto de transferencias entre administraciones) del 12,3% en términos reales. El recorte fue del 10% en el caso de sanidad y de casi el 20% en educación.

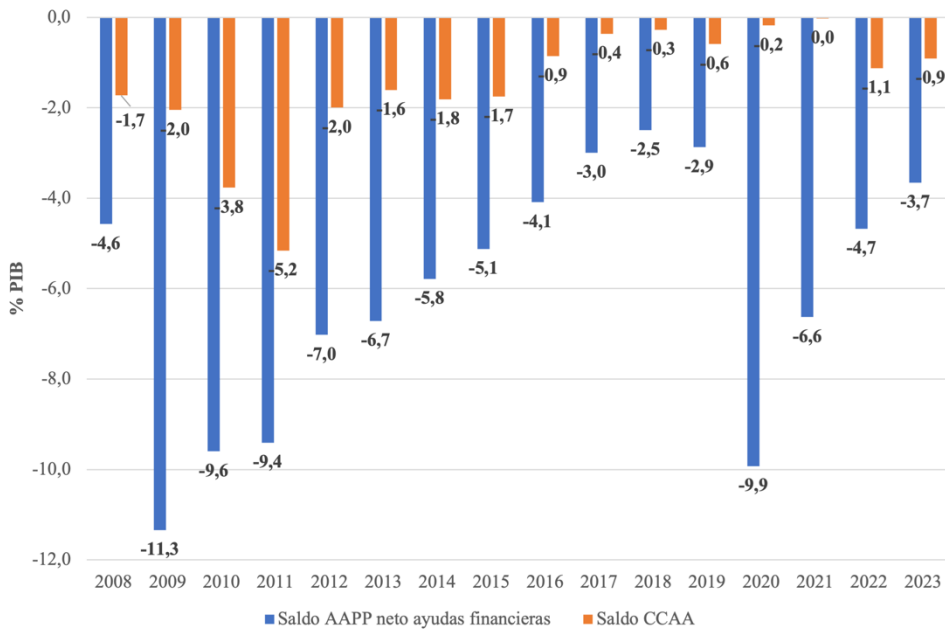
Estos ajustes se explicaron por la necesidad de reducir el déficit de las CC.AA. Como puede verse en el Gráfico 1, el año 2011 se corresponde con el de mayor déficit registrado por este subsector de la administración (-5,2% del PIB). Además, las CC.AA. estaban atravesando graves problemas de liquidez que las llevaron a incrementar la deuda comercial con sus proveedores hasta cotas insostenibles. Por todos estos motivos, el Gobierno Central puso en marcha de manera extraordinaria diversos mecanismos de asistencia financiera: el Fondo de Pago a Proveedores y más tarde, el Fondo de Liquidez Autonómico (FLA). Actualmente, tras más de una década, el Estado continúa proporcionando financiación a las CC.AA. a través del FLA y sus sucesores. Como resultado, en torno al 60% de la deuda de las CC.AA. está en posesión del Estado¹.

Dentro del periodo de análisis que abarca nuestro estudio (2015-2022) se incluye el año 2020, en el que la Pandemia de COVID-19 se tradujo en una reducción del PIB de más del 10%, el déficit público se disparó hasta el 10% del PIB y los gastos de sanidad aumentaron en casi un 15%. El Gobierno de España puso en marcha inmediatamente fondos extraordinarios para financiar el gasto extraordinario asociado a la COVID-19. En el año 2020, se aprobó el “Fondo COVID” que ascendió a 16.000 millones y se dividió entre las CC.AA. utilizando criterios sanitarios, educativos y de caída de la actividad económica. En el año 2021, el Estado aprobó dos tipos de ayudas: la “Línea COVID” y el “Fondo Extraordinario”. La “Línea COVID” o línea de apoyo a la solvencia empresarial tuvo una dotación de 6.974 millones de euros. Realmente, la “línea COVID” no era una ayuda para las autonomías, sino que éstas solo actuaron como intermediarias ocupándose de la gestión de esta línea de apoyo a las empresas y los autónomos. El “Fondo Extraordinario” ascendió a 13.466 millones de euros y se repartió entre las CC.AA. utilizando el criterio de población ajustada. En 2022, las CC.AA. recibieron fondos extraordinarios por importe de 7.467 millones de euros, de los cuales 4.404 millones fueron para compensar el impacto negativo de la liquidación del Sistema de Financiación Autonómico (SFA) de 2020 y 3.063 millones de euros para compensar el cambio que supuso en la liquidación de 2019 el cambio al nuevo Sistema de Suministro Inmediato de Información (SII) de IVA. En total, las CC.AA. recibieron 44.000 millones de euros de recursos extraordinarios, y todo ello sin contar con los recursos provenientes de la UE a través del Plan de Recuperación y Resiliencia y de REACT EU.

¹Sin embargo, tres comunidades autónomas: País Vasco, Navarra y la Comunidad de Madrid no han utilizado estos mecanismos de asistencia financiera del Estado.

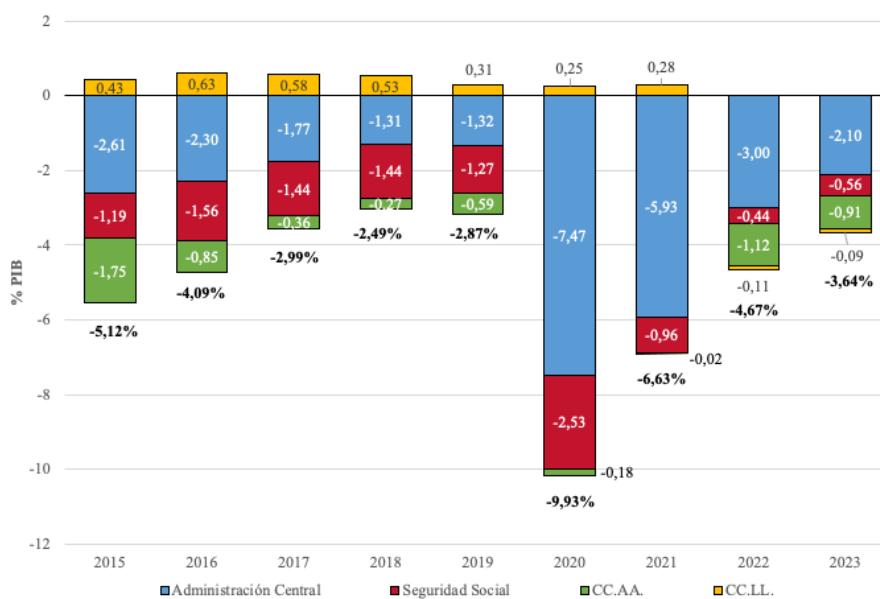
Por este motivo, las CC.AA. han recibido del Estado fondos más que suficientes para no recortar en los servicios del estado de bienestar durante la Pandemia. Esto ha provocado el efecto ilusorio de la buena marcha de las cuentas públicas de las CC.AA. que cerraron los años 2020 y 2021 con saldos presupuestarios en términos de Contabilidad Nacional (CN), prácticamente en equilibrio, como se puede ver en el Gráfico 1. Y, por el contrario, como se puede observar en el Gráfico 2, fue la Administración Central, y en menor medida la Seguridad Social, la administración que soportó el mayor deterioro de su saldo, alcanzando un déficit de -7,5% del PIB en 2020.

Gráfico 1. Saldo en CN de las AA.PP. (2008-2023)



Fuente: IGAE (2024a) y elaboración propia.

Gráfico 2. Superávit (+) /Déficit (-) por nivel administración (2015-2023)



Nota: No se incluyen las ayudas al Sector Financiero.
Fuente: IGAE (2024a) y elaboración propia.

Si descontáramos los ingresos y gastos extraordinarios de las CC.AA. en 2020, 2021 y 2022, nos encontramos con que el saldo presupuestario habría sido del -1,2%, -1% y -1,5% del PIB, respectivamente. El año 2023, fue el primero después de la pandemia en el que no hubo operaciones extraordinarias entre administraciones con efectos sobre el déficit. De esta forma, se puede medir cuál ha sido el ajuste en recursos y empleos no financieros para este periodo 2015-2023. Tal y como se observa en el Cuadro 1, en términos del conjunto de las Administraciones Públicas (AA.PP.), el ajuste de déficit realizado entre 2015 y 2023 fue de 1,5% del PIB, pasando de un déficit del 5,1% de 2015 hasta el 3,6% de 2023. Este ajuste fiscal se debe a que el aumento de los ingresos (4,1% del PIB) fue superior al de los gastos (2,6% PIB). Todos los niveles de la administración aumentaron sus ingresos con la excepción de las Corporaciones Locales que los mantuvieron sin cambios. Con respecto al gasto, se observa un aumento de estos en todos los niveles de la administración, destacando el aumento realizado por la Seguridad Social de 1,4 pp. de PIB, debido fundamentalmente al fuerte crecimiento del gasto en pensiones.

En concreto, el conjunto de las CC.AA. ha sido el subsector que más ha mejorado su posición fiscal (0,8% del PIB) entre 2015 y 2023. Ello fue debido a que el aumento de los ingresos (2% PIB) superó al del gasto (1,1% del PIB). Por tanto, esta mejora fiscal se produjo en un contexto expansivo desde el punto de vista del gasto público.

Cuadro 1: Variaciones de ingresos y gastos. 2023-2015 (% PIB)			
	Recursos no financieros	Empleos no financieros	Total
Administración Central	1,7	1,2	0,5
Seguridad Social	2,0	1,4	0,6
CC.AA.	2,0	1,1	0,8
Corporaciones Locales	0,0	0,6	-0,5
AA.PP.	4,1	2,6	1,5

Nota: No se incluyen las ayudas al sector financiero.
Fuente: IGAE (2024a) y elaboración propia.

Este documento se divide en las siguientes secciones. En la sección 2, se presenta el ajuste de déficit realizado por cada comunidad entre 2015 y 2023, dividiendo entre ingresos y gastos. En la sección 3, se analiza la evolución de los gastos en el estado de bienestar (sanidad, educación y protección social) por CC.AA. entre los años 2015 y 2022 (último dato disponible). Además, se estudian cuáles han sido las contribuciones de cada partida de gasto (Remuneración de asalariados, consumos intermedios, etc.) al aumento del gasto en el estado de bienestar. Por último, en la sección 4, se realiza una comparación de los gastos del estado de bienestar de España con la Unión Europea (UE) utilizando en este caso, datos de Eurostat. Finalmente se termina con unas breves conclusiones.

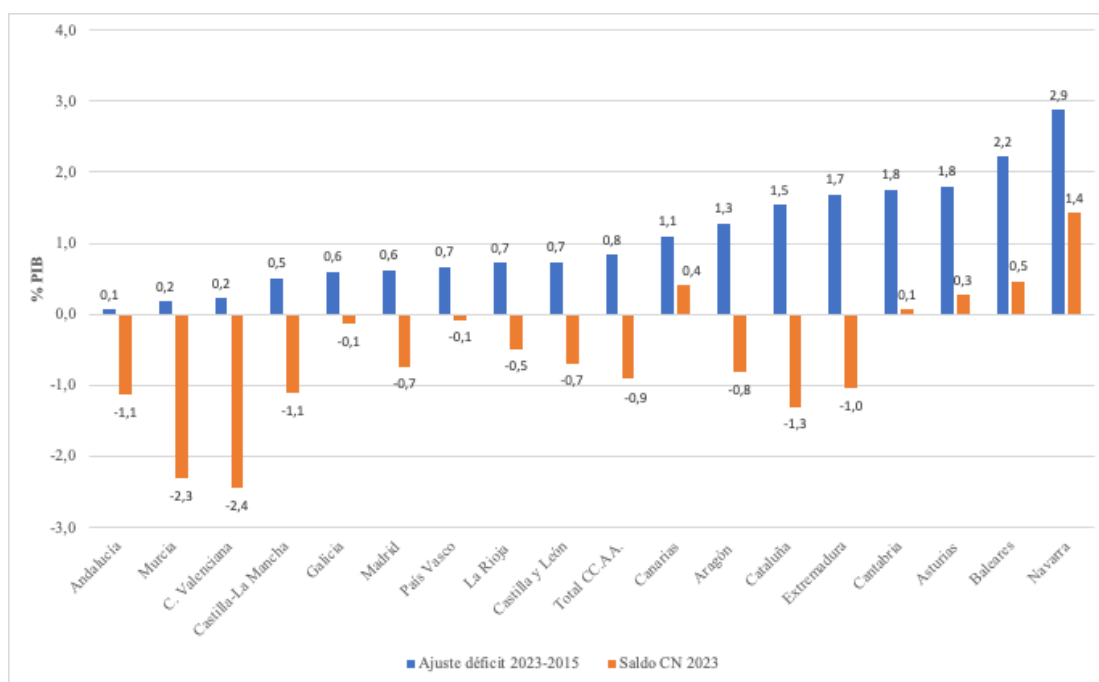
2. Déficit de las CC.AA. entre 2015-2023

Hasta ahora hemos analizado el ajuste fiscal realizado por el conjunto de las CC.AA., el cuál ha sido del 0,8% del PIB entre 2015 y 2023. En esta sección veremos qué ha pasado en cada región. Como se puede observar en el Gráfico 3, todas las CC.AA. han realizado un ajuste fiscal entre 2015 y 2023. En 2023 hubo cinco comunidades que tuvieron superávit presupuestario en CN: Navarra (1,4% PIB), Baleares (0,5% PIB), Canarias (0,4% PIB), Asturias (0,3% PIB) y Cantabria (0,1% PIB). Exceptuando a Canarias, estas

CC.AA. han sido las que han realizado el mayor ajuste entre 2015 y 2023. La comunidad que más ha mejorado su saldo ha sido Navarra, que ha realizado un ajuste fiscal de 2,9 puntos de PIB en este periodo, y ha cerrado 2023 con un saldo positivo de 1,4% PIB.

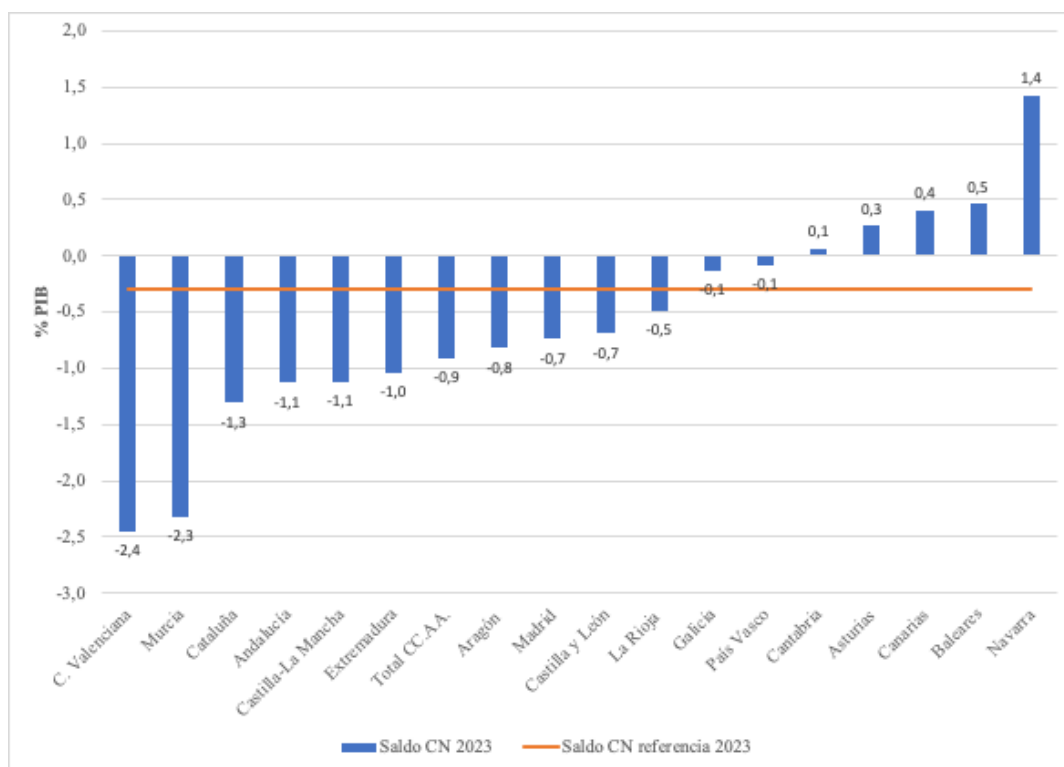
Por el otro lado, sorprende que 3 de las 4 regiones con mayores déficits en 2023 han sido las que menos han ajustado. Este es el caso de Murcia y la C. Valenciana, ambas con déficits superiores al 2% PIB, y de Andalucía, con un déficit del 1,1% del PIB.

Gráfico 3. Ajuste Fiscal (2023-2015) y Saldo CN 2023 (pp. PIB)



Fuente: IGAE (2024b) y elaboración propia.

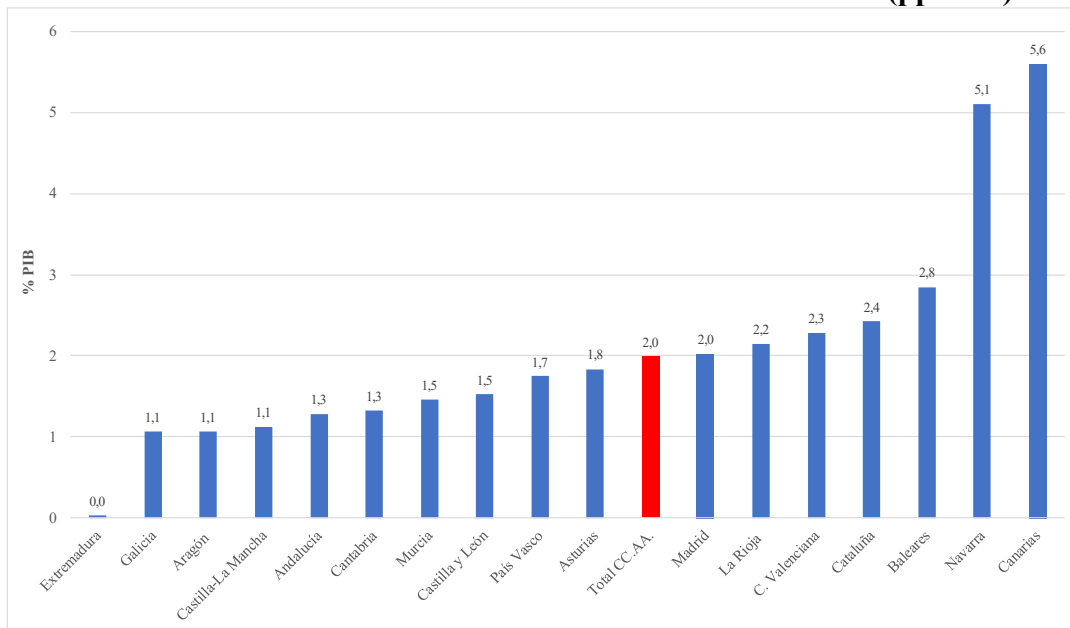
Con respecto al cumplimiento del objetivo de déficit, si bien las reglas fiscales han estado suspendidas desde 2020, el Gobierno estableció en el Consejo de Ministros un objetivo de referencia del -0,3% PIB para el año 2023. Como se puede observar en el Gráfico 4, siete comunidades cumplieron con este objetivo. Cinco de ellas alcanzaron superávit (Navarra, Baleares, Canarias, Asturias y Cantabria) y dos tuvieron un ligero déficit presupuestario (País Vasco y Galicia).

Gráfico 4. Saldo cierre de las CC.AA. y saldo de referencia. Año 2023 (% PIB)

Fuente: IGAE (2024b) y elaboración propia.

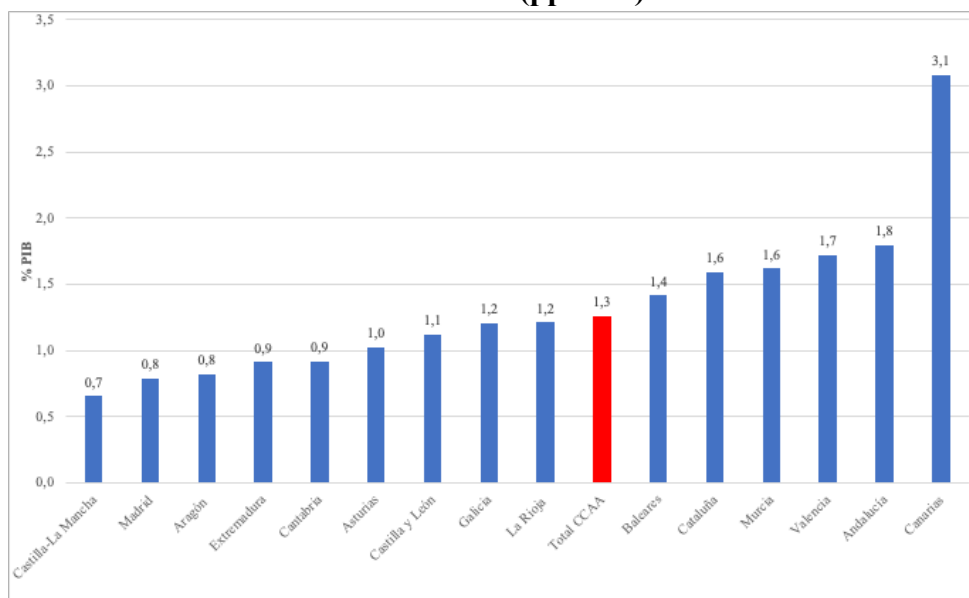
Ahora que hemos analizado el ajuste de cada comunidad entre 2015 y 2023, podemos ver qué mecanismos han usado las regiones para reducir el déficit a lo largo de este periodo. Como hemos visto en la sección 1, en su conjunto, las CC.AA. han reducido el déficit por la vía del ingreso. En esta sección, analizamos si ha habido diferencias relevantes entre las CC.AA., tanto por el lado del ingreso, como del gasto.

Analicemos primero los ingresos. El Gráfico 5 muestra como en el periodo 2015-2023, los recursos no financieros han aumentado en un 2% del PIB. Todas las CC.AA. han tenido un aumento de sus ingresos (recursos no financieros) destacando los valores de Navarra, y Canarias que superan el 5% del PIB. Por su parte, Extremadura presenta un crecimiento de ingresos nulo en porcentaje del PIB.

Gráfico 5. Variación recursos no financieros 2023-2015 (pp. PIB)

Fuente: IGAE (2024b) y elaboración propia.

Como se puede ver en el Gráfico 6, la mayor parte del crecimiento de los recursos de las Comunidades de Régimen Común vienen explicados por el incremento de los recursos procedentes de sistema de entregas a cuenta y liquidación del SFA.

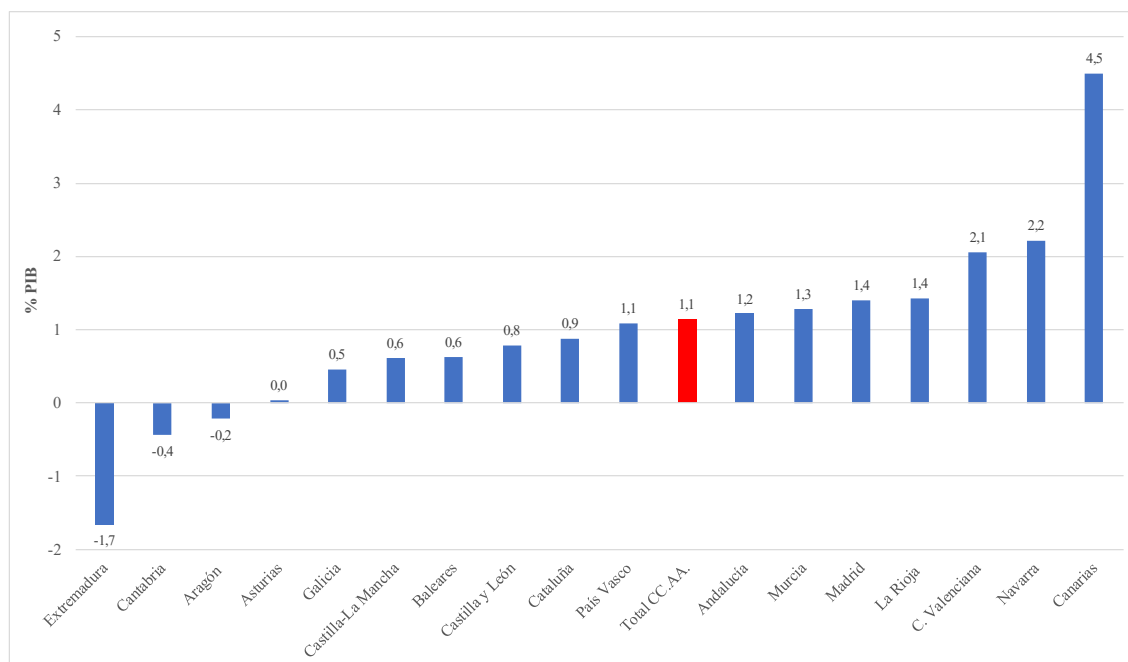
Gráfico 6. Variación recursos sujetos a entregas a cuenta y liquidación del SFA. 2023-2015 (pp. PIB)

Fuente: MH (2023a y b) y elaboración propia.

Analicemos ahora los gastos. El Gráfico 7 muestra la variación de los gastos para cada región entre 2015 y 2023. Los empleos no financieros han aumentado en el periodo 2015-2023 en un 1,1% del PIB para el conjunto de comunidades. La mayoría de las comunidades presentan un aumento de sus empleos no financieros, con la excepción de

Extremadura (-1,7 % del PIB), Cantabria (-0,4% del PIB) y Aragón (-0,2% del PIB). En el lado contrario, las comunidades con mayores aumentos de sus empleos no financieros han sido: Canarias (4,5% del PIB), Navarra (2,2% del PIB) y C. Valenciana (2,1% del PIB). Por otra parte, al comparar los Gráficos 5 y 7, debemos destacar que el incremento de los ingresos ha sido superior al de los gastos en todas las regiones.

Gráfico 7. Variación de los empleos no financieros. 2023-2015 (pp. PIB)



Fuente: IGAE (2024b) y elaboración propia.

3. Evolución del Gasto en Sanidad, Educación y Protección Social (2015-2022)

Dividiremos esta sección tres apartados: en el primero, veremos cómo ha evolucionado el gasto del estado de bienestar, esto es, en sanidad, educación y protección social en las CC.AA., entre 2015 y 2022 (último dato disponible). A continuación, se presentará la evolución de las partidas del gasto del estado de bienestar para cada comunidad. En el último apartado, se expondrá cuál ha sido la contribución de cada partida al aumento del gasto funcional.

3.1. Evolución del gasto funcional para el conjunto de CC.AA.

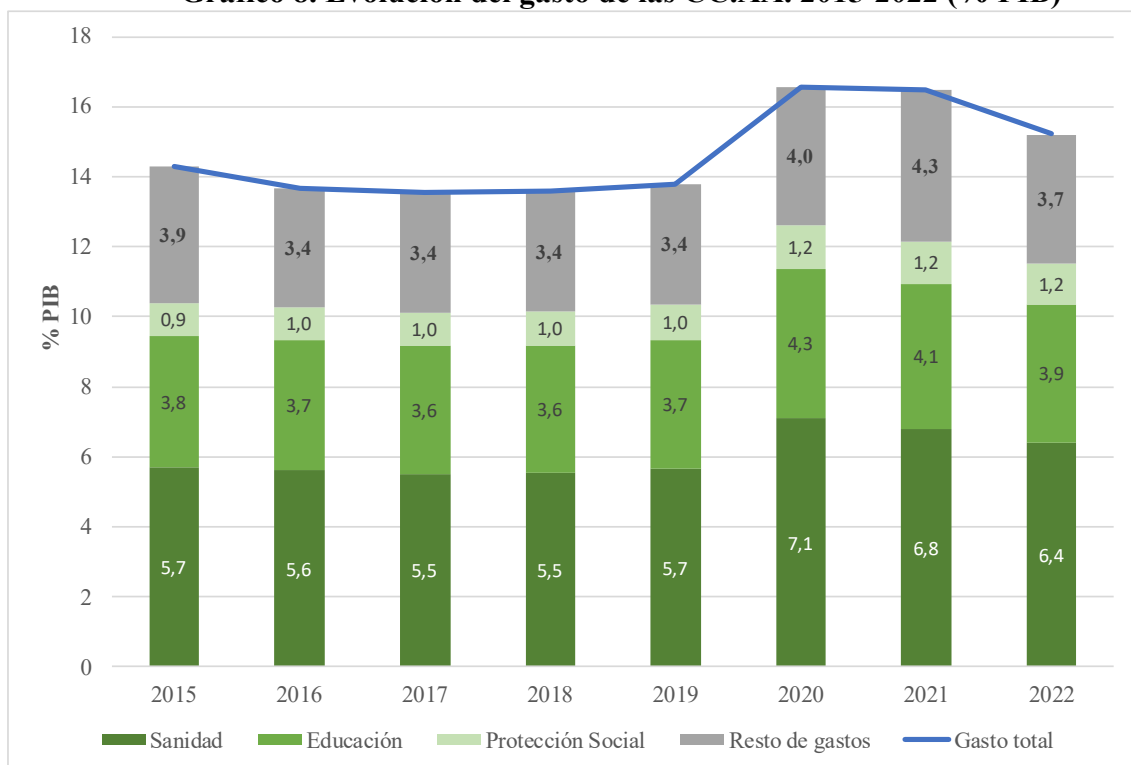
En primer lugar, valoraremos la importancia de los gastos del estado de bienestar en comparación con el resto de gastos que realizan las CC.AA. Hemos excluido del gasto la parte que se corresponde con las transferencias entre AA.PP. por dos motivos. El primero que este gasto es un ingreso en otra administración, y, por tanto, a efectos consolidados no es gasto en CN. Y el segundo, a que en el caso de las CC.AA. en su mayoría se corresponde con transferencias relacionadas con el SFA.

Dividiremos el total de gasto entre aquellos que van destinados al estado de bienestar y al resto de gastos. Como se puede observar en el Gráfico 8, el año 2020 marca un antes y un después en referencia al importe de los gastos incurridos. En este sentido, durante el periodo 2015-2019, los gastos del estado de bienestar alcanzaron el 10% del PIB repartidos de la siguiente manera: sanidad 5,5-5,7% PIB, educación 3,6-3,8% PIB y protección social 1% PIB. El resto de gastos fue del 3,4% PIB, con la excepción del año 2015 que fue de 3,9% PIB.

En el año 2020, los gastos del estado de bienestar alcanzan el 12,6% PIB, repartidos en Sanidad (7,1% PIB), Educación (4,3% PIB) y Protección Social (1,2%). No obstante, es importante señalar que una parte relevante del incremento de esta ratio fue debido a la caída de un 10% del PIB como resultado de la pandemia.

El año 2022 es el año de vuelta a la normalidad y sin embargo se observa un nuevo repunte del gasto hasta el 15,2% del PIB, por encima de los incurridos en el periodo 2015-2019, que fueron del 13-14% PIB. Los gastos del estado de bienestar alcanzan el 11,8% PIB, representando una proporción del 76% del total de gastos, siendo la proporción más elevada del periodo considerado (2015-2022). Los gastos de sanidad (6,4% PIB), educación (3,9% PIB) y protección social (1,2% PIB) se encuentran por encima de los niveles alcanzados en el periodo previo, 2015-2019. Sin embargo, el resto de gastos (por un importe del 3,7% PIB) se han situado por encima de los valores previos a la Pandemia.

Gráfico 8. Evolución del gasto de las CC.AA. 2015-2022 (% PIB)



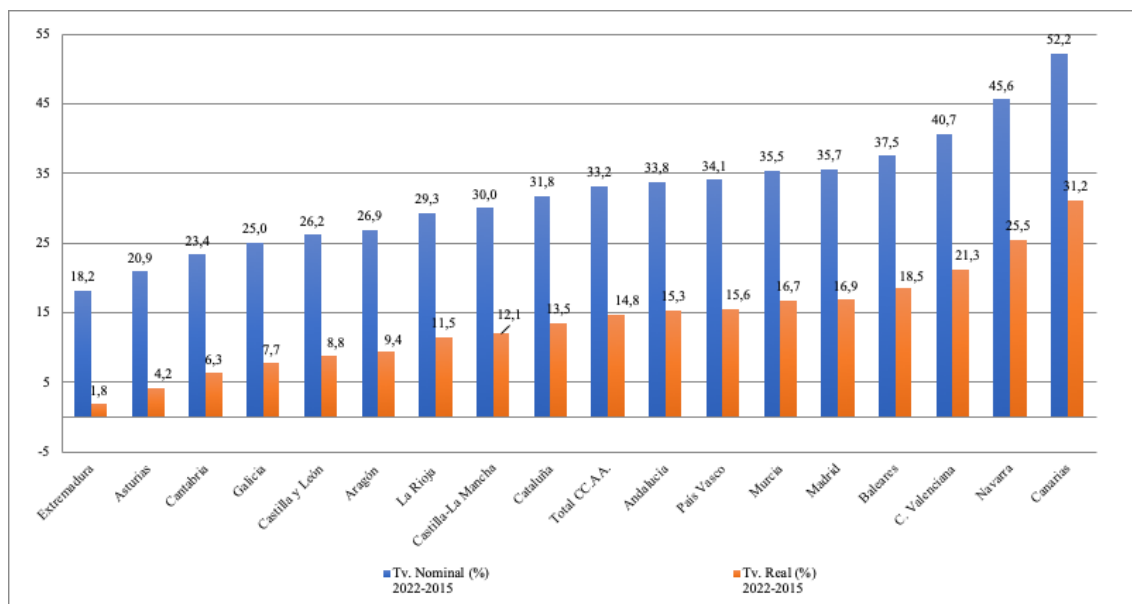
Fuente: IGAE (2024c) y elaboración propia.

3.2. Evolución del gasto funcional por comunidad

A continuación, estudiaremos cuál ha sido la evolución para cada comunidad de los gastos totales y de las partidas de sanidad, educación, protección social y el resto de gastos ajenos al estado de bienestar entre los años 2015 y 2022. Para ello, utilizaremos los datos en millones de euros publicados por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 2024c) y lo expresaremos tanto en términos nominales, como en términos reales utilizando el IPC nacional, es decir, ajustando por la inflación acumulada en el periodo.

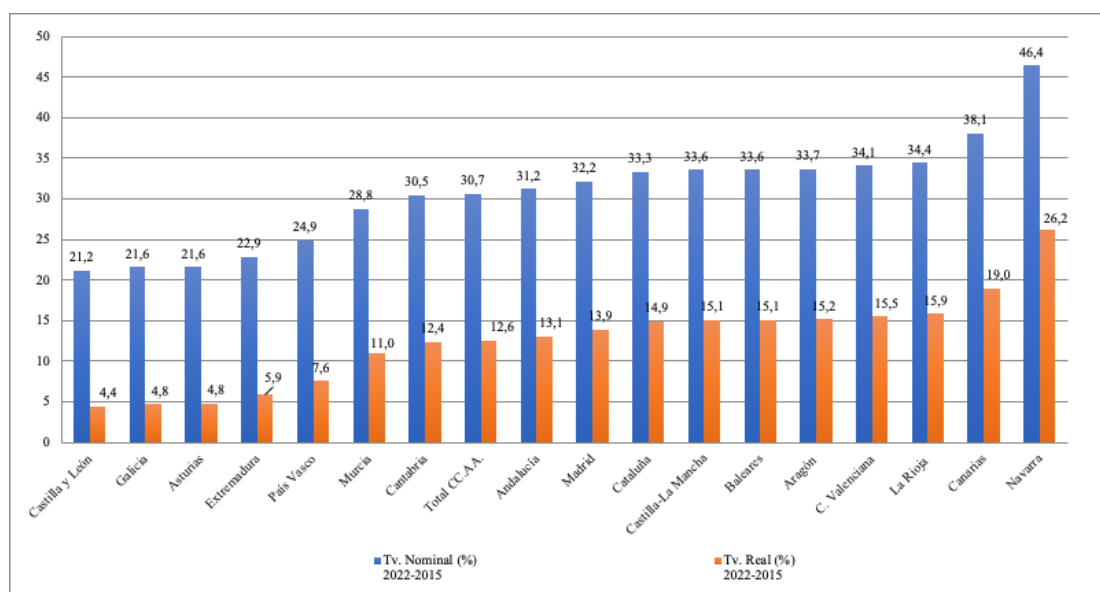
Eliminando las transferencias entre AA.PP., el Gráfico 9 muestra que el gasto total aumentó en todas las CC.AA. durante el periodo 2015-2022, tanto en términos nominales como reales. Para el conjunto de comunidades, este aumento es del 14,8% en términos reales. Todas las comunidades han aumentado su gasto total en términos reales, destacando los aumentos de Canarias (31,2%), Navarra (25,5%) y C. Valenciana (21,3%). En el otro extremo, Extremadura (1,8%), Asturias (4,2%) y Cantabria (6,3%) son las comunidades con los menores aumentos del gasto en términos reales.

Gráfico 9. Tasa de variación del Gasto Total (%) (2022-2015)



Fuente: IGAE (2024b) y elaboración propia.

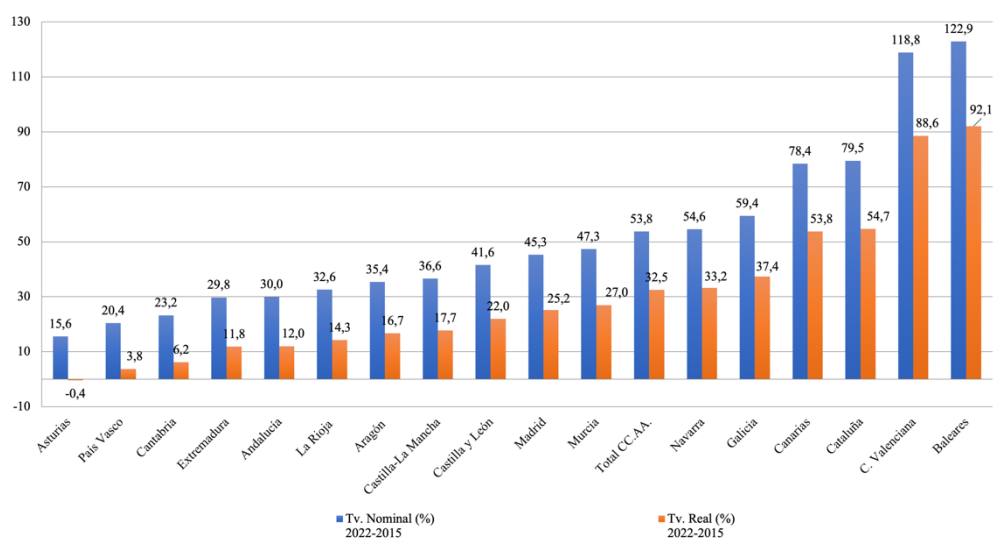
Respecto al gasto en educación, como se muestra en el Gráfico 10 todas las comunidades aumentan su gasto en educación en términos tanto nominales como reales. El conjunto de comunidades presenta un aumento del gasto en educación del 12,6% medido a precios constantes. Destacan los aumentos registrados en Navarra (26,2%) y Canarias (19,0%). En el lado contrario, las comunidades con aumentos más modestos son Castilla y León (4,4%), Galicia y Asturias (4,8%).

Gráfico 10. Tasa de variación del Gasto en Educación (%) (2022-2015)

Fuente: IGAE (2024c) y elaboración propia.

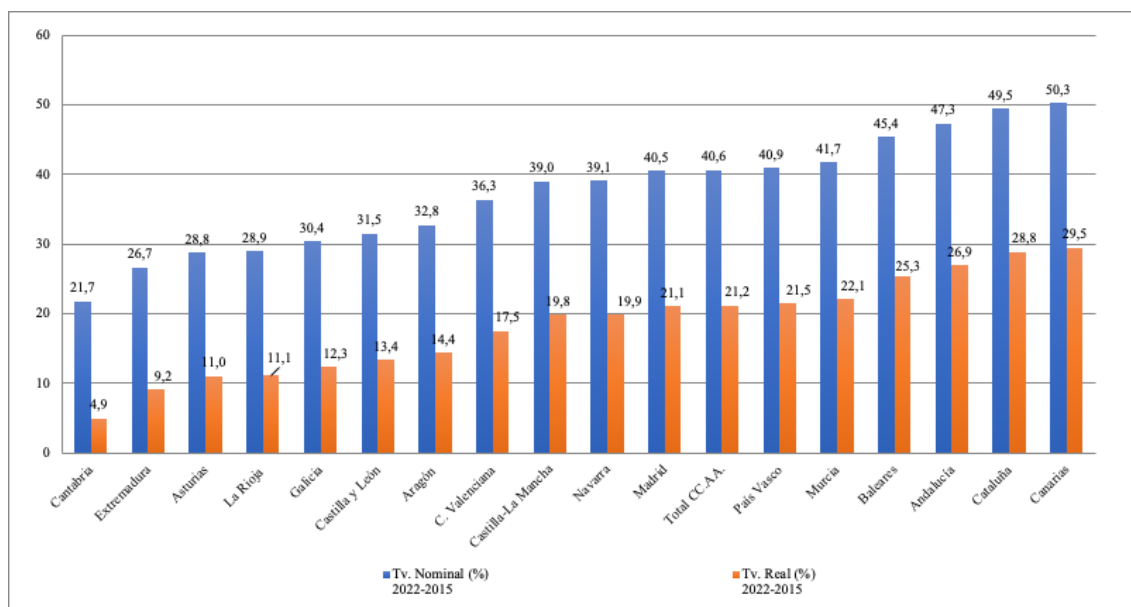
En cuanto al gasto en protección social, esta partida presenta las tasas de variación más elevadas, si bien, tal y como señalábamos en Díaz y Marín (2023)², los niveles de este tipo de gasto siempre han sido más reducidos en España que en el promedio de los países de nuestro entorno. Todas las comunidades presentan tasas de variación positivas, con la única excepción de Asturias, que incurre en una ligera caída de este tipo de gasto en términos reales. El total de comunidades aumenta el gasto en protección social en un 32,5% en términos reales en el periodo 2015-2022 (Gráfico 11). Las comunidades con aumentos más destacados son: Baleares (92,1%), C. Valenciana (88,6%), Cataluña (54,7%) y Canarias (53,8%). Sin embargo, las comunidades con los menores aumentos son: País Vasco (3,8%) y Cantabria (6,2%).

² Para más información véase el Gráfico 9 en Díaz y Marín (2023).

Gráfico 11. Tasa de variación del gasto en Protección Social (%) (2022-2015)

Fuente: IGAE (2024c) y elaboración propia.

Respecto al gasto sanitario, todas las regiones lo han aumentado en términos nominales y reales. La tasa de variación (2022-2015) para el conjunto de comunidades fue del 21,2% en términos reales (Gráfico 12). Las comunidades con un mayor aumento de este tipo de gastos, en términos reales, han sido: Canarias (29,5%), Cataluña (28,8%) y Andalucía (26,9%). En cambio, las comunidades con los aumentos del gasto en sanidad más modestos son: Cantabria (4,9%), Extremadura (9,2%) y Asturias (11,0%).

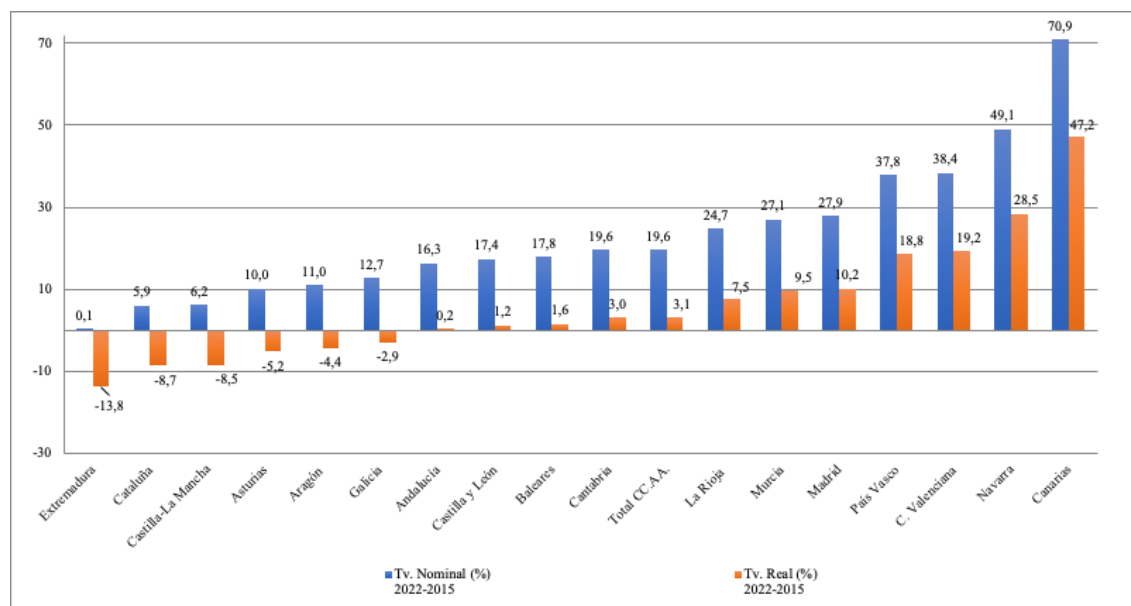
Gráfico 12. Tasa de variación del gasto en Sanidad (%) (2022-2015)

Fuente: IGAE (2024c) y elaboración propia.

Y respecto a la partida de resto de gastos, el conjunto de comunidades presenta un aumento del 3,1% en términos reales (Gráfico 13). Esta partida continúa aumentando a pesar de la fuerte reducción del gasto en intereses en el periodo. No obstante, existe una notable dispersión entre las diferentes CC.AA. En cuatro regiones se observan

crecimientos muy elevados: Canarias (47,2%), Navarra (28,5%), C. Valenciana (19,2%) y País Vasco (18,8%). Y, por otro lado, tres Comunidades presentan una reducción notable en esta partida (en términos reales): Extremadura (-13,8%), Cataluña (-8,7%) y Castilla-La Mancha (-8,5%).

Gráfico 13. Tasa de variación del Resto de Gastos (%) (2022-2015)



Fuente: IGAE (2024c) y elaboración propia.

Al margen de mostrar estas tasas de crecimiento durante este periodo, nos parece relevante analizar dos temas. El primero es si el nivel de gasto en el estado de bienestar en 2022 ha recuperado los recortes que señalábamos en nuestro anterior informe sobre el tema. Y el segundo, cuál es el nivel relativo de gasto de cada región en el estado de bienestar. Para ello, se ha construido el Cuadro 2. La primera columna muestra la tasa de crecimiento, en términos reales, de los gastos en el estado de bienestar entre 2011 y 2022 para cada región. Y la segunda refleja el nivel de gasto en esta variable por habitante ajustado en cada comunidad en 2022.

De la tabla siguiente se pueden extraer las siguientes conclusiones: Primero que, el gasto en el estado de bienestar en términos reales ha crecido respecto a 2011, tanto en el conjunto del país, como en la mayor parte de sus regiones. Destaca el crecimiento de Baleares (23,7%), Canarias (19,3%) y País Vasco (15,7%). En el lado contrario, destaca Asturias (-4,5%) y Castilla La Mancha (-10,0%). En este último caso, hay que señalar que esta región no ha recuperado aún el nivel de 2011 dado que fue la comunidad que más había ajustado el gasto entre 2011 y 2014, reduciéndolo cerca de un 25% en términos reales. Segundo, en referencia al nivel de gasto en estado del bienestar por habitante ajustado, existe una diferencia notable en el índice relativo por habitante ajustado entre las diferentes CC.AA. Lideran este ranking, con una amplia diferencia, las regiones forales: País Vasco (125%) y Navarra (124%). En la cola de este índice están Galicia (92%) y Baleares (93%).

Cuadro 2: Evolución Real del Gasto en las partidas de Bienestar Social 2022-2011 y Nivel de Gasto por habitante ajustado en Bienestar Social 2022		
CC.AA	Variación en términos reales 2022-2011 (%)	Nivel de Gasto en Bienestar Social por habitante ajustado 2022 (Media=100)
Andalucía	5,1	94
Aragón	1,5	96
Asturias	-4,5	99
Baleares	23,7	93
Canarias	19,3	94
Cantabria	0,8	109
Castilla-La Mancha	-10,0	97
Castilla y León	-0,4	98
Cataluña	13,7	106
Extremadura	-0,5	105
Galicia	3,9	92
Madrid	9,0	94
Región de Murcia	4,4	106
Navarra	11,7	124
La Rioja	7,8	101
C. Valenciana	12,2	103
País Vasco	15,7	125
Total CC.AA.	7,6	100

Fuente: IGAE (2024c) estimaciones a partir de MH (2023b) y elaboración propia.

3.3. Contribuciones al aumento de los gastos funcionales

Los datos comentados en este apartado se resumen en el Gráfico 14. En el apartado anterior hemos analizado cómo se han incrementado los gastos en las principales partidas de bienestar entre 2015 y 2022. En este apartado, veremos qué partidas de gasto han sido las responsables del aumento de los gastos del estado de bienestar. Las partidas que hemos considerado son: i) Remuneración de asalariados, ii) Consumos intermedios, iii) Prestaciones sociales (esta partida solamente presenta valores para protección social, iv) Transferencias sociales en especie y iv) Resto (donde se incluye principalmente la formación bruta de capital).

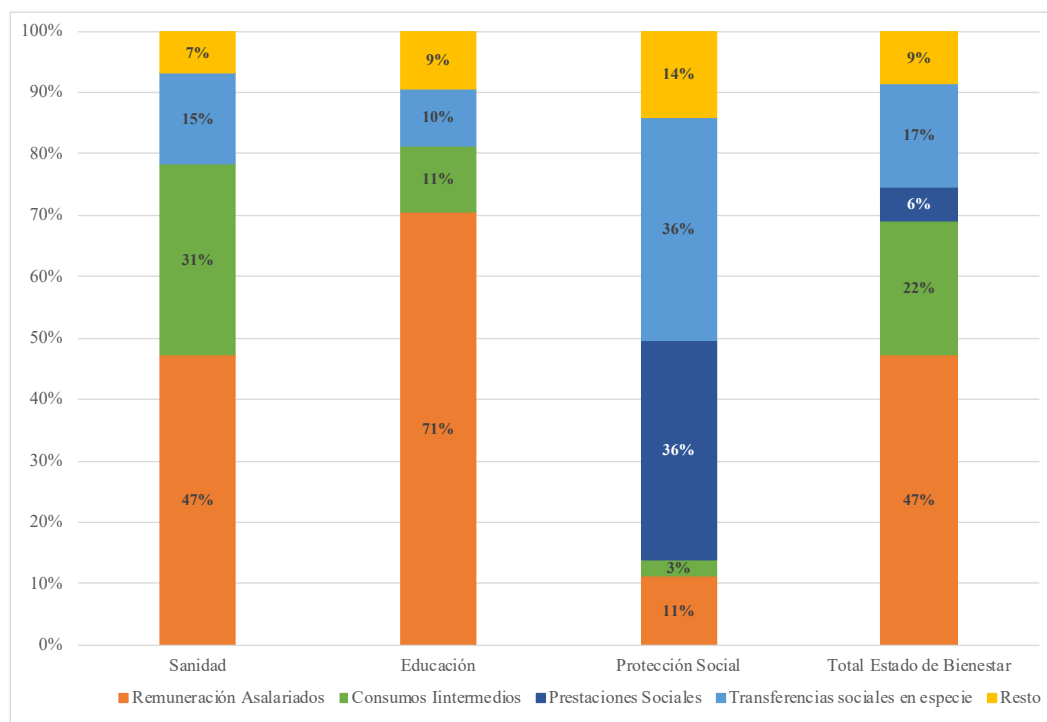
La partida de Remuneración de asalariados es la responsable del aumento de casi la mitad del gasto en el estado de bienestar entre 2015 y 2022. En el caso del gasto en sanidad este patrón se mantiene; sin embargo, para el gasto en educación la remuneración de asalariados representa el 71% del aumento total del gasto y para el gasto en protección social solamente representa el 11%. Los consumos intermedios representan el 22% del total del aumento en los gastos del estado de bienestar. Para el gasto sanitario es del 31% del total del gasto. Las transferencias sociales en especie han contribuido al aumento del 17% de los gastos del estado bienestar.

En el caso del gasto en protección social, las partidas que más han contribuido a su aumento son las transferencias sociales en especie y las prestaciones sociales, ambas explican un 36% de su aumento.

La partida de resto ha supuesto un aumento del gasto del estado de bienestar del 9% entre 2015 y 2022. En el caso del gasto en sanidad explicó un 7% de su aumento, para educación del 9% y para protección social del 14%.

Como principal conclusión, y como era previsible, es que cerca del 90% del incremento del gasto público en el estado de bienestar se ha concentrado en las principales partidas que forman parte del consumo público: Remuneración de Asalariados (47%), Consumos intermedios (22%) y transferencias sociales en especie (17%).

Gráfico 14. Contribuciones a la variación de los Empleos por Clasificación Funcional. 2022-2015. CC.AA.



Fuente: IGAE (2024c) y elaboración propia.

4. Comparación con el resto de Europa

Como acabamos de ver, las CC.AA. han aumentado considerablemente sus gastos en sanidad, educación y protección social durante el periodo 2015-2022. Después de la Pandemia de 2020, el año 2022 se presenta como el primero de vuelta a la normalidad incluyendo la recuperación del PIB real prepandemia (el de 2019). Aunque todavía es pronto para evaluarlo, creemos que el aumento de los gastos en sanidad, educación y protección social se va a consolidar con el tiempo.

Después del incremento de estas partidas, que más que han revertido los recortes de la década pasada, cabe preguntarse, ¿hemos ido demasiado lejos con este aumento? Es difícil responder a esta pregunta. Sin embargo, lo que sí podemos hacer es comparar los gastos en sanidad, educación y protección social de España con la UE-27. Por ello, dentro de este contexto consideramos apropiado comparar qué ha pasado en la UE-27 con los gastos en sanidad, educación y protección social durante el periodo 2015-2022³. Esta

³ Una comparación en profundidad de la evolución reciente (2015-2021) del gasto público por funciones de España con la UE-27 está recogida en Díaz y Marín (2023).

información está recogida en el Cuadro 3. En comparación con la media de la UE-27, en 2022 el gasto total de España es menor en unos 2,3 puntos de PIB (49,6% PIB de la UE-27 frente a 47,4 % PIB de España). Es importante señalar que esta diferencia se ha reducido a la mitad desde 2015.

Entre 2015 y 2022, la media de la UE-27 ha aumentado el gasto en sanidad en torno a 0,6 puntos de PIB. España lo ha hecho en términos muy parecidos, 0,7 puntos de PIB. Como España estaba gastando menos en sanidad en 2015 (6,2% versus 7,1% de la UE-27), dicha diferencia se mantiene en 2022 (6,9% versus 7,7%).

La evolución observada en la partida de educación ha sido diferente. Entre 2015 y 2022, la media de la UE-27 ha reducido el gasto en educación en torno a 0,1% de PIB mientras que España lo ha aumentado en 0,3% de PIB. No obstante, el gasto educativo en España continuaba por debajo de la UE-27 en 2022 (4,7% de la UE-27 versus 4,4% del PIB de España).

Respecto a la protección social, España gastaba bastante menos de la mitad que la media de la UE-27 en 2015 (1,2% del PIB frente al 3,2%). En 2022, esta distancia se ha reducido dado que mientras la UE-27 ha aumentado estos gastos en 0,4% del PIB entre 2015 y 2022, en España el incremento ha sido del 0,7% del PIB. Para hacer esta comparación en protección social hemos excluido pensiones, desempleo y los gastos de incapacidad temporal y de discapacidad porque estos gastos no son realizados por las CC.AA.

De esta comparación con la UE-27, podemos afirmar que el aumento del gasto en el estado de bienestar entre 2015 y 2022 está justificado porque España gasta por debajo de la media de la UE. Sin embargo, hay que interpretar estos resultados con cautela porque más gasto no significa mejor servicio público. También hay que considerar la eficiencia y la buena gestión de los gobiernos.

Antes de acabar esta sección debemos recordar que los gastos en sanidad, educación, y protección social reflejados en el Cuadro 3 se refieren al conjunto de las AA.PP. y no solo a las CC.AA., pero la comparación sigue siendo relevante porque, en 2022, las CC.AA. fueron las responsables de más del 90% del gasto relacionado con el estado de bienestar.

Cuadro 3: Comparación del gasto por funciones con la UE (% PIB)								
	2015		2019		2020		2022	
	UE 27	ES	UE 27	ES	UE 27	ES	UE 27	ES
Sanidad	7,1	6,2	7,0	6,1	8,0	7,6	7,7	6,9
Educación	4,8	4,1	4,7	4,0	5,0	4,6	4,7	4,4
Protección Social (*)	3,2	1,2	3,3	1,5	3,7	1,7	3,6	1,9
Gasto total	48,1	44,0	46,6	42,3	52,8	51,9	49,6	47,4

(*) Se ha excluido el gasto por pensiones, desempleo y el gasto por incapacidad y por discapacidad.

Fuente: Eurostat (2024) y elaboración propia.

5. Conclusiones

Las CC.AA. han sido el nivel de la administración que más ha ajustado el déficit entre 2015 y 2023 (0,8% del PIB). No obstante, este ajuste se ha realizado por el lado del ingreso, dado que los gastos también crecieron en este periodo. Este documento analiza cómo este crecimiento del gasto ha afectado a los gastos funcionales en sanidad, educación y protección social realizados por las CC.AA. Al no estar publicados todavía los datos desagregados por regiones y funciones de los ingresos y gastos de 2023 hemos realizado nuestro análisis para el periodo 2015-2022.

El gasto total, sin transferencias entre AA.PP., ha aumentado en un 33,2% en términos nominales entre 2015 y 2022. El aumento de los gastos del estado de bienestar se ha repartido de la manera siguiente: el gasto en sanidad ha aumentado en un 40,6%, en educación un 30,7% y en protección social un 53,8%. En términos reales, debido a las elevadas tasas de inflación registradas en los últimos años, los incrementos han sido menores. El gasto total, descontada la inflación, ha aumentado en un 14,8%, el gasto en sanidad en un 21,2%, en educación el 12,6% y en protección social el 32,5%. Por comunidades, el gasto se ha incrementado en todas las regiones, siendo los crecimientos más elevados los de Canarias, Navarra y C. Valenciana. Con menores crecimientos en el gasto están las regiones de Extremadura, Asturias y Cantabria. Además, cabe destacar que el gasto en el estado de bienestar en términos reales ha crecido con respecto a 2011, tanto en el conjunto del país, como en la mayor parte de las regiones. Por tanto, y salvo en Castilla-La Mancha y en Asturias, podemos señalar que se han recuperado con creces los recortes en el estado de bienestar iniciados en el primer lustro de la década pasada.

Los aumentos del gasto relacionado con el estado de bienestar se han realizado principalmente a través de la partida de Remuneración de asalariados, Consumos intermedios y Transferencias sociales en especie, que han contribuido a su incremento un 47%, 22% y 17%, respectivamente. Finalmente, hay que destacar que esta mejora en el estado del bienestar en las CC.AA. no se podría haber materializado sin el apoyo de la Administración Central con los recursos extraordinarios aportados debido a la COVID-19.

Referencias

Conde-Ruiz J.I., M. Díaz, C. Marín y J. Rubio-Ramírez (2016). “Sanidad, Educación y Protección Social: Recortes Durante la Crisis”. Estudios sobre Economía Española 2016/17. FEDEA. <https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2016-17.pdf>

Díaz M. y C. Marín (2023). “Evolución del gasto público por funciones en España y en la UE (2015-2021)”. Estudios sobre la Economía Española 2023/10. FEDEA https://documentos.fedea.net/pubs/eee/2023/eee2023-10.pdf?utm_source=documentos&utm_medium=enlace&utm_campaign=estudio

Eurostat (2024). Government Statistics. General government expenditure by function (COFOG). <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database>

Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 2024a). Contabilidad nacional. Serie anual. Operaciones no financieras. Total sector Administraciones Públicas y sus subsectores.

<https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/ianofinancierasTotal.aspx>

Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 2024b). Contabilidad nacional. Serie anual. Operaciones no financieras del subsector Administración Regional y detalle por comunidad autónoma.

<https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/ianofinancierasCA.aspx>

Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 2024c). Contabilidad nacional. Serie anual. Clasificación funcional del gasto del subsector Administración Regional (COFOG) y detalle por comunidad autónoma.

<https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/iacofogCA.aspx>

Ministerio de Hacienda (MH, 2023a). Informes sobre la Financiación provisional de las CC.AA a través del Sistema de Financiación.

<https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAA/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas1.aspx>

Ministerio de Hacienda (MH, 2023b). Informes sobre Financiación definitiva de las CC.AA. a través del Sistema de Financiación.

<https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAA/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>