



OBSERVATORIO ECONOMICO DE ANDALUCIA

---

# **El escenario presupuestario de las administraciones públicas andaluzas**

*Documento de trabajo elaborado para el Observatorio Económico de Andalucía*

## **Equipo de trabajo:**

José M. Domínguez Martínez (dir.)

Sergio Corral Delgado

Rafael López del Paso

José M<sup>a</sup> López Jiménez

Málaga, abril 2012

## Índice

1. Introducción
2. El ámbito de análisis: delimitación, estructura y dimensión económica del sector público andaluz
3. El marco normativo: una síntesis
4. La actuación presupuestaria: estructura de ingresos y gastos
5. La situación presupuestaria: la incidencia de la crisis económica y financiera
6. Nuevas disposiciones con incidencia en la actuación presupuestaria
7. Proyecciones presupuestarias en una etapa de consolidación fiscal
8. Conclusiones

Apéndice 1. El sector público autonómico andaluz: composición

Apéndice 2. El marco normativo: competencias y fuentes de ingreso. La regulación presupuestaria y financiera

Referencias bibliográficas

## 1. Introducción

La relevancia de la actuación presupuestaria del sector público en una economía mixta desarrollada está fuera de toda duda. El indicador a través del que habitualmente se mide la participación del sector público en la economía, la ratio gasto público/PIB, sintetiza un nivel cuantitativo global, pero es incapaz de reflejar la extraordinaria variedad de canales a través de los cuales la intervención pública influye o determina los flujos que subyacen al complejo entramado del sistema económico. El sector público es un motor fundamental para el funcionamiento del circuito económico, que es altamente dependiente de sus actividades. También, sin embargo, el sector público es tributario del propio curso de la actividad económica, que, de manera automática o inducida, condiciona en gran medida sus gastos e ingresos. La experiencia española de los últimos años ilustra, de forma descarnada, el alcance y las consecuencias de esa mutua interacción.

El esquema de interrelaciones se torna mucho más intrincado cuando, como ocurre en España, nos encontramos ante un sector público multijurisdiccional, organizado con arreglo a distintos niveles territoriales y/o funcionales<sup>1</sup>. Aun cuando existan las lógicas delimitaciones legales, una vez que traspasamos ese velo observamos que los presupuestos de las distintas administraciones, máxime cuando nos circunscribimos a un determinado espacio, están formados por una compleja red de vasos comunicantes.

La crisis económica y financiera internacional que arrancó en el año 2007, y en la que, a fuerza de tantos vaivenes y conmociones, es ya imposible identificar los puntos de mayor algidez, ha sacudido los cimientos de las finanzas públicas. Más allá de las disquisiciones doctrinales, la crisis, de una profundidad y características hasta ahora desconocidas, ha logrado desarrollar, en un mundo globalizado, su propia arma de destrucción masiva en forma de trampa que subyuga al sector público: el Estado no tiene recorrido ni capacidad efectiva para desplegar un arsenal de intervenciones económicas para combatir la depresión, colocándose ante un terrible dilema: si se opta por los ajustes fiscales, se corre el riesgo de agravar la situación económica; si se decanta por la expansión, ha de afrontarse la amenaza de adentrarse en una fase de colapso financiero de consecuencias impredecibles.

En una región como la andaluza, con una dimensión económica y poblacional que supera la de numerosos estados de la Unión Europea, y donde la tasa de paro sobrepasa la cota del 30%, la cuestión tiene un interés que va, naturalmente, mucho más allá de la retórica. Para calibrar la situación que pueda vislumbrarse es crucial poder discernir cuál es el escenario

---

<sup>1</sup> Dentro de los países de la OCDE, España destaca por un alto grado de descentralización del gasto público, con unos gobiernos regionales que gestionan una mayor proporción que el gobierno central: 35,7% frente a 20,8% en 2009 (OCDE, 2011a, pág. 1). Por otro lado, entre 2000 y 2008, se ha acentuado la descentralización del sector público, cuya concentración en las administraciones territoriales ha pasado del 59% al 80% (OCDE, 2011a, pág. 2).

presupuestario en el que, en esta nueva etapa, se ven inmersas las administraciones públicas andaluzas.

A esa finalidad responde el presente trabajo, que está estructurado como se indica a continuación: en primer lugar se procede a llevar a cabo una delimitación institucional del sector público andaluz, atendiendo a su estructuración y mostrando su dimensión económica; a continuación se procede a reseñar el marco normativo sobre el que se articula la actuación presupuestaria, analizando luego la estructura de ingresos y gastos según las clasificaciones básicas; en un apartado posterior se examina cómo ha incidido la crisis económica y financiera reciente en las finanzas públicas; el siguiente se dedica, a su vez, a mostrar las nuevas disposiciones adoptadas con incidencia en la actuación presupuestaria; finalmente se perfilan las proyecciones presupuestarias inherentes al escenario de la etapa de consolidación fiscal en la que estamos inmersos. En un último apartado se reflejan las principales conclusiones alcanzadas.

Como complemento de la exposición central, en el apéndice 2, se expone, de manera más detallada, cuál es el marco normativo en el que se desenvuelve la actuación de las administraciones públicas andaluzas, cuáles son las competencias funcionales atribuidas y cuáles las fuentes de ingreso asignadas, así como las líneas básicas de la regulación en materia presupuestaria y financiera. Por otro lado, el apéndice 1 va dedicado a la composición del sector público autonómico andaluz.

La realización de un trabajo de esta naturaleza se enfrenta habitualmente con una serie de dificultades que derivan de la falta de disponibilidad de información estadística actualizada y completa, como de los escollos que surgen para la interpretación de datos no siempre homogeneizados, cuando no discrepantes, desde un punto de vista metodológico. La avalancha de cambios normativos y regulatorios en la que estamos inmersos introduce, adicionalmente, importantes grados de dificultad para captar una foto fija a la que someter a estudio y consideración. Teniendo en cuenta tales condicionantes, el presente documento debe entenderse como un punto de partida para examinar, una vez que se establezcan las prioridades analíticas, la situación presupuestaria de las administraciones públicas andaluzas.

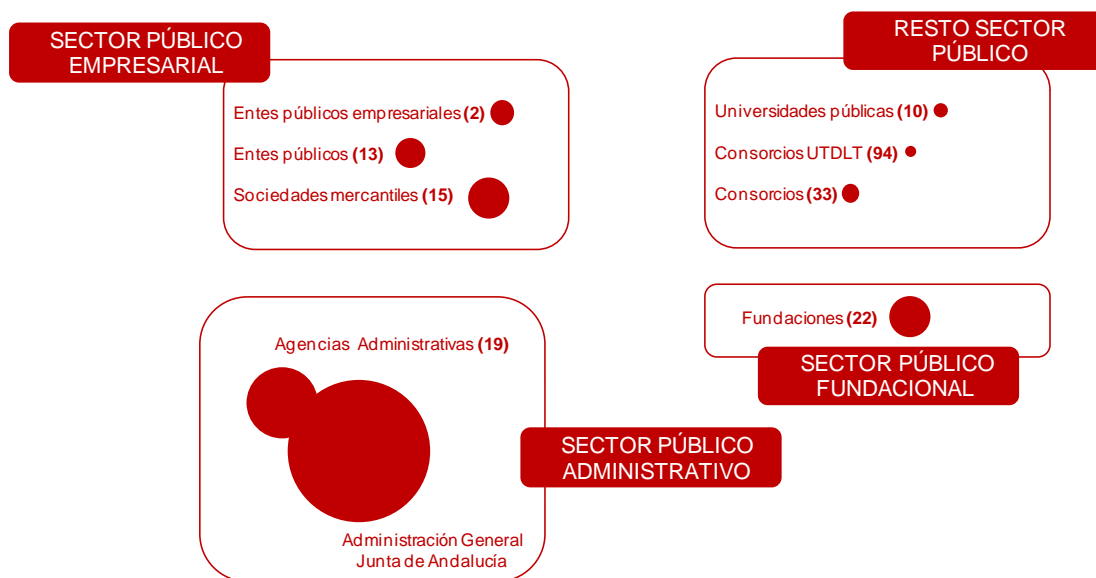
## **2. El ámbito de análisis: delimitación, estructura y dimensión económica del sector público andaluz**

Diversas instancias del sector público tienen una proyección directa o indirecta en el territorio andaluz, desde algunas internacionales hasta otras que se circunscriben a ámbitos inferiores al del municipio. Un recorrido completo nos llevaría a incluir las siguientes: Unión Europea, Administración Central del Estado, Administraciones de la Seguridad Social, Junta de Andalucía, Diputaciones Provinciales andaluzas, Ayuntamientos andaluces y otras entidades

locales andaluzas. Este trabajo se centra en las administraciones públicas andaluzas, que, en principio, son fácilmente identificables. No obstante, debe tenerse presente que el criterio relevante utilizado por la contabilidad nacional para calificar a una entidad como administración pública no es tanto la forma jurídica como el hecho de que la mayor parte de sus ingresos provengan de las arcas públicas, lo que engloba dentro de su campo a aquellas entidades, societarias o no, en las que se dé tal circunstancia (Domínguez Martínez, 2008).

La delimitación del sector público autonómico y local andaluz exige tener presentes una serie de consideraciones metodológicas (Medel y Domínguez, 1993, pág. 642). Dicho sector está integrado por la Administración autonómica y la Administración local correspondientes a la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como por las fundaciones, empresas y organismos de carácter empresarial dependientes de las mencionadas administraciones (esquema 1).

**Esquema 1: Composición del sector público autonómico andaluz**



Fuente: Junta de Andalucía y elaboración propia.

En el apéndice 1 (cuadro A1) se inventarían los entes integrantes del sector público de la Comunidad autónoma andaluza, bajo la doble perspectiva de los entes que consolidan presupuestariamente y la de aquellos otros que se incluyen solo a efectos de la elaboración de las cuentas económicas regionales, según lo señalado más arriba (Junta de Andalucía, 2011a, págs. 16-18; IGAE, A).

En este contexto, es importante identificar las conexiones entre los diferentes niveles, fundamentalmente a través de transferencias corrientes y de capital, cesión de ingresos o mera intermediación, como en el caso de la participación de las corporaciones locales en los ingresos

del Estado, que se canalizan por la Junta de Andalucía (1.861 millones de euros en 2009), al igual que las ayudas procedentes del presupuesto general de la Unión Europea (2.904 millones de euros en 2009). En el cuadro 1 se recoge un inventario de las principales categorías de flujos –al margen de los previstos en el sistema de ingresos estándar- en los que se materializa dicha interacción, en el que se evidencia el dispar panorama existente en el sistema autonómico.

La dimensión del sector público autonómico y local andaluz, aproximada mediante la cifra de gasto público, ascendía a unos 7.800 millones de euros en el año 1989, lo que representaba un 23,1% del valor añadido bruto total de Andalucía en dicho año (Medel y Domínguez, 1993, págs. 643-644). En el año 2009, la referida cifra de gasto público se elevaba a unos 38.000 millones de euros, lo que equivalía a un 26,3% del PIB regional<sup>2</sup> (gráfico 1).

De dicho total, un 70% corresponde a la Administración autonómica y un 30% a la Administración local. En el ejercicio 2009, el gasto no financiero de la comunidad autónoma andaluza ascendió a 26.226 millones de euros, en tanto que el de las corporaciones locales andaluzas alcanzó la cifra de 11.352 millones de euros. De este último total, las diputaciones gastaron 1.756 y los ayuntamientos 9.596 millones de euros. Una tercera parte de este último montante se concentra en los ayuntamientos que son capitales de provincia (gráfico 2).

---

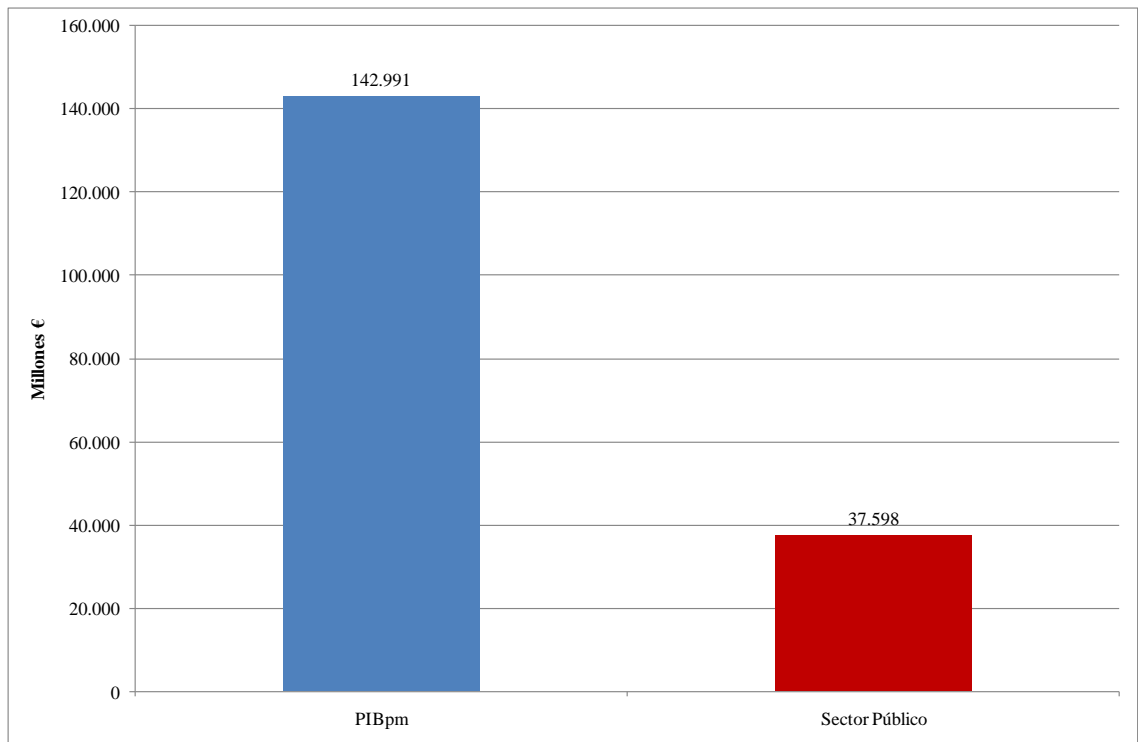
<sup>2</sup> Para el cálculo del referido porcentaje se han detraído las transferencias de la administración autonómica a las corporaciones locales, así como las transferencias procedentes de la UE.

Cuadro 1: Conexiones de las Comunidades Autónomas de Régimen General con el resto de Administraciones Públicas. 2009. Liquidación del presupuesto. Derechos reconocidos.

Comunidad Autónoma	Millones de euros							%s/Total ingresos						
	Recursos Sistema Financiación Autonómica	Transferencias corrientes y de capital por subvenciones gestionadas, convenios y otras transferencias	Fondo de Compensación Interterritorial	Financiación como entes provinciales	Ayudas procedentes del Presupuesto General de la Unión Europea	Transferencias en concepto de participación de las entidades locales en los tributos del Estado	Total	Recursos Sistema Financiación Autonómica	Transferencias corrientes y de capital por subvenciones gestionadas, convenios y otras transferencias	Fondo de Compensación Interterritorial	Financiación como entes provinciales	Ayudas procedentes del Presupuesto General de la Unión Europea	Transferencias en concepto de participación de las entidades locales en los tributos del Estado	Total
Andalucía	16.204	1.798	478	--	2.904	1.861	21.384	35,2	3,9	1,0	--	6,3	4,0	46,4
Aragón	3.082	459	--	--	534	374	4.056	36,3	5,2	--	--	6,3	4,4	47,8
Asturias	2.446	379	56	120	132	--	3.134	37,2	5,8	0,9	1,8	2,0	--	47,7
Baleares	2.300	346	--	--	40	--	2.685	34,6	5,2	--	--	0,6	--	40,4
Canarias	3.809	656	101	41	293	--	4.900	34,7	6,0	0,9	0,4	2,7	--	44,6
Cantabria	1.501	141	11	0	82	--	1.734	55,7	5,2	0,4	0,0	3,0	--	64,3
Castilla-La Mancha	4.378	470	114	14	1.074	481	6.051	33,0	3,5	0,9	0,1	8,1	3,6	45,6
Castilla León	5.834	646	84	49	1.176	--	7.790	36,2	4,0	0,5	0,3	7,3	--	48,4
Cataluña	17.855	2.217	--	--	666	1.979	20.738	32,6	4,0	--	--	1,2	3,6	37,8
Extremadura	2.500	323	96	25	820	--	3.764	34,9	4,5	1,3	0,3	11,5	--	52,6
Galicia	6.307	657	197	33	290	646	7.485	36,3	3,8	1,1	0,2	1,7	3,7	43,1
Madrid	13.947	1.222	--	10	137	--	15.307	40,1	3,5	--	--	0,4	--	44,0
Murcia	2.805	247	62	120	170	--	3.404	48,8	4,3	1,1	2,1	3,0	--	59,2
La Rioja	751	84	--	0	44	42	879	49,4	5,5	--	--	2,9	2,8	57,8
Valencia	9.615	767	134	15	245	1.149	10.775	54,3	4,3	0,8	0,1	1,4	6,5	60,8
Total	93.334	10.393	1.333	428	8.596	6.531	114.084	34,3	4,2	0,5	0,2	3,4	2,6	45,6

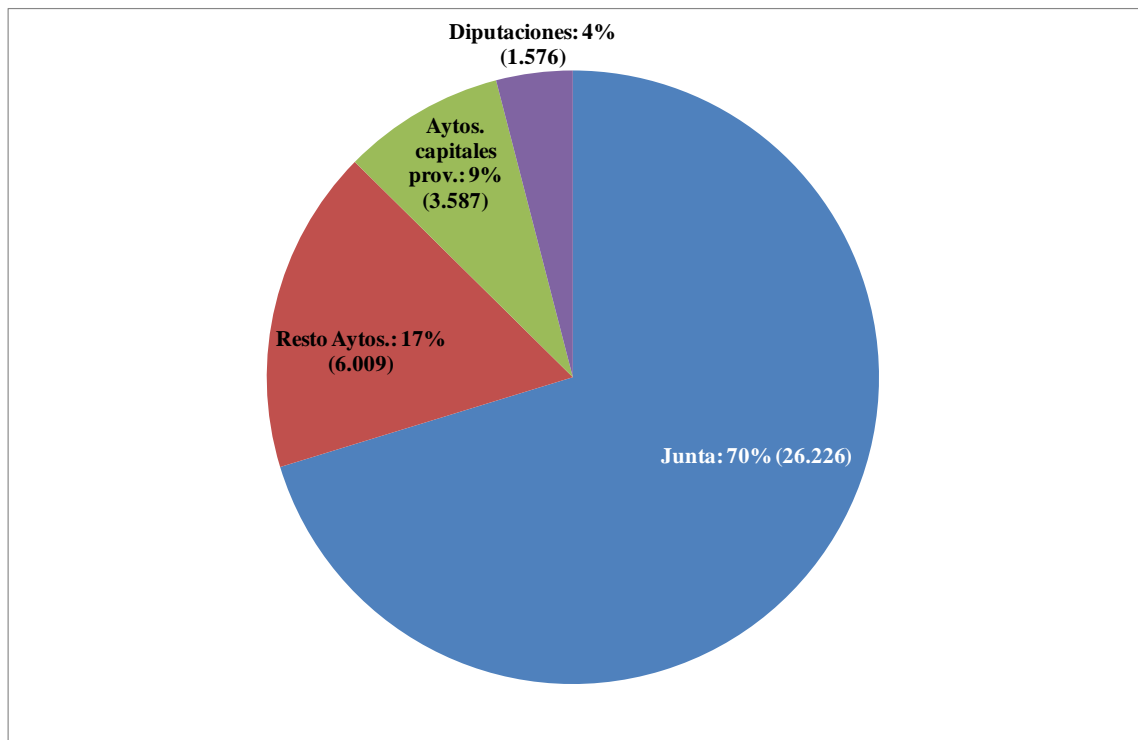
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Las Haciendas Autonómicas en Cifras 2009.

**Gráfico 1: Dimensión del sector público autonómico y local andaluz, 2009**



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas e INE.

**Gráfico 2: Composición del sector público autonómico y local, 2009. %s/Total**

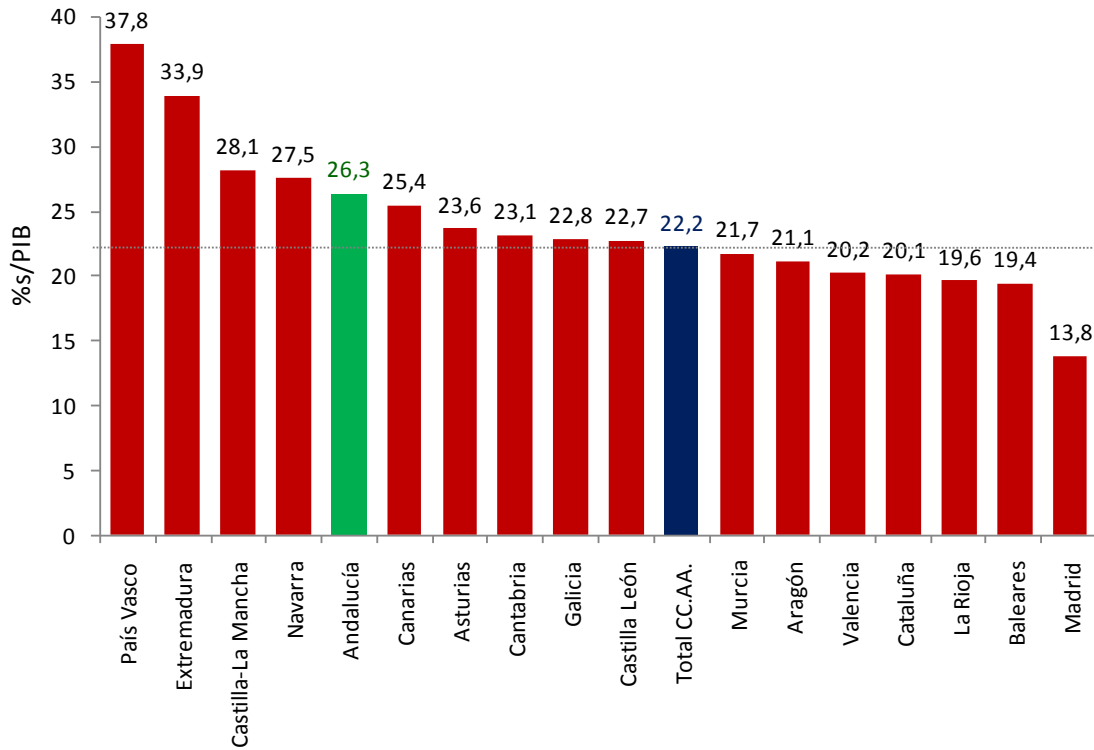




Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Otros indicadores permiten aproximar la dimensión económica del sector público autonómico andaluz. Andalucía es una de las regiones donde mayor peso relativo tiene el gasto público autonómico y local dentro del PIB, siendo superada por País Vasco y Navarra, Extremadura y Castilla-La Mancha (gráfico 3).

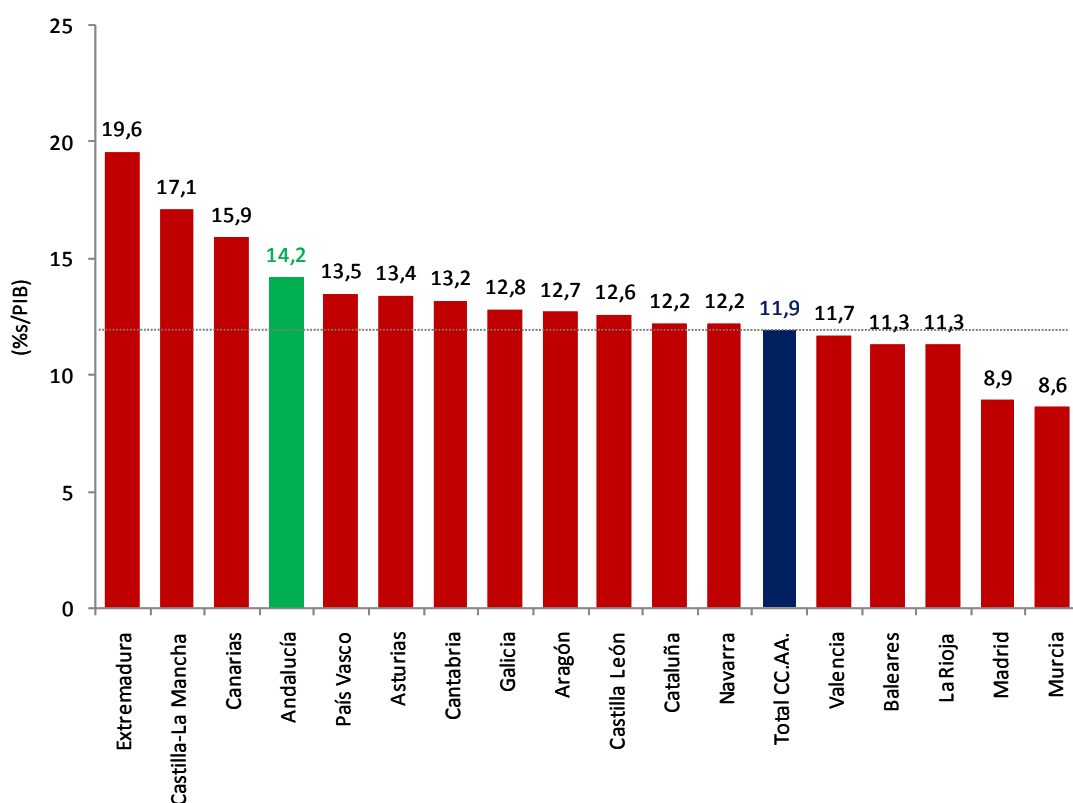
**Gráfico 3: Gasto público no financiero autonómico y local. 2009. %s/PIB**



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas e INE.

Las diferencias observadas son menos acusadas cuando nos centramos en la importancia del consumo público (14,2% del PIB en Andalucía) (gráfico 4).

**Gráfico 4: Consumo público autonómico y local. 2009. %s/PIB**



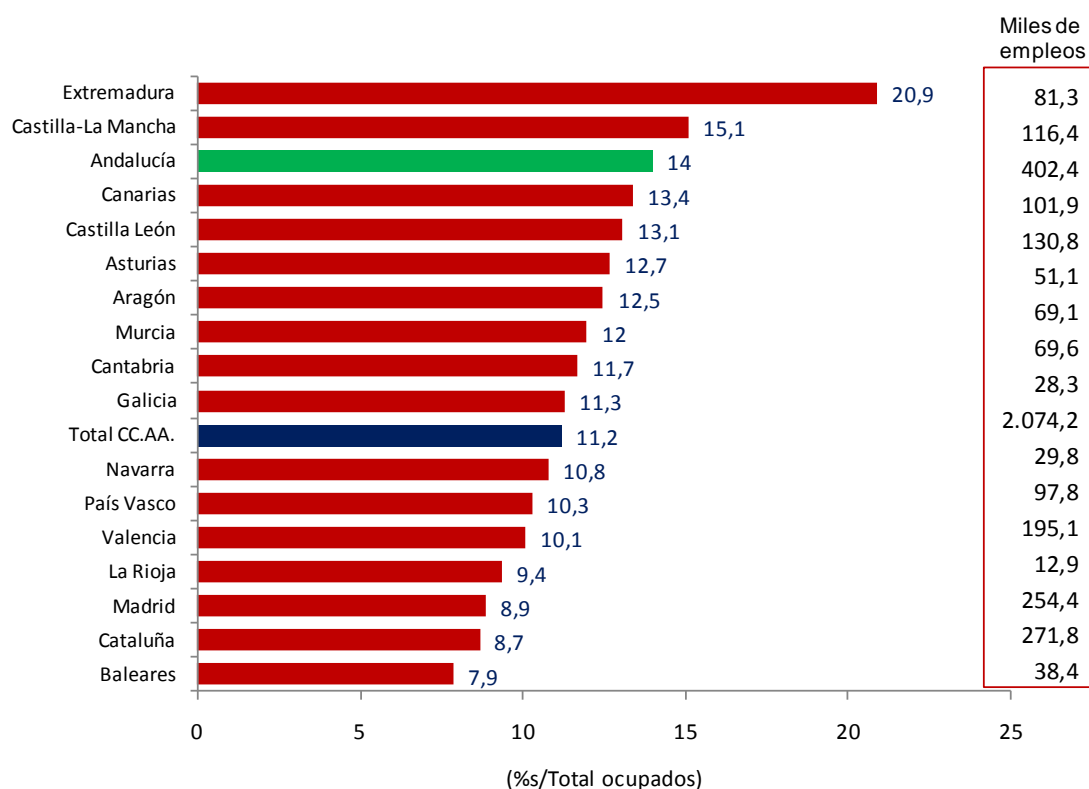
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas e INE.

Por lo que se refiere al empleo público, en julio de 2010, el sector público autonómico y local andaluz ocupaba a 402.000 personas, lo que representaba un 14% de la ocupación total, porcentaje solo superado en Castilla-La Mancha y Extremadura. En términos de empleos por cada 10.000 habitantes, la cifra de Andalucía (48,1) superaba moderadamente la media nacional (44,1) (gráfico 5).

No obstante, como ha subrayado el FMI (2011, pág. 40) y se pone de relieve en Domínguez, López y Rueda (2006), surgen considerables dificultades para llevar a cabo comparaciones entre las comunidades autónomas españolas como consecuencia de los perfiles de gasto específicos y de las modalidades utilizadas para la prestación de los servicios públicos.

Por otro lado, el cuadro 2 muestra el peso relativo de las administraciones autonómica, provincial y municipal en los respectivos agregados nacionales de gasto, consumo, impuestos y empleo. La relevancia del sector público andaluz dentro del panorama nacional es patente en todas las rúbricas.

**Gráfico 5: Empleo público autonómico y local. Julio 2010**



Fuente: Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas e INE.

	Gasto público no financiero			Consumo público			Empleo público. Julio 2010	
	CC.AA.	Diputaciones	Municipios	CC.AA.	Diputaciones	Municipios	CC.AA.	CC.LL.
Andalucía	16,8	9,8	16,7	15,6	18,1	16,1	18,9	20,6
Aragón	3,1	1,1	3,3	3,4	2,4	3,2	3,5	3,1
Asturias	2,6	0,0	2,0	2,7	0,0	1,8	2,7	1,9
Baleares	2,0	2,5	2,5	2,0	5,5	2,5	2,0	1,6
Canarias	4,3	6,8	4,0	4,7	14,0	4,5	4,6	5,7
Cantabria	1,5	0,0	1,1	1,4	0,0	1,2	1,5	1,0
Castilla-La Mancha	4,9	2,4	4,2	5,3	5,5	4,2	5,1	6,9
Castilla León	5,7	3,9	5,0	5,4	8,6	4,8	6,7	5,4
Cataluña	17,3	4,6	19,4	18,9	11,1	17,6	11,9	15,9
Extremadura	2,8	1,5	2,1	2,9	2,2	2,1	3,5	5,0
Galicia	6,3	2,2	4,5	6,0	4,6	4,6	6,4	4,9
Madrid	11,7	0,0	13,8	12,6	0,0	16,1	13,2	10,1
Murcia	2,8	0,0	2,9	1,5	0,0	2,9	3,8	2,2
Navarra	2,5	0,0	1,6	1,9	0,0	1,4	1,7	0,7
La Rioja	5,9	61,3	6,5	6,1	21,6	6,0	4,6	4,9
Valencia	0,7	0,0	0,7	0,8	0,0	0,6	0,7	0,4
P. Vasco	9,1	3,9	9,7	8,8	6,4	10,4	9,3	9,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: INE, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2012b), y Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.  
\* Salvo indicación en contrario.

### **3. El marco normativo: una síntesis**

Como ya ha sido comentado en el apartado introductorio, la avalancha de cambios normativos y regulatorios no facilita, precisamente, el análisis y comprensión del entorno presupuestario.

Al ritmo acelerado de modificaciones normativas, procedentes de las diversas instancias europeas, estatales y autonómicas, al que estamos habituados desde hace algunos años, se añade ahora la necesidad de regular de forma casi instantánea, en una incesante, y a veces poco razonada, adaptación a una realidad que muta a velocidad de vértigo.

Una muestra de ello la encontramos en el hecho de que en los tres primeros meses de la actual Legislatura se han aprobado trece Reales Decretos-ley, cuyo presupuesto habilitante es una situación de extraordinaria y urgente necesidad, y ninguna ley ordinaria u orgánica. Es más, por ejemplo, el Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, sobre el que volveremos más adelante, en apenas dos semanas desde su entrada en vigor ya ha sido objeto de una corrección de errores, de 24 de marzo, y de una modificación de su contenido por el Real Decreto-ley 10/2012, de 23 de marzo.

No es difícil vislumbrar, en suma, la dificultad inherente a cualquier intento de desbroce y sistematización de la realidad que se esconde tras este tupido ramaje formado por tratados, directivas, reglamentos comunitarios, preceptos constitucionales, leyes estatales y autonómicas, reales decretos, decretos, etcétera.

En consecuencia, ha parecido oportuno dedicar un apartado de este trabajo a analizar las líneas directrices del ordenamiento jurídico, llamadas, en principio, a ser las más estables e inmunes al cambio normativo, que guardan relación con el objeto de estudio.

Dada la extensión del análisis jurídico, ahora se presentará, para no romper el ritmo de la exposición, una somera descripción de sus líneas maestras, pudiendo remitirse el lector para un análisis en mayor profundidad al Apéndice 2, en tanto que en el apartado 6 posterior se dará cuenta de algunas disposiciones normativas recientes que no forman parte del “núcleo duro jurídico”, pero que, en este contexto de excepcionalidad y crisis, inciden de forma notable, aunque sea transitoriamente, en la actuación presupuestaria de las administraciones públicas.

En el denominado Estado complejo, la unidad de la nación no es obstáculo para que simultáneamente se reconozca el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que lo integran, con el único límite de que se mantenga la solidaridad entre todas ellas.

Reflejo del acceso a la autonomía es la facultad de promulgar leyes por los parlamentos autonómicos, las cuales no están subordinadas a las procedentes del Estado, sino que ambos niveles se interrelacionan en virtud del principio de competencia, lo que implícitamente apunta

a una necesidad de coordinar las esferas estatal y autonómica, y al reconocimiento del principio de lealtad institucional.

Un peldaño por debajo de las Administraciones que pueden dictar leyes hallamos otras Administraciones territoriales, encabezadas por municipios y provincias, que, sin poder legislar, sí están habilitadas para gestionar los intereses que les son propios.

Las Administraciones estatal, autonómica y local se ven complementadas por la llamada Administración institucional, la cual se integra por entidades de naturaleza fundacional o privada creadas por una Administración Pública, que no han dejado de levantar suspicacias por su salida de la órbita del derecho administrativo sin dejar de ser Administración. El Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2012, comentado más adelante, trata de poner orden en esta materia en el ámbito de la Administración central.

Este marco institucional estatal, en sentido lato, que comprende desde la Administración General del Estado hasta las Entidades Locales, se inserta a su vez en el aparato institucional de la Unión Europea, con un alcance práctico amplio, pues se debe tener presente la cesión del ejercicio de determinadas competencias propias del Estado, inherentes a su soberanía, a la Unión.

Aunque el sujeto obligado directamente frente a las instituciones europeas es, conforme a las normas de Derecho Internacional Público, el Estado español, las directrices comunitarias en materia de estabilidad presupuestaria afectan de forma indirecta a las administraciones públicas, más ahora tras la modificación del art. 135 de nuestra Carta Magna, y su proyectado desarrollo por Ley Orgánica.

El reparto de funciones dentro una estructura multijurisdiccional como la descrita es el objeto básico de la teoría del federalismo fiscal, del que pueden resultar sinergias, pero también pérdidas de eficiencia, especialmente si los criterios económicos, por distintas circunstancias, han de verse subordinados a otros de naturaleza diferente.

Si se sopesa la multiplicidad de Administraciones (comunitaria, estatal, autonómica, local, institucional), las relaciones verticales y horizontales entre ellas, las relaciones con los ciudadanos, y el diverso grado en que cada Administración puede intervenir sobre una misma materia (a una le corresponde, por ejemplo, el desarrollo de la regulación básica, a otra su concreción, a otra su ejecución...) no parece que sea sencillo en absoluto trazar un marco competencial detallado ni encontrar una praxis carente de roces y conflictos.

En este punto, sintetizando mucho, cabe destacar que las competencias que corresponden en exclusiva al Estado son, en esencia, las del art. 149 del texto constitucional. Las materias no atribuidas expresamente al Estado podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. Las competencias de las Entidades Locales, por exclusión,

se centran en áreas como la seguridad pública, la ordenación del tráfico, el suministro de agua, las redes de alcantarillado, o el transporte público, entre otras.

En cuanto a los ingresos de las Comunidades Autónomas, el punto de partida, para todas ellas, es el art. 156.1 de la Constitución, según el cual “gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles”.

Acerca de las Haciendas locales, el art. 142 de la Constitución muestra que “deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

En el ámbito presupuestario estatal es el art. 134 de nuestra norma fundamental el que establece los principios básicos, que son objeto de desarrollo por la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Pero es la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre) la que ha cobrado inusitada importancia como vehículo normativo aplicable a la totalidad de las Administraciones Públicas para “el establecimiento de los principios rectores a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público en orden a la consecución de la estabilidad y crecimiento económicos, en el marco de la Unión Económica y Monetaria, así como la determinación de los procedimientos necesarios para la aplicación efectiva del principio de estabilidad presupuestaria, de acuerdo con los principios derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento”.

Esta Ley será derogada, presumiblemente, por la futura Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, actualmente en tramitación, de desarrollo del art. 135 de la Constitución, modificado en el verano de 2011 por acuerdo de las principales fuerzas políticas.

De la nueva redacción del art. 135 resulta que todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros. Sin embargo, las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario. Los límites de déficit estructural sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

#### **4. La actuación presupuestaria: estructura de ingresos y de gastos**

Los cuadros 3 y 4 recogen la estructura de los ingresos y gastos de las Administraciones públicas andaluzas con arreglo a los criterios básicos, reseñados en el Apéndice 2. A falta de información sistematizada y completa basada en indicadores de producción, eficiencia y eficacia del gasto, las clasificaciones económica y funcional ofrecen una visión de su naturaleza y finalidad. Por lo que concierne a los ingresos, la agrupación por capítulos permite identificar a grandes rasgos las connotaciones de las principales fuentes. Evidentemente, una información de gran utilidad para el análisis de los escenarios presupuestarios sería poder discernir el grado de autonomía de cada una de las partidas presupuestarias, así como el posible margen disponible de ajuste discrecional.

En el caso de la Junta de Andalucía, en 2009, los ingresos corrientes ascendieron a 23.730 millones de euros, con la siguiente distribución: transferencias corrientes, 50%; impuestos directos, 20%, impuestos indirectos, 27%; tasas y precios públicos, 3%. Del total de la recaudación impositiva del ejercicio 2009, prácticamente el 90% tuvo su origen en impuestos cedidos, total o parcialmente, por el Estado, en los que la Comunidad Autónoma dispone de autonomía, en diverso grado, sobre distintos elementos determinantes de las obligaciones tributarias; dentro de dicho grupo destaca el IRPF, con un peso del 36% del total de los ingresos impositivos; un 42% correspondió a participaciones territorializadas en el IVA y los impuestos especiales de fabricación, en los que no se dispone de ninguna competencia normativa; tan solo un 0,2% provino de impuestos propios de creación autóctona (Impuesto sobre el Juego del Bingo e Impuestos Ecológicos). Más de un 80% de la recaudación procedió del IRPF y de los impuestos general y específicos sobre el consumo.

Por su parte, para las Corporaciones Locales, las transferencias (corrientes y de capital) representan más de la mitad de los ingresos obtenidos, seguidos en importancia de los impuestos directos, en los que tiene su origen una cuarta parte del total de ingresos.

Aproximadamente un 60% del gasto autonómico corresponde a la producción de los denominados bienes públicos de carácter preferente, entre los que se incluyen la sanidad (34% del total), la educación (25%) y la cultura (1%). Las actuaciones de carácter económico absorbieron en 2009 un 17% del total; las de protección y promoción social, un 13%; las de carácter general, un 8%; y los servicios públicos básicos, un 2%. La estructura funcional reseñada es similar a la que se observa para el conjunto del gasto autonómico en España.

En lo que respecta a las Corporaciones Locales, la protección y promoción social, las actuaciones de carácter económico y las de carácter general aglutinan cada una de ellas por encima del 20% del gasto total, mientras que los servicios públicos básicos y los bienes públicos de carácter preferente, concentran el 16% y el 12%, respectivamente.

Cuadro 3: Presupuesto del sector público autonómico y local andaluz.2009. Clasificación económica. Obligaciones y derechos reconocidos (incluye transferencias corrientes y de capital entre Administraciones)				
	Junta de Andalucía		Corporaciones Locales	
	Millones €	%s/Total	Millones €	%s/Total
<b>INGRESOS</b>				
Impuestos directos	4.586,7	16,1	2.762,4	22,7
Impuestos indirectos	6.414,1	22,5	318,7	2,6
Tasas, precios públicos y otros ingresos	766,9	2,7	1.589,9	13,0
Transferencias corrientes	11.877,4	41,7	3.623,3	29,8
Ingresos patrimoniales	84,9	0,3	223,2	1,8
<b>OPERACIONES CORRIENTES</b>	<b>23.730,0</b>	<b>83,3</b>	<b>8.517,5</b>	<b>69,9</b>
Enajenación de inversiones reales	20,2	0,1	127,0	1,0
Transferencias de capital	2.193,9	7,7	2.410,8	19,8
<b>OPERACIONES DE CAPITAL</b>	<b>2.214,1</b>	<b>7,8</b>	<b>2.537,8</b>	<b>20,8</b>
<b>OPERACIONES NO FINANCIERAS</b>	<b>25.944,1</b>	<b>91,1</b>	<b>11.055,3</b>	<b>90,7</b>
Activos financieros	19,3	0,1	79,4	0,7
Pasivos financieros	2.497,7	8,8	1.049,3	8,6
<b>OPERACIONES FINANCIERAS</b>	<b>2.517,0</b>	<b>8,9</b>	<b>1.128,7</b>	<b>9,3</b>
<b>TOTAL</b>	<b>28.461,2</b>	<b>100,0</b>	<b>12.192,9</b>	<b>100,0</b>
<b>GASTOS</b>				
Gastos de personal	10.630,7	36,2	3.983,6	33,8
Gastos corrientes de bienes y servicios	3.177,8	10,8	2.553,0	21,6
Gastos financieros	357,9	1,2	234,8	2,0
Transferencias corrientes	7.382,0	25,1	1.114,2	9,4
<b>OPERACIONES CORRIENTES</b>	<b>21.548,4</b>	<b>73,3</b>	<b>7.885,6</b>	<b>66,8</b>
Inversiones reales	2.203,4	7,5	3.058,1	25,9
Transferencias de capital	4.122,0	14,0	191,4	1,6
<b>OPERACIONES DE CAPITAL</b>	<b>6.325,4</b>	<b>21,5</b>	<b>3.249,5</b>	<b>27,5</b>
<b>OPERACIONES NO FINANCIERAS</b>	<b>27.873,9</b>	<b>94,8</b>	<b>11.135,1</b>	<b>94,3</b>
Activos financieros	618,8	2,1	161,7	1,4
Pasivos financieros	905,1	3,1	502,2	4,3
<b>OPERACIONES FINANCIERAS</b>	<b>1.523,9</b>	<b>5,2</b>	<b>663,9</b>	<b>5,7</b>
<b>TOTAL</b>	<b>29.397,7</b>	<b>100,0</b>	<b>11.799,0</b>	<b>100,0</b>
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.				



Cuadro 4: Presupuesto del sector público autonómico y local andaluz.2009. Clasificación funcional. Obligaciones y derechos reconocidos (incluye transferencias corrientes y de capital entre Administraciones)				
	Junta de Andalucía		Corporaciones Locales	
	Millones €	%s/Total	Millones €	%s/Total
<b>SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS</b>	715,0	2,4	1.860,9	15,8
Justicia	511,5	1,7	0,0	0,0
Defensa	0,0	0,0	0,0	0,0
Seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias	101,2	0,3	1.860,9	15,8
Política exterior	102,3	0,3	0,0	0,0
<b>ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL</b>	3.928,3	13,4	2.692,7	22,8
Pensiones	44,6	0,2	0,0	0,0
Otras prestaciones económicas	0,0	0,0	0,0	0,0
Servicios sociales y promoción social	2.337,9	8,0	442,0	3,7
Fomento del empleo	1.089,1	3,7	333,8	2,8
Desempleo	0,0	0,0	0,0	0,0
Acceso a la vivienda y fomento de edificación	456,7	1,6	1.916,9	16,2
Gestión y administración de seguridad social	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS DE CARÁCTER PREFERENTE</b>	17.608,5	59,9	1.451,3	12,3
Sanidad	9.844,9	33,5	86,9	0,7
Educación	7.272,7	24,7	261,1	2,2
Cultura	490,9	1,7	1.103,3	9,4
<b>ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO</b>	4.924,8	16,8	3.256,3	27,6
Agricultura, Pesca y Alimentación	875,7	3,0	22,1	0,2
Industria y Energía	87,4	0,3	69,9	0,6
Comercio, Turismo y Pymes	1.111,3	3,8	110,6	0,9
Subvenciones al transporte	0,0	0,0	0,0	0,0
Infraestructuras	2.023,4	6,9	2.545,6	21,6
Investigación, Desarrollo e Innovación	526,7	1,8	4,5	0,0
Otras actuaciones de carácter económico	300,4	1,0	503,6	4,3
<b>ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL</b>	2.221,1	7,6	2.537,8	21,5
Alta Dirección	92,1	0,3	0,0	0,0
Servicios de carácter general	765,3	2,6	1.617,6	14,6
Administración financiera y tributaria	137,6	0,5	0,0	0,0
Transferencias a otras administraciones públicas	6,3	0,0	155,1	1,3
Deuda pública	1.219,8	4,1	711,1	6,0
<b>TOTAL</b>	<b>29.397,7</b>	<b>100,0</b>	<b>11.799,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

## 5. La situación presupuestaria: la incidencia de la crisis económica y financiera

Aun con efectos retardados, la crisis económica y financiera golpeó sin contemplaciones las finanzas del conjunto de la Administración del Estado en España, llevando el déficit de las administraciones públicas a superar en el año 2009 todos los registros históricos, con una cifra superior al 11% del PIB. Aunque con diferencias de grado, ninguna administración se ha visto exonerada del impacto de la crisis sobre sus cuentas<sup>3</sup>.

El déficit de las Administraciones Públicas españolas en el año 2011 se situó en el 8,5% del PIB, con una desviación de 2,5 puntos porcentuales respecto al objetivo del plan de consolidación fiscal (6%) (cuadro 5). Según distintos análisis, el origen de dicha desviación se localiza principalmente (1,6% del PIB) en el ámbito autonómico<sup>4</sup>. El mecanismo de entregas a cuenta del sistema de financiación autonómica, que, en una fase recesiva, retarda la incidencia de las caídas en la recaudación en los presupuestos autonómicos, es una de las razones identificadas como explicación del desajuste referido (Conde-Ruiz et al., 2012).

Cuadro 5: Capacidad (+)/ Necesidad (-) de financiación de las Administraciones Públicas españolas. 2011				
	2010	2011		
		Avance	Objetivo	Desviación respecto al objetivo (p.p.)
Administración Central	-5,7	-5,1	-4,8	0,3
Comunidades Autónomas	-2,9	-2,9	-1,3	1,6
Corporaciones Locales	-0,5	-0,4	-0,3	0,1
Seguridad Social	-0,2	-0,1	0,4	0,5
Total Administraciones Públicas	-9,3	-8,5	-6,0	2,5

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2012a).

En los cuadros 6 a 9 se muestra la evolución reciente de los indicadores de la ejecución presupuestaria de las administraciones públicas andaluzas. A la espera de poder conocer los datos contables del ejercicio 2011, es aconsejable limitar el análisis a los años para los que se dispone de la liquidación presupuestaria. En el caso de la comunidad autónoma, la recaudación tributaria de 2010 es inferior en un 23% a la de 2007. Por el contrario, los datos referentes a los ayuntamientos muestran una evolución irregular, que habrá de contrastarse una vez que se tengan datos de la liquidación definitiva de 2010. Observaciones similares cabe formular respecto al ahorro. Por lo que se refiere al déficit, en el caso autonómico, su cuantía ha venido

<sup>3</sup>Desde la perspectiva del déficit público, la OCDE (2011b, págs. 5 y 6) considera que es importante exigir a los gobiernos regionales españoles que no hayan logrado responder a sus objetivos de déficit que apliquen medidas adicionales e intensifiquen la supervisión de sus finanzas, así como que restrinjan el incremento del gasto a la tasa de crecimiento tendencial de la economía. También el Consejo de la Unión Europea (2011) había alertado del posible incumplimiento de los objetivos presupuestarios por las Comunidades Autónomas, las cuales representan una gran parte del gasto público total, enfatizando que nueve de las diecisiete rebasaron sus objetivos presupuestarios en 2010.

El Programa de Estabilidad del Reino de España 2011-2014, actualizado por el Consejo de Ministros de 29 de abril de 2011 (pág. 5), no es ajeno a que la gobernanza fiscal requiere de un esfuerzo conjunto de Administración Central, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. Ya en su discurso de investidura en el Congreso de los Diputados (19 de diciembre de 2011), el Presidente del Gobierno anunció que, atendiendo a la Prospectiva Anual de Crecimiento de la Comisión Europea, se actualizaría nuevamente el Programa de Estabilidad, de modo que el Gobierno pudiera presentar al Congreso los Presupuestos Generales del Estado para 2012 antes del 31 de marzo de dicho año.

<sup>4</sup> La desviación referida se cifra, según Fedea (2012, pág. 24), en unos 14.500 millones de euros, de los que 2.000 (un 14% del total) serían imputables a la Comunidad de Andalucía.

ampliándose desde 2008 (Domínguez, 2012). Los datos más recientes confirman que su magnitud en 2011 (3,22% del PIB) es significativamente superior a la prevista (1,3% del PIB), lo que arroja una desviación del orden de los 2.800 millones de euros (gráfico 6)<sup>5</sup>.

	Comunidad Autónoma			Diputaciones			Municipios		
	Millones euros	T. V. Interanual (%)	%s/PIB	Millones euros	T. V. Interanual (%)	%s/PIB	Millones euros	T. V. Interanual (%)	%s/PIB
2007	13.062,2	8,1	9,01	303,8	5,1	0,21	4.149,5	-6,6	2,86
2008	12.517,4	-4,2	8,41	323,4	6,5	0,22	422,1	-89,8	0,28
2009	11.767,7	-6,0	8,23	339,4	4,9	0,24	4.331,6	926,2	3,03
2010	10.073,0	-14,4	7,03	327,8	-3,4	0,23	4.947,8	14,2	3,45
2011	14.498,2	43,9	9,92	342,0	4,3	0,23	3.835,2	-22,5	2,62

Notas:  
2007-2009: Liquidación del presupuesto.  
2010-2011: Avance liquidación del presupuesto.  
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2012b) e INE.

	Comunidad Autónoma			Diputaciones			Municipios		
	Millones euros	T. V. Interanual (%)	%s/PIB	Millones euros	T. V. Interanual (%)	%s/PIB	Millones euros	T. V. Interanual (%)	%s/PIB
2007	5.162,6	-3,5	19,2	389,3	6,2	26,6	600,3	-33,9	7,7
2008	3.092,1	-40,1	20,3	391,1	0,5	24,6	339,0	-43,5	4,3
2009	2.181,6	-29,4	11,5	408,0	4,3	23,8	233,0	-31,3	2,5
2010	1.098,5	-49,6	8,4	251,5	-38,4	16,3	721,2	209,5	8,2
2011	315,0	-71,3	3,9	214,4	-14,8	12,7	358,6	-50,3	5,3

Notas:  
2007-2009: Liquidación del presupuesto.  
2010-2011: Avance liquidación del presupuesto.  
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2012b) e INE.

<sup>5</sup> Igualmente supera la cifra prevista en el avance de la liquidación del presupuesto, recogida en el cuadro 8.

Cuadro 8: Evolución del saldo presupuestario no financiero de las Administraciones Públicas andaluzas. Consolidado. Derechos y Obligaciones reconocidas netas. 2007-2011

	Comunidad Autónoma			Diputaciones			Municipios		
	Millones euros	T. V. Interanual (%)	%s/PIB	Millones euros	T. V. Interanual (%)	%s/PIB	Millones euros	T. V. Interanual (%)	%s/PIB
2007	1.020,8	-31,7	0,70	54,0	-33,5	0,04	-117,5	-129,5	-0,08
2008	-1.205,3	-218,1	-0,81	58,1	7,8	0,04	-276,6	135,4	-0,19
2009	-1.928,6	60,0	-1,35	-9,1	-115,7	-0,01	-96,1	-65,3	-0,07
2010	-4.035,6	109,3	-2,82	-143,0	1466,8	-0,10	28,2	-129,4	0,02
2011	-2.294,2	-13,2	-1,57	88,1	-161,6	0,06	525,1	1759,8	0,36

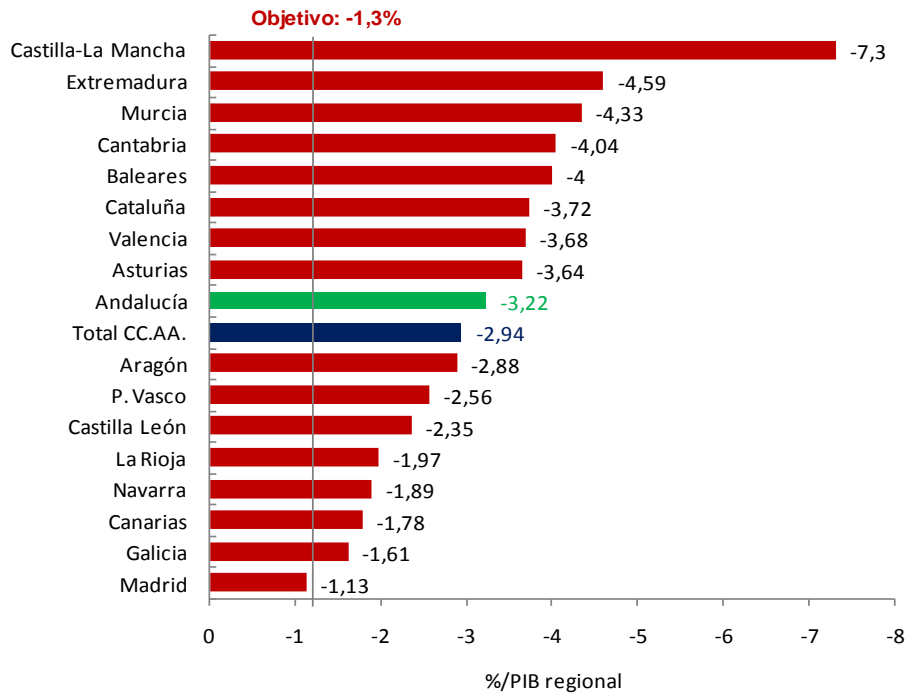
Notas:  
 2007-2009: Liquidación del presupuesto.  
 2010-2011: Avance liquidación del presupuesto.  
 Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas e INE.

Cuadro 9: Evolución de la deuda viva de las Administraciones Públicas andaluzas. 2007- III Trimestre de 2011

	Comunidad Autónoma			Diputaciones			Municipios		
	Millones euros	T. V. Interanual (%)	%s/PIB	Millones euros	T. V. Interanual (%)	%s/PIB	Millones euros	T. V. Interanual (%)	%s/PIB
2007	7.343,0	56,5	5,07	--	--	--	--	--	--
2008	8.246,0	12,3	5,54	1.139,9	--	0,77	8.208,2	--	5,51
2009	10.173,0	23,4	7,11	1.146,3	0,6	0,80	4.569,2	-44,3	3,20
2010	12.778,0	25,6	8,92	1.190,3	3,8	0,83	4.527,8	-0,9	3,16
2011	14.431,0	12,9	9,87	--	--	--	--	--	--

Notas:  
 2007-2009: Liquidación del presupuesto.  
 2010-2011: Avance liquidación del presupuesto.  
 Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2012b) e INE.

Gráfico 6: Capacidad (+)/ Necesidad (-) de financiación de las Comunidades Autónomas españolas. 2011. Porcentaje del PIB regional\*



\* Sin incluir efecto de las liquidaciones de las Administraciones Territoriales.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Durante 2009 y 2010, según se recoge en Junta de Andalucía (2011a, págs. 20-22), la Junta de Andalucía desarrolló un programa de estímulo fiscal que supuso “un incremento transitorio del gasto mediante la movilización de 13.625 millones de euros”. El día 14 de septiembre de 2011, la agencia de rating Fitch (2011a, pág. 1) rebajó la calificación crediticia a largo plazo de la Junta de Andalucía (de “AA-“ a “A+”), lo que reflejaba “el brusco deterioro fiscal y financiero en 2010 y la tímida recuperación esperada a corto plazo”<sup>6</sup> (cuadro 10).

Cuadro 10: Calificaciones crediticias de la deuda de las Comunidades Autónomas españolas. Marzo 2012									
CC.AA.	Largo plazo						Corto plazo		
	Fitch		S&P		Moody's		Fitch	S&P	Moody's
	Calificación	Perspectiva	Calificación	Perspectiva	Calificación	Perspectiva	Calificación		
Andalucía	A+	Negativa	A		A2		F1		
Aragón			A						
Asturias	A	Negativa					F1		
Baleares			A-						
Canarias	A	Negativa	A				F1		
Cantabria	A	Negativa			WR		F1		
Castilla-La Mancha	BBB+				Ba2				
Castilla León					A3	Negativa	F2		
Cataluña	A		A		Baa3		F2	A-1	
Extremadura					A3				
Galicia			A		A3	Negativa		A-1	
Madrid	A	Negativa	A	Negativa			F1+		
Murcia	A				Baa2		F1		
Navarra			AA-	Negativa					
País Vasco	AA	Negativa	AA-	Negativa	A2	Negativa	F1		
Valencia	WR					WR			
España	A	Negativa	A	Negativa	A3	Negativa	F1	A-1	P-1

Fuente: Fitch, S&P y Moody's.

En el escenario base, Fitch asumía “un modesto crecimiento de los ingresos en línea con la débil economía regional, de entre un 3% y un 4% anual, incluyendo las transferencias”. Asimismo, se suponía que el aumento de los costes operativos se limitaría a una cifra del orden del 2% anual. De esta manera, el ejercicio 2013 podría cerrarse con un modesto ahorro primario del 6% de los ingresos corrientes, lo que contrasta con el 15% obtenido en el período 2004-2007.

Por otra parte, la agencia de rating Moody's (2012), a pesar de rebajar la calificación de la deuda autonómica de A3 a A2, después de haber hecho lo propio con la deuda soberana española, aseveraba, a mediados de febrero de 2012, que la Junta de Andalucía seguía estando calificada en la parte alta de las regiones españolas y tenía una ratio de deuda inferior a la mediana de las comunidades españolas, y unos indicadores de gestión presupuestaria mejores que la media nacional.

<sup>6</sup> La revisión a la baja afectó asimismo a las comunidades de Canarias, Cataluña, Murcia y Valencia (Fitch, 2011b). Con fecha 2 de febrero de 2012, Fitch (2012) lleva a cabo una nueva revisión a la baja, desde “A+” a “A”, en el marco de otras revisiones similares a un conjunto de gobiernos regionales y locales. En el cuadro 10 se reflejan las calificaciones crediticias otorgadas por las agencias de rating a las diferentes comunidades autónomas.

Por otro lado, la tesorería se ha resentido notablemente, en la medida en que los saldos líquidos pasaron de una media de 5.000 millones de euros, entre 2005 y 2009, a 2.700, a finales de 2010 (cuadro 11). Pese a esta aún apreciable holgura, Fitch (2011a, pág. 1) advertía de que “el nivel de gastos pendientes de pago es alto, representando un 14,4% del gasto de 2010. Esto representa 1,3 veces su nivel de reservas”.

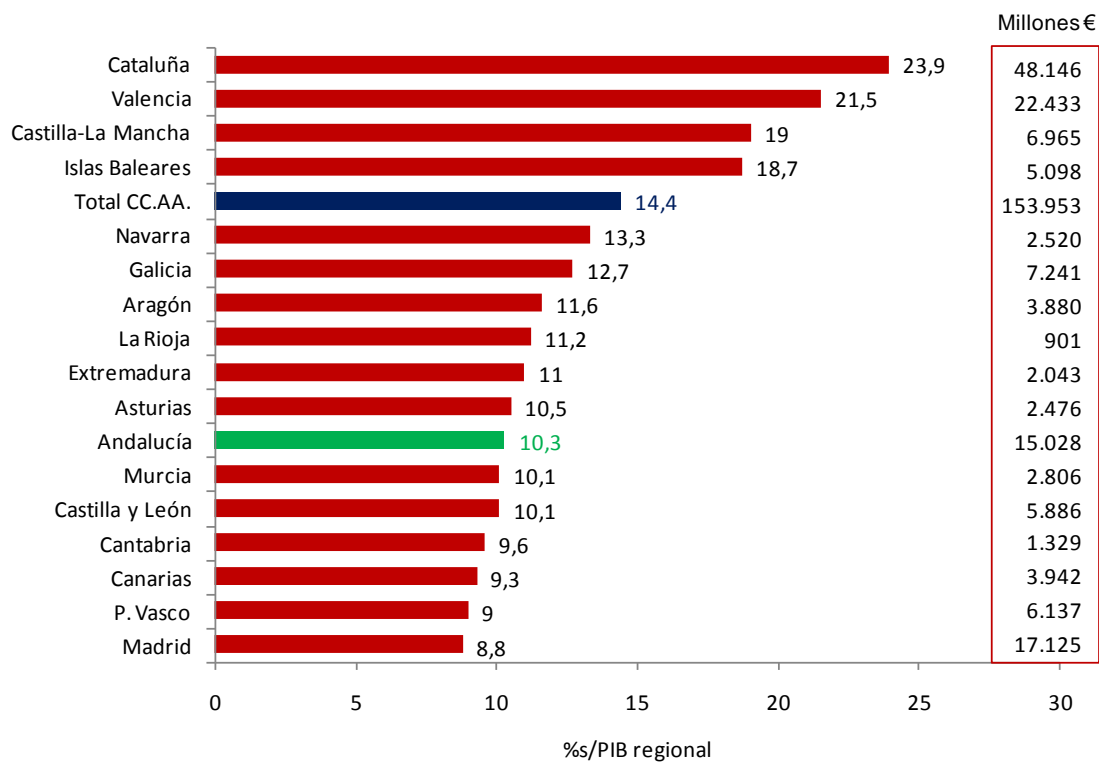
Cuadro 11: Evolución de la Tesorería de la Junta de Andalucía. Liquidación del Presupuesto. Consolidado. Millones de euros			
	2008	2009	2010
<b>Saldos</b>			
Fondos líquidos a 1 de enero	6.253	5.098	4.027
Pagos	86.805	86.027	88.223
Cobros	85.650	84.956	86.950
Fondos Líquidos a 31 de diciembre	5.098	4.027	2.753
<b>Remanente</b>			
Derechos pendientes de cobro	2.795	2.545	4.661
Obligaciones pendientes de pago	5.239	5.309	5.264
Fondos líquidos	5.098	4.027	2.753
<b>Total</b>	<b>2.654</b>	<b>1.263</b>	<b>2.150</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

La existencia de deudas ocultas en las administraciones regionales españolas ha sido un motivo de preocupación alertado en algunos informes de analistas (Freemarket Corporate Intelligence, 2011). Otros, sin embargo, consideran que las cifras de deuda computadas por el Banco de España deben admitirse como bastante fiables (Barclays, 2011, pág. 15). No obstante, no deja de ser significativo el “misterio” planteado por la revista The Economist (2012, pág. 24): “Las regiones españolas incurrieron en un déficit estimado de 14.000 millones de euros en 2011. ¿Quién está financiado este desfase? Los préstamos bancarios a corto plazo y los proveedores impagados son la mejor apuesta. Esto es insostenible”.

En 2011, la deuda del sector público autonómico andaluz representaba un 10% del PIB, nivel significativamente inferior al del conjunto de administraciones regionales españolas (14%). De hecho, solo cuatro comunidades (Canarias, Cantabria, Madrid y País Vasco) tienen un menor nivel de endeudamiento que el de Andalucía (gráfico 7).

**Gráfico 7: Deuda pública de las Comunidades Autónomas españolas\*, 2011**

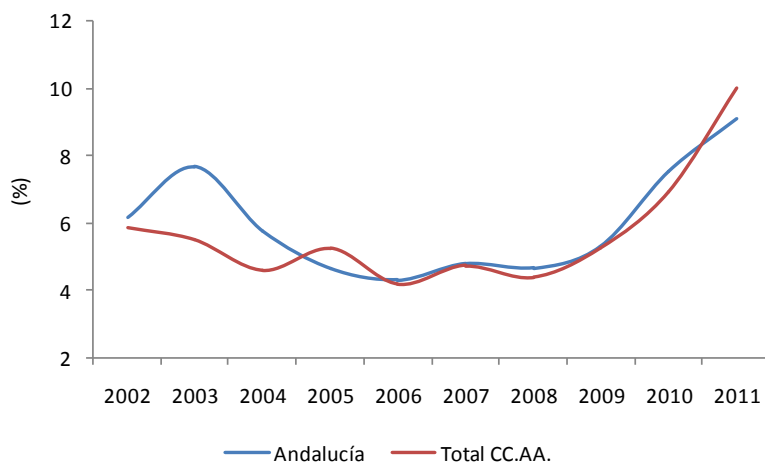


\* Incluye la de empresas públicas.

Fuente: Banco de España.

Por lo que se refiere a la carga financiera de la deuda (intereses más amortizaciones), con un 4,3% sobre los ingresos corrientes, en el año 2006 se alcanzó el nivel más bajo desde 2002 (gráfico 8). A raíz del deterioro presupuestario, en los años siguientes dicho indicador aumenta notablemente.

**Gráfico 8: Evolución de la carga financiera\* de la deuda pública. 1995-2012**



\*(Gastos financieros + amortización de pasivos financieros/Ingresos corrientes (%))

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

## **6. Nuevas disposiciones con incidencia en la actuación presupuestaria**

En el apartado 2 se ha tratado sobre algunos de los rasgos más estructurales y menos coyunturales del marco jurídico, el cual se detalla en el Apéndice 2. Para este apartado hemos reservado la referencia a algunas de las disposiciones más recientes que influyen en la actuación presupuestaria.

Una norma reciente relevante es el Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales, desarrollado por el Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores<sup>7</sup>. Inicialmente, el mecanismo de financiación se diseñó para atender los pagos a proveedores de las entidades locales, aunque el acuerdo alcanzado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera el 6 de marzo de 2012, ha permitido que dicho mecanismo sea también aplicable a las Comunidades Autónomas que voluntariamente se acojan a él.

La Ley Orgánica 1/2012, de 3 de abril, publicada en el BOE de 4 de abril, en su artículo único establece que “Los mecanismos extraordinarios de financiación que puedan habilitarse por el Estado durante el ejercicio 2012 con el fin de que las Comunidades Autónomas hagan frente a las obligaciones pendientes de pago con sus proveedores anteriores al 1 de enero de 2012, quedarán excluidos del ámbito de aplicación de la disposición adicional de la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria”.

En el preámbulo del Real Decreto-ley 7/2012 se cifra la cuantía requerida en 35.000 millones de euros. El Fondo se dota con una aportación por un importe de hasta 6.000 millones de euros con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, de los que 1.500 millones de euros serán desembolsables en 2012. La diferencia hasta alcanzar los 35.000 millones estimados para atender las deudas con los proveedores acreedores de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales se obtendrá mediante la captación de financiación en los mercados de capitales nacionales y extranjeros, la formalización de operaciones de préstamo con el Estado, dentro de los límites fijados para cada ejercicio en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, así como la realización de operaciones de gestión activa de su tesorería, y, para minimizar la exposición a riesgos financieros, la concertación de otras basadas en instrumentos financieros.

---

<sup>7</sup> La Orden HAP/537/2012, de 9 de marzo, aprueba el modelo de certificado individual, el modelo para su solicitud y el modelo de plan de ajuste, esbozados en el Real Decreto-ley 4/2012.



En lo que afecta a las Entidades Locales, antes del 31 de marzo de 2012 el Pleno de cada una de ellas debía establecer el listado de sus acreedores y aprobado un plan de ajuste con determinados requisitos<sup>8</sup>:

a) Habrá de recoger ingresos corrientes suficientes para financiar sus gastos corrientes y la amortización de las operaciones de endeudamiento, incluida la que se formalice en el marco del Real Decreto-ley 4/2012.

b) Las previsiones de ingresos corrientes deberán ser consistentes con la evolución de los ingresos efectivamente obtenidos por la respectiva Entidad Local en los ejercicios 2009 a 2011.

c) Una adecuada financiación de los servicios públicos prestados mediante tasas o precios públicos, para lo que deberán incluir información suficiente del coste de los servicios públicos y su financiación.

d) Recoger la descripción y el calendario de aplicación de las reformas estructurales que se vayan a implementar, así como las medidas de reducción de cargas administrativas a ciudadanos y empresas que se vayan a adoptar en los términos que se establezcan por Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

e) Cualesquiera otros requisitos que se establezcan por Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

Se podrán financiar las obligaciones de pago mediante la concertación de una operación de endeudamiento a largo plazo cuyas condiciones financieras serán fijadas por Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

La generación de remanente de tesorería negativo para gastos generales en el período de amortización de la operación de endeudamiento comportará la prohibición de realizar inversiones nuevas en el ejercicio siguiente financiadas con endeudamiento, sean éstas materiales, inmateriales o financieras, directas, o indirectas a través de subvenciones concedidas a entidades dependientes.

El Fondo por el que se instrumenta el mecanismo de financiación se crea por el antes citado Real Decreto-ley 7/2012. Se dirige por un Consejo Rector y pretende coadyuvar a la concertación de las operaciones destinadas al pago de las obligaciones pendientes de las Entidades Locales y de las Comunidades Autónomas. El Fondo se adscribe al Ministerio de Economía y Competitividad, a través de la Secretaria de Estado de Economía y Apoyo a la

---

<sup>8</sup> El modelo del plan de ajuste se ha aprobado por la Orden HAP/537/2012, de 9 de marzo, anteriormente citada.

Empresa, queda bajo la tutela del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y se integra en el sector público empresarial. Su agente de pagos es el ICO.

Las deudas y obligaciones que el Fondo contraiga para la captación de financiación gozarán frente a terceros de la garantía del Estado. El Fondo concertará operaciones de crédito con las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos para el pago a sus proveedores, pudiendo realizar, en su caso, operaciones de cancelación de obligaciones pendientes de pago de dichas Administraciones territoriales por instrucción del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

La disposición de la financiación concedida a las Administraciones territoriales se hará mediante el pago directo a los proveedores, subrogándose el Fondo en los derechos que les correspondan frente a dichas Administraciones territoriales por el importe efectivamente satisfecho. Las operaciones de crédito quedarán garantizadas con las retenciones que procedan con cargo a las órdenes de pago que se emitan para satisfacer la participación en los tributos del Estado, que serán transmitidas por el Estado al Fondo.

Finalizamos este apartado con una mención al Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2012 y al Real Decreto-ley 12/2012.

Este Acuerdo del Consejo de Ministros parte de la existencia de “duplicidades y solapamientos en las estructuras societarias junto con ineficiencias operativas que conllevan incremento del gasto”, por lo que, como una pieza más de las medidas estructurales y coyunturales que se están adoptando por el Gobierno, “es conveniente abordar de forma decidida la reducción y el saneamiento del sector público empresarial y fundacional”.

Se persiguen los siguientes objetivos: reducción relevante de entidades mediante la realización de fusiones y extinciones de sociedades y fundaciones, una mejor utilización de las capacidades públicas de supervisión y control, y una reducción de los gastos en que incurre el sector público empresarial y fundacional.

El Acuerdo resulta aplicable a la Administración Central, pero, para que pueda tener un efecto multiplicador, se anima por el Gobierno a las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales a asumir estos criterios para los sectores públicos empresarial y fundacional que les son propios.

Cercano al Acuerdo que comentamos se encuentra el Real Decreto 451/2012, de 5 de marzo, por el que se regula el régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el sector público empresarial y otras entidades, que pretende garantizar los principios de austeridad, eficiencia y transparencia en su gestión.

El mismo día en que fue presentado el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2012, el Consejo de Ministros aprobó el Real Decreto-ley 12/2012, de

30 de marzo, que persigue la reducción del déficit público, complementando el contenido de la primera medida normativa del nuevo Gobierno, esto es, el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público (BOE de 31 de diciembre de 2011)<sup>9</sup>.

Así, a través del Real Decreto-ley 12/2012 se adoptan medidas en el ámbito del Impuesto sobre Sociedades, algunas de ellas con carácter temporal para los ejercicios 2012 y 2013, y del Impuesto sobre las Labores del Tabaco, así como, para dotar de mayor autonomía financiera a los Ayuntamientos, en el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana. También con el fin de reducir el déficit público, se establece una declaración tributaria especial para determinadas rentas y se adoptan medidas de carácter administrativo que contribuyan a generar ahorros en la gestión del patrimonio inmobiliario del sector público.

En la Disposición adicional primera se regula una «declaración tributaria especial», por la que los contribuyentes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto sobre Sociedades o Impuesto sobre la Renta de no Residentes que sean titulares de bienes o derechos que no se correspondan con las rentas declaradas en dichos impuestos, podrán presentar una declaración, hasta el 30 de noviembre de 2012, con el objeto de regularizar su situación tributaria, siempre que hubieran sido titulares de tales bienes o derechos con anterioridad a la finalización del último período impositivo cuyo plazo de declaración hubiera finalizado antes 31 de marzo de 2012. Quienes se acojan a esta medida deberán ingresar a la Hacienda Pública la cuantía resultante de aplicar al importe o valor de adquisición de los bienes o derechos de que se trate el porcentaje del 10 por ciento.

## **7. Proyecciones presupuestarias en una etapa de consolidación fiscal**

Andalucía es una de las comunidades autónomas que disponen de un plan económico-financiero (PEF) de reequilibrio aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera para el período 2010-2013 (Ministerio de Economía y Hacienda, 2011a) (cuadro 12).

Cuadro 12: Comunidades Autónomas con Plan Económico-Financiero de Reequilibrio (PEF) 2011-2013 aprobado por el Consejo de Política
--

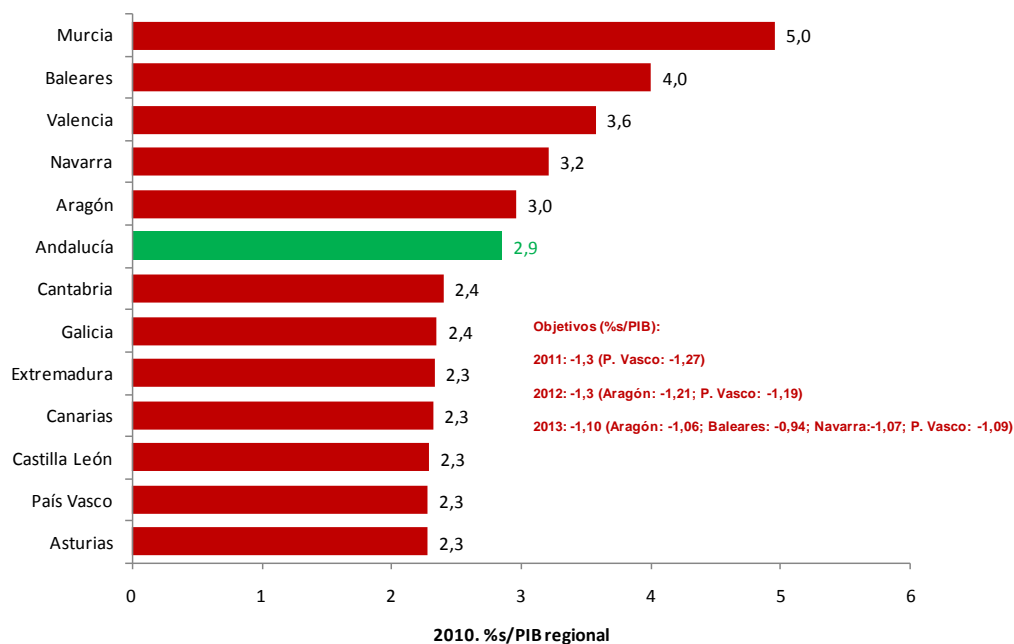
---

<sup>9</sup> Norma esta última que parte del principio de la prórroga general de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011 a partir del 1 de enero de 2012, salvo en aquellos créditos correspondientes a actuaciones que terminen en el año 2011 o para obligaciones que se extingan en el mismo año, hasta la aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2012 (art. 134.4 de la Constitución y art. 38 de la Ley General Presupuestaria).

Fiscal y Financiera	
Andalucía	Extremadura
Aragón	Galicia
Asturias	Murcia
Baleares	Navarra
Canarias	País Vasco
Cantabria	Valencia
Castilla León	
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.	

Ya en el ejercicio 2009, la necesidad de financiación a efectos del objetivo de estabilidad fue del 1,37% del PIB regional, superior al 0,75% establecido como objetivo, lo que motivó la presentación de un PEF de corrección del desequilibrio. En septiembre de 2010, el Consejo de Ministros acordó la fijación de un nuevo objetivo de estabilidad para la comunidad andaluza para el período 2011-2013: -1,30% del PIB regional para 2011 y 2012, y -1,10% para 2013 (gráfico 9).

**Gráfico 9: Evolución prevista de la necesidad de financiación a efectos de estabilidad presupuestaria de las CC.AA. tras la aplicación de los Planes Económico-Financieros de Reequilibrio**



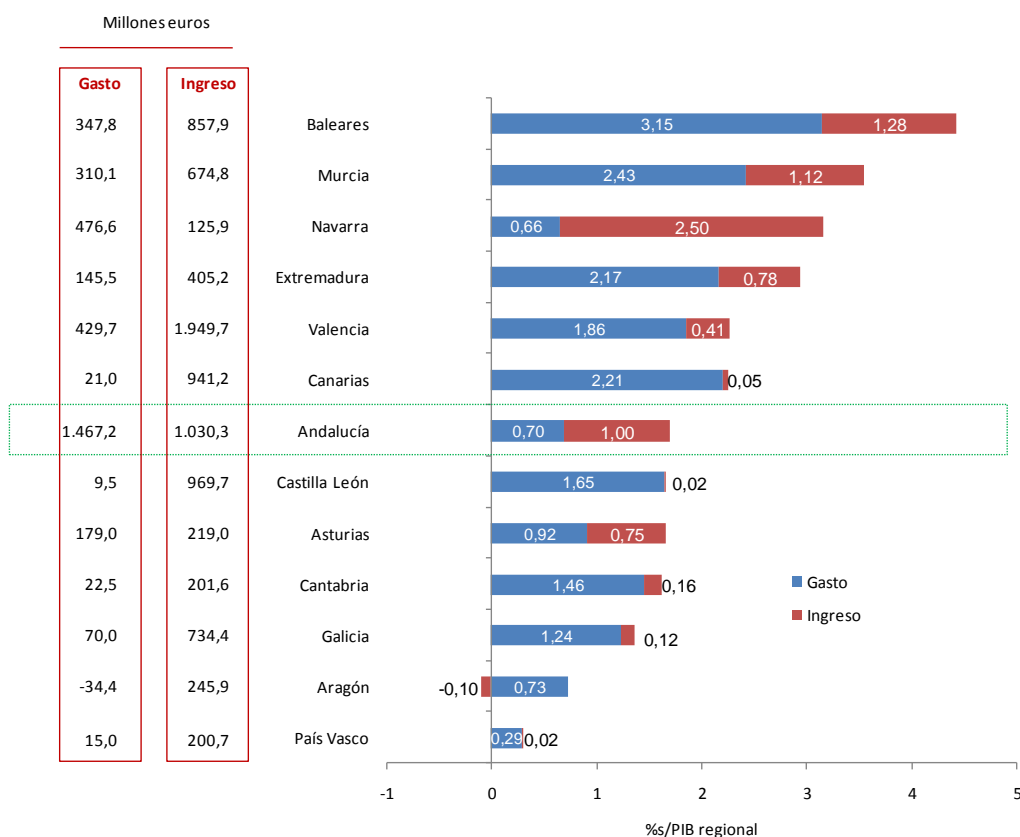
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Las medidas previstas para conseguir dichos objetivos se describen en Junta de Andalucía (2011a) (cuadro 13). En el gráfico 10 se recoge el impacto estimado del Plan Económico-Financiero de Reequilibrio de la Junta de Andalucía 2011-2013.

Las medidas para hacer frente a la delicada situación presupuestaria están proliferando, con distintas variantes, en el conjunto del sector público autonómico y local español. A este respecto, se han inventariado las siguientes siete fórmulas (Cinco Días, 2011): venta de elementos patrimoniales, renegociación de contratos de suministros, desinversión de participaciones empresariales, externalización de servicios, creación o aumento de tasas y precios públicos, ajustes salariales, y ajustes en programas asistenciales.

Cuadro 13: Medidas previstas para la consecución de los objetivos del Plan Económico-Financiero de Reequilibrio de la Junta de Andalucía 2011-2013						
Medida	Año implementación	Impacto estimado (millones de euros)				
		2010	2011	2012	2013	Total
<b>a) Gastos</b>						
Planificación de los recursos humanos y reducción de remuneraciones del R.D.I. 8/2010	2010	--	502,0	--	-	502,0
Desviación de la liquidación por PAC	2011	--	189,0	--	--	189,0
Aplicación medidas R.D.I. 4/2010 y 8/2010	2010	--	82,0	--	--	82,0
Reducción horas extras y gratificaciones	2011	--	3,0	--	--	3,0
Racionalización de recursos humanos para la prestación de servicios no esenciales (sustituciones)	2011	--	5,9	--	--	5,9
Reducción de gastos operativos no vinculados a servicios públicos esenciales	2011	--	79,4	--	--	79,4
Mejora de la eficiencia y racionalización del gasto público farmacéutico	2011	--	197,0	--	--	197,0
Reducción de inversiones en edificios administrativos y reprogramación de inversiones en infraestructuras	2011	--	161,0	--	--	161,0
<b>TOTAL (a)</b>		--	781,9	--	--	781,9
<b>b) Ingresos</b>						
Creación nuevos tramos IRPF	2011	--	--	--	31,3	31,3
Incremento de tipos de gravamen de Impuestos Especiales sobre determinados medios de transporte	2010-13	3,8	7,5	7,7	8,1	27,1
Creación del Impuesto sobre los Depósitos de las entidades de Crédito en Andalucía	2011-13	--	132,0	135,4	141,9	409,4
Creación del Impuesto sobre las bolsas de plástico de un solo uso	2011-13	--	30,2	20,0	10,0	60,2
Incremento del tipo de gravamen de los impuestos de residuos radioactivos	2011-13	--	2,0	2,0	2,0	6,0
Regulación del tramo autonómico del Impuesto sobre Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos	2011-13	34,3	137,0	140,6	147,3	459,1
Eliminación del tipo reducido en el ITP y AJD	2010-13	3,0	6,0	6,2	6,5	21,6
Medidas de reactivación de la economía	2010-13	8,1	10,8	10,8	-6,8	22,9
Canon de Mejora	2011-13	--	43,0	75,0	86,0	204,0
<b>TOTAL (b)</b>		49,2	368,5	397,7	426,3	1.241,6
<b>TOTAL (a+b)</b>		49,2	1.150,4	397,7	426,3	2.460,9
Fuente: Junta de Andalucía.						

**Gráfico 10: Impacto presupuestario de los Planes Económico-Financieros de Reequilibrio de las Comunidades Autónomas 2011-13**



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Posteriormente, a efectos de garantizar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria para 2012, en sesión celebrada el 2 de marzo de 2012, el Consejo de Ministros acordó que las Comunidades Autónomas no podrán alcanzar en ningún caso déficit superiores al 1,5% del PIB, siendo Andalucía la única Comunidad Autónoma que se ha opuesto en el Consejo de Política Fiscal y Financiera a su aplicación. La disconformidad de la Junta de Andalucía con las recientes medidas adoptadas por el Gobierno nacional se extiende a la distribución de la inversión pública estatal regionalizable en los Presupuestos Generales del Estado para 2012. Con 1.851,2 millones de euros, Andalucía recibe el 14,6% del total nacional, cuantía inferior en más de 400 millones de euros a la que le correspondería atendiendo a su peso relativo en términos poblacionales (17,8%), según se recoge en su Estatuto de Autonomía.

Los presupuestos de la Junta para el año 2012, elaborados con anterioridad a la medida adoptada por el Gobierno de elevación del límite del déficit público al 1,5% del PIB, incorporaron como novedad un límite al gasto no financiero “que actuará como instrumento adicional de disciplina presupuestaria. La cifra aprobada no podrá alterarse si, como consecuencia de ello, se incrementa la necesidad de financiación en términos de contabilidad

nacional” (Junta de Andalucía, 2011b, pág. 34)<sup>10</sup>. Los cuadros 14 y 15 muestran la estructura económica y funcional del presupuesto autonómico.

La constatación de que el saldo presupuestario de la Junta de Andalucía en 2011, que se ha situado en el -3,22% (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2012a) del PIB, ha superado significativamente el objetivo contemplado en el PEF (-1,3%), y, además, el hecho de que el dato de 2010 (-3,12%) sea más negativo que el recogido en el citado plan (-2,85%), obligan a afrontar un escenario de mayor tensión si se pretende cumplir con el objetivo fijado para 2012, con el agravante de la mayor deuda acumulada por las desviaciones no previstas. Aun en la senda trazada en el PEF, el montante de la deuda autonómica más que se duplicaría entre finales de 2009 y finales 2013, al pasar de 11.354 a 23.907 millones de euros (7,9% y 14,8% del PIB, respectivamente). La carga financiera de la deuda se colocaría, bajo las hipótesis del PEF, prácticamente en el 8%.

El panorama se torna más complejo si se tiene presente que la elaboración del presupuesto autonómico para 2012 se basó en la hipótesis de un crecimiento anual del PIB del 1%. De confirmarse las previsiones económicas más recientes, que apuntan una tasa de variación real del orden del -2%, la cifra del PIB nominal de 2012 sería inferior en más de 4.000 millones de euros al inicialmente proyectado. La pérdida de recaudación tributaria estimada se mueve dentro de una horquilla con una cifra media algo superior a los 300 millones de euros (0,2% del PIB).

El presupuesto consolidado de la Junta de Andalucía para 2012 contempla un déficit de 2.294 millones de euros, lo que equivaldría a un 1,5% del PIB. El simple efecto del mencionado decrecimiento real elevaría el déficit al 1,7% del PIB. Naturalmente, la evolución efectiva se verá condicionada por la incidencia de los ajustes incorporados en los Presupuestos Generales del Estado, el impacto de otras medidas aprobadas por el Gobierno central, así como por las repercusiones que se deriven de una economía adentrada en una nueva recesión, de un mercado de trabajo atrapado en tasas de desempleo insoportables y una demanda interna deprimida<sup>11</sup>. A este respecto, la agencia Moody’s (2012, pág. 2) destacaba como desafíos para el presupuesto autonómico la rigidez de los gastos corrientes, el probable incremento de las obligaciones

---

<sup>10</sup> El 17 de febrero de 2012, el Consejo de Ministros autorizó a la Comunidad Autónoma andaluza a tomar préstamos a largo plazo y a realizar emisiones de deuda pública hasta un importe máximo de 2.506,11 millones de euros. Esta operación tiene como finalidad financiar los vencimientos de deuda previstos en 2012, por importe de 1.283,42 millones de euros, por lo que la operación no supondrá un aumento del endeudamiento autonómico al final del ejercicio, y financiar el abono en 2012 de las cantidades aplazadas de la liquidación negativa, correspondiente a los ejercicios 2008 y 2009, del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común, por importe de 1.222,69 millones de euros. La vigencia de la autorización de endeudamiento es el año natural y se tramita a cuenta del programa anual de endeudamiento de 2012 de la Comunidad Autónoma.

<sup>11</sup> Como ha señalado Lago (2012), el impacto de los ajustes presupuestarios será más apreciable y gravoso en aquellas Comunidades en las que el presupuesto autonómico tiene un mayor peso relativo dentro de la economía, lo que le lleva a cuestionar la definición de los objetivos de déficit en función del PIB regional y no del tamaño del presupuesto de cada Comunidad.



contingentes (como la deuda asociada con los servicios de salud) y la debilidad relativa de la economía regional.

Algunas de las medidas contenidas en el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, tienen un impacto relevante para las entidades integrantes del sector público autonómico y local de Andalucía. Una síntesis de las principales medidas con incidencia en las mismas se recoge en el cuadro 16.

Igualmente, el programa de regularización de las deudas pendientes de pago de los Ayuntamientos, articulado en virtud del Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, puede tener una considerable relevancia.

Con anterioridad, el 25 de enero de 2012, la Administración General del Estado adquirió el compromiso de adelantar en 2012 el 50% del importe estimado de las liquidaciones de la participación en tributos del Estado a favor de las entidades locales correspondientes al año 2010, siempre que no se les aplique la retención como consecuencia del incumplimiento de su obligación de remitir la liquidación del presupuesto del ejercicio inmediato anterior. Asimismo existe el compromiso de aplazar hasta un máximo de 120 mensualidades el reintegro pendiente de las liquidaciones negativas del sistema de financiación correspondientes a los ejercicios 2008 y 2009 para las entidades locales que hayan remitido las liquidaciones de sus presupuestos de 2011.

Cuadro 14: Presupuesto Consolidado de la Junta de Andalucía 2012. Clasificación económica						
	2011		2012		Variación 2012-2011	
	Millones €	%s/Total	Millones €	%s/Total	Millones €	%
<b>INGRESOS</b>						
Impuestos directos	5.170,5	16,3	5.154,1	16,1	16,4	-0,3
Impuestos indirectos	8.564,1	27,0	8.958,9	28,0	-394,8	4,6
Tasas, precios públicos y otros ingresos	843,7	2,7	768,0	2,4	75,7	-9,0
Transferencias corrientes	10.809,5	34,1	11.088,4	34,6	-278,9	2,6
Ingresos patrimoniales	62,7	0,2	37,3	0,1	25,4	-40,4
Liquidación del sistema de financiación	-295,2	-0,9	-763,7	-2,4	468,5	--
<b>OPERACIONES CORRIENTES</b>	<b>25.155,4</b>	<b>79,4</b>	<b>25.243,1</b>	<b>78,8</b>	<b>-87,7</b>	<b>0,3</b>
Enajenación de inversiones reales	951,7	3,0	0	0,0	951,7	0,0
Transferencias de capital	1.823,7	5,8	1.788,7	5,6	35,0	-1,9
<b>OPERACIONES DE CAPITAL</b>	<b>2.775,3</b>	<b>8,8</b>	<b>1.788,7</b>	<b>5,6</b>	<b>986,6</b>	<b>-35,5</b>
<b>OPERACIONES NO FINANCIERAS</b>	<b>27.930,7</b>	<b>88,2</b>	<b>27.031,8</b>	<b>84,4</b>	<b>898,9</b>	<b>-3,2</b>
Activos financieros	19,6	0,1	22,8	0,1	-3,2	17,1
Pasivos financieros	3.731,9	11,8	4.965,4	15,5	-1.233,5	33,1
<b>OPERACIONES FINANCIERAS</b>	<b>3.751,4</b>	<b>11,8</b>	<b>4.988,3</b>	<b>15,6</b>	<b>-1.236,9</b>	<b>33,0</b>
<b>TOTAL</b>	<b>31.682,2</b>	<b>100,0</b>	<b>32.020,1</b>	<b>100,0</b>	<b>-337,9</b>	<b>1,1</b>
<b>GASTOS</b>						
Gastos de personal	9.766,3	30,8	9.853,6	30,8	-87,3	0,9
Gastos corrientes de bienes y servicios	3.382,7	10,7	3.090,5	9,7	292,2	-8,6
Gastos financieros	733,9	2,3	813,9	2,5	-80,0	10,9
Transferencias corrientes	10.956,1	34,6	11.682,8	36,5	-726,7	6,6
<b>OPERACIONES CORRIENTES</b>	<b>24.838,9</b>	<b>78,4</b>	<b>25.440,8</b>	<b>79,5</b>	<b>-601,9</b>	<b>2,4</b>
Inversiones reales	1.444,4	4,6	1.213,4	3,8	231,0	-16,0
Transferencias de capital	3.941,7	12,4	3.641,1	11,4	300,6	-7,6
<b>OPERACIONES DE CAPITAL</b>	<b>5.386,1</b>	<b>17,0</b>	<b>4.854,6</b>	<b>15,2</b>	<b>531,5</b>	<b>-9,9</b>
<b>OPERACIONES NO FINANCIERAS</b>	<b>30.225,0</b>	<b>95,4</b>	<b>30.295,4</b>	<b>94,6</b>	<b>-70,4</b>	<b>0,2</b>
Activos financieros	250,0	0,8	235,3	0,7	14,7	-5,9
Pasivos financieros	1.207,2	3,8	1.489,4	4,7	-282,2	23,4
<b>OPERACIONES FINANCIERAS</b>	<b>1.457,2</b>	<b>4,6</b>	<b>1.724,7</b>	<b>5,4</b>	<b>-267,5</b>	<b>18,4</b>
<b>TOTAL</b>	<b>31.682,2</b>	<b>100,0</b>	<b>32.020,1</b>	<b>100,0</b>	<b>-337,9</b>	<b>1,1</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2012b).

Cuadro 15: Presupuesto de Gastos Consolidado de la Junta de Andalucía 2012. Clasificación funcional						
	2012		2011		Variación 2012-2011	
	Millones €	%s/Total	Millones €	%s/Total	Millones €	%
<b>DEUDA PÚBLICA</b>	2.229,1	7,0	1.884,9	5,9	344,2	18,3
Deuda pública	2.229,1	7,0	1.884,9	5,9	344,2	18,3
<b>SERVICIOS DE CARÁCTER GENERAL</b>	595,2	1,9	596,9	1,9	-1,7	-0,3
Alta Dirección de la Junta de Andalucía	92,8	0,3	94,8	0,3	-2,0	-2,0
Administración General	94,6	0,3	96,0	0,3	-1,4	-1,5
Justicia	407,8	1,3	406,1	1,3	1,7	0,4
<b>PROTECCIÓN CIVIL Y SEGURIDAD CIUDANDA</b>	116,8	0,4	108,9	0,3	7,9	7,3
Seguridad y protección civil	116,8	0,4	108,9	0,3	7,9	7,3
<b>SEGURIDAD, PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN PERSONAL</b>	3.640,1	11,4	3.520,1	11,1	120,0	3,4
Seguridad y protección social	2.363,1	7,4	2.243,2	7,1	119,9	5,3
Promoción social	1.277,0	4,0	1.276,9	4,0	0,1	0,0
<b>PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS DE CARÁCTER SOCIAL</b>	17.488,9	54,6	17.427,2	55,0	61,7	0,4
Sanidad	9.330,0	29,1	9.332,4	29,5	-2,4	0,0
Educación	7.191,9	22,5	7.040,0	22,2	151,9	2,2
Vivienda y Urbanismo	136,1	0,4	136,1	0,4	0,0	0,0
Bienestar comunitario	561,1	1,8	617,0	1,9	-55,9	-9,0
Cultura	214,2	0,7	214,8	0,7	-0,6	-0,3
Deporte	55,7	0,2	86,9	0,3	-31,2	-35,9
<b>PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS DE CARÁCTER ECONÓMICO</b>	1.558,5	4,9	1.792,4	5,7	-233,9	-13,0
Infraestructuras básicas y transportes	727,4	2,3	964,3	3,0	-236,9	-24,6
Comunicaciones	130,6	0,4	165,5	0,5	-34,9	-21,1
Investigación, innovación y sociedad del conocimiento	700,5	2,2	662,6	2,1	37,9	5,7
<b>REGULACIÓN ECONÓMICA DE CARÁCTER GENERAL</b>	345,2	1,1	339,2	1,1	6,0	1,8

Regulación económica	335,5	1,0	328,6	1,0	6,9	2,1
Regulación financiera	9,7	0,0	10,6	0,0	-0,9	-8,5
<b>REGULACIÓN ECONÓMICA SECTORES PRODUCTIVOS</b>	<b>2.888,7</b>	<b>9,0</b>	<b>2.981,6</b>	<b>9,4</b>	<b>-92,9</b>	<b>-3,1</b>
Agricultura, ganadería y pesca	2.339,1	7,3	2.364,4	7,5	-25,3	-1,1
Fomento empresarial	254,2	0,8	277,4	0,9	-23,2	-8,4
Energía y minería	106,0	0,3	133,6	0,4	-27,6	-20,6
Turismo	169,1	0,5	177,7	0,6	-8,6	-4,9
Comercio	20,3	0,1	28,5	0,1	-8,2	-28,6
<b>RELACIONES CON OTRAS ADMINISTRACIONES</b>	<b>3.157,4</b>	<b>9,9</b>	<b>3.030,9</b>	<b>9,6</b>	<b>126,5</b>	<b>4,2</b>
Relaciones con las Corporaciones Locales	3.080,3	9,6	2.934,3	9,3	146,0	5,0
Relaciones con la UE y ayudas al desarrollo	77,1	0,2	96,6	0,3	-19,5	-20,2
<b>TOTAL</b>	<b>32.020,1</b>	<b>100,0</b>	<b>31.682,2</b>	<b>100,0</b>	<b>337,9</b>	<b>1,1</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2012b).

Cuadro 16: Impacto de las medidas urgentes de orden económico y social, y de corrección del déficit público sobre las administraciones públicas territoriales andaluzas (R.D.I. 20/2011, de 30 de diciembre)

	Gastos	Ingresos	Endeudamiento
CC.AA.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eliminación de los compromisos en materia de inversiones contenido en el Estatuto de Autonomía.</li> <li>- No renovación de la Renta de Emancipación.</li> <li>- Aplazamiento hasta 2013 de la Ley de Dependencia para nuevos beneficiarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>_ Posible realización de entregas a cuenta por parte del Estado para:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cubrir situaciones deficitarias del Fondo de Suficiencia Global.</li> <li>- Efectuar aportaciones al Fondo de Compensación Interterritorial para el desarrollo de los proyectos acordados por el Comité de Inversiones Públicas.</li> </ul> </li> </ul>	
CC. LL.		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incremento temporal (2012 y 2013) y excepcional de los tipos de gravamen del IBI (entre un 4%-10%).</li> <li>- Prórroga de las condiciones de 2011 del sistema de participación en los tributos del Estado con actualización de las referencias temporales a las magnitudes y a las liquidaciones presupuestarias.</li> </ul>	
CC.AA. y CC.LL.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mantenimiento de la cuantía de las retribuciones y de la masa salarial en 2012.</li> <li>- No aportación a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivo en 2012.</li> <li>- No contratación de personal temporal, estatutario temporal o funcionario interino (salvo excepciones) en 2012.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Obtención del 50% de la recaudación procedente de la aplicación de un gravamen complementario en el IRPF en los ejercicios 2012 y 2013 (entre un 0,75% y 7% a la base imponible general, y entre el 2% y el 6% a la base imponible del ahorro).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mantenimiento de las restricciones a la concertación de operaciones de endeudamiento con actualización de las referencias temporales a las magnitudes y a las liquidaciones presupuestarias.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

## 8. Conclusiones

Del trabajo realizado pueden extraerse las siguientes conclusiones:

i. El estudio de la realidad presupuestaria del sector público autonómico y local tropieza con importantes escollos metodológicos, así como con notables deficiencias y lagunas informativas que dificultan enormemente cualquier intento de evaluación actualizada, rigurosa y objetiva al margen de los propios entes objeto de análisis. La existencia de un marco normativo en plena efervescencia no viene sino a añadir dificultades a la hora de enfocar y acotar las áreas de estudio.

ii. La dimensión económica del sector público autonómico y local representa algo más de una cuarta parte del producto interior bruto regional, lo que viene a significar una de las mayores cuotas de influencia dentro del panorama regional de España. De dicho total, un 70% corresponde a la Administración autonómica y un 30% a la Administración local. Dentro de esta última, a su vez, el mayor protagonismo corresponde a los Ayuntamientos (85%).

iii. La financiación de las Corporaciones Locales andaluzas descansa esencialmente en las transferencias (que aportaron más de la mitad del total de los ingresos en 2009) y en los impuestos (28%). Más de la mitad del gasto (54%) corresponde a costes de personal y a compras de bienes corrientes y servicios.

iv. La Junta de Andalucía no dispone de potestad normativa respecto a los impuestos que representan un 40% de la recaudación impositiva total. El hecho de que un 80% de esta proceda de la imposición sobre la renta y sobre el consumo explica la alta dependencia de los ingresos del ciclo económico.

v. Del total del gasto no financiero previsto en el presupuesto consolidado inicial de la Junta de Andalucía para 2012 (30.225 millones de euros), casi un 44% corresponde a gastos de personal y de compras de bienes corrientes y servicios, y un 2,4% a gastos de intereses de la deuda.

vi. Desde una perspectiva funcional, la sanidad (36% del total) y la educación (28%) son los dos destinos más importantes del gasto público autonómico. La composición funcional del gasto es similar a la que se observa para el conjunto de Comunidades autónomas.

vii. Existe una carencia generalizada en toda España de indicadores representativos de la actividad productiva efectivamente desempeñada por las Administraciones públicas, así como de los grados de eficiencia y eficacia alcanzados. La disponibilidad de información de esta naturaleza es imprescindible para iluminar las propuestas acerca de los distintos programas públicos. Por otro lado, las comparaciones simples basadas en cifras de gasto por habitante pueden ser poco significativas si existen diferencias en las necesidades objetivas, en los costes de provisión o en la capacidad de generar niveles de producción efectiva.

viii. De una situación de superávit en el año 2007, la Junta de Andalucía ha cerrado con déficit (en una primera etapa favorecido por una política de estímulo fiscal por la vía del gasto) los ejercicios siguientes. A pesar del deterioro de los indicadores presupuestarios registrado en los últimos años por la Administración autonómica, dentro de un proceso generalizado en el conjunto de las finanzas públicas españolas, la Junta de Andalucía se sitúa, según los informes de las agencias internacionales de rating, en una posición relativamente favorable en el contexto regional, si bien ha de afrontar una serie de retos, unos de alcance general y otros singulares, que gravitan sobre la sostenibilidad presupuestaria.

ix. El saldo presupuestario de la Junta de Andalucía en 2011 se ha situado en el -3,22% del PIB, superando así notoriamente el objetivo contemplado en el Plan Económico Financiero (PEF) vigente (-1,3%) y, en menor medida, el saldo del conjunto de Comunidades autónomas (-2,94%). El desfase adicional generado, del orden de 2.800 millones de euros, obliga a elevar el nivel de endeudamiento por encima de la senda prevista. Aun en la proyección trazada en el PEF, el montante de la deuda autonómica más que se duplicaría entre finales de 2009 y finales 2013, al pasar de 11.354 a 23.907 millones de euros (7,9% y 14,8% del PIB, respectivamente). La carga financiera de la deuda se colocaría, bajo las hipótesis del PEF, prácticamente en el 8% de los ingresos corrientes.

x. El presupuesto consolidado de la Junta de Andalucía para 2012 contempla un déficit de 2.294 millones de euros, lo que equivaldría a un 1,5% del PIB. El simple efecto del decrecimiento real del PIB, en lugar del incremento considerado como hipótesis, elevaría el déficit en algunas décimas del PIB, como consecuencia de la merma recaudatoria asociada. Naturalmente, la evolución efectiva se verá condicionada por la incidencia de los ajustes incorporados en los Presupuestos Generales del Estado, el impacto de otras medidas aprobadas por el Gobierno central, así como por las repercusiones que se deriven de una economía adentrada en una nueva recesión, de un mercado de trabajo atrapado en tasas de desempleo insoportables y una demanda interna deprimida.

xi. La amplia batería de medidas económicas aprobadas recientemente por el Estado está llamada a ejercer una notoria influencia sobre la evolución de las finanzas públicas autonómica y local en Andalucía, a través de diferentes canales: restricciones derivadas de disposiciones en materia presupuestaria de alcance general, aplicación de tributos, financiación de deudas, distribución territorial del gasto, efectos inducidos del impacto de los ajustes y de los cambios regulatorios sobre la actividad económica...

xii. Una visión de la ejecución de los presupuestos públicos en el curso de la última década permite apreciar que, al igual que ha ocurrido en el conjunto del Estado, se han adquirido compromisos estructurales de gasto basados en ingresos coyunturales, productos en gran medida del auge económico, que se han desinflado a raíz de la crisis. Más allá de consideraciones ideológicas y de las patentes deficiencias institucionales en la construcción europea, la pertenencia a una unión monetaria conlleva una serie de exigencias y limitaciones.

Las que conciernen al déficit público son una de ellas. Si se admite esa restricción, por definición, salvo las circunstancias previstas, el déficit estructural queda prácticamente descartado. Dentro de ese marco, constituye una elección social apostar por la vía de la disminución de los gastos o por la de aumento de los tributos para lograr unas cuentas públicas equilibradas. Lo que se presta a poca discusión, siempre que se acepten las premisas institucionales de la integración europea, es que los gastos deben acomodarse tendencialmente a los ingresos o los ingresos a los gastos. Hoy por hoy, el debate acerca del déficit público puede resultar bastante superfluo, dentro de un proyecto que ha establecido unas determinadas reglas, por supuesto, discutibles. Para retomarlo sería preciso recuperar la libertad de actuación saliéndose de un club regido por tales normas. Dentro de este, evidentemente, sería imprescindible corregir sus carencias institucionales y establecer mecanismos de compensación de los desequilibrios territoriales. Mientras tanto, lo razonable sería, en un escenario de coordinación de las políticas económicas a escala española y europea, buscar fórmulas equilibradas para evitar que la ortodoxia requerida para la recuperación de la estabilidad presupuestaria lastre cualquier posible recuperación de la actividad económica y acentúe los desequilibrios que se pretende corregir.



**Apéndice 1. El sector público autonómico andaluz: composición**

<b>Cuadro A1: Entes integrantes del sector público de la Comunidad Autónoma andaluza</b>	
<b>Consolidan presupuestariamente</b>	<b>Incluidos sólo a efectos SEC 95</b>
<p><b>Organismos Autónomos</b>                      Agencia Andaluza de Evaluación de la Calidad y Acreditación Universitaria                      Agencia Andaluza de Evaluación Educativa                      Agencia Andaluza del Agua                      Agencia de defensa de la Competencia de Andalucía                      Consejo Audiovisual de Andalucía                      Centro Andaluz de Arte Contemporáneo                      Instituto Andaluz de Administración Pública                      Instituto Andaluz de Enseñanzas Artísticas Superiores                      Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de Producción Ecológica (IFAPA)                      Instituto Andaluz de la Mujer                      Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales                      Instituto Andaluz de Reforma Agraria (IARA)                      Instituto de Estadística de Andalucía (Incorpora el Instituto de Cartografía)                      Servicio Andaluz de Empleo (Agencia de Régimen Especial)                      Servicio Andaluz de Salud                      Instituto Andaluz de la Juventud</p> <p><b>Agencias</b>                      Agencia Tributaria de Andalucía (ATA)</p>	<p><b>Entes Públicos Financieros</b>                      Instituto Andaluz de Finanzas (INAFIN) (Inactivo)                      Inversión y Gestión de Capital Riesgo de Andalucía, S.A. (INVERCARIA)</p> <p><b>Entes Públicos</b>                      Agencia Andaluza de la Energía                      Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía (IDEA)                      Empresa Pública de Emergencias Sanitarias (EPES)                      Empresa Pública de Gestión de Programas Culturales                      Empresa Pública Hospital Alto Guadalquivir (centralización de determinadas áreas)                      Empresa Pública Sanitaria Bajo Guadalquivir (centralización de determinadas áreas)                      Empresa Pública Hospital de la Costa del Sol (centralización de determinadas áreas)                      Empresa Pública Hospital de Poniente de Almería (centralización de determinadas áreas)                      Ente Público Andaluz de Infraestructuras y Servicios Educativos (ISE)                      Ferrocarriles de Andalucía (Integración en Agencia de Obra Pública)                      Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico (IAPH)</p> <p><b>Entidad Pública Empresarial</b>                      Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo                      Agencia Pública Empresarial de la Radio y Televisión de Andalucía</p>

<p><b>Universidades</b>  Almería  Cádiz  Córdoba  Granada  Huelva  Internacional de Andalucía  Jaén  Málaga  Pablo de Olavide  Sevilla</p>	<p><b>Sociedades Mercantiles</b>  Agencia Andaluza de Promoción Exterior, S.A. (EXTENDA)  Canal Sur Radio, S.A.  Canal Sur Televisión, S.A.  Empresa Pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero S. A. (DAP) (Agencia de régimen especial)  Escuela Andaluza de Salud Pública, S.A.  Estadio Olímpico de Sevilla, S.A.  Finucosa, S.A.  Fomento Empresarial, S.A. (En liquidación)  Gestión de Infraestructuras S.A. (GIASA) (Integración en Agencia de Obra Pública)  Infraestructuras Turísticas de Andalucía, S.A.  Iniciativas Leader Comunidad Los Vélez, S.A.  Orquesta Sinfónica de Sevilla, S. A.  Sociedad para el Impulso del Talento, S. L. U. (Talentia)  Ucodeporte  Empresa Pública para la Gestión del Turismo y del Deporte de Andalucía, S. A.</p> <p><b>Fundaciones</b>  Fundación Agencia de la Calidad Sanitaria de Andalucía  Fundación Andaluza de Servicios Sociales (FASS) (Integración en Agencia Pública Empresarial de Dependencia)  Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo (FAFFE) (Integración en el SAE)  Fundación Andaluza para la Atención a las Drogodependencias (FADAIS) (Integración en Agencia Pública Empresarial de Dependencia)  Fundación Andaluza para la Integración Social del Enfermo Mental (FAISEM)  Fundación Audiovisual de Andalucía  Fundación Barenboim-Said  Fundación Centro de Estudios Andaluces  Fundación del Campus Tecnológico de Algeciras  Fundación Hospital Reina Sofia - CajaSur  Fundación Instituto de Estudios sobre la Hacienda Pública de Andalucía</p>
--	--

	<p>(FIEHPA)  Fundación IMABIS (Fundación Instituto Mediterráneo para el Avance de la Biotecnología)  Fundación Onubense de Tutela  Fundación para el Avance Tecnológico y Entrenamiento Profesional (IAVANTE)  Fundación para el Desarrollo del Legado Andalusí  Fundación Doñana 21  Fundación para la Investigación Biosanitaria en Andalucía Oriental Alejandro Otero (FIBAO)  Fundación Parque Tecnológico Ciencias de la Salud de Granada  Fundación para el Progreso y Desarrollo de la Salud  Fundación Real Escuela de Andaluza de Arte Ecuestre  Fundación Red Andaluza de Economía Social (Emprende)  Fundación Reina Mercedes para la Investigación Sanitaria  Fundación Rey Fahd Bin Abdulaziz  Fundación Andaluza Tres Culturas del Mediterráneo  Fundación Area de Valme</p> <p><b>Consorcios</b>  Bibliotecas Universitarias Andaluzas  Centro Andaluz de Formación Integral de las Industrias del Ocio en Mijas  Centro Andaluz de Formación Medioambiental y Desarrollo Sostenible (FORMADES)  Centro de Formación de Alcaicín  Centro de Formación en Comunicación y Tecnología de la Información de Málaga  Centro de Formación en Técnicas de Soldadura San Fernando  Centro Transporte de Mercancías de Guadix  Enseñanza Abierta a Distancia Fernando de los Ríos  Escuela de Artesanos de Galves  Escuela de Hostelería de Benalmádena  Escuela de Hostelería de Cádiz  Escuela de Hostelería de Islantilla  Escuela de Hostelería de Málaga "La Consula"  Escuela de Joyería de Córdoba</p>
--	---

	<p> Escuela de la Madera Encinas Reales (CEMER)  Escuela Mármol de Fines  Festival Internacional de Música y Danza de Granada  Hacienda la Laguna de Baeza  Metropolitano de Transportes de la Bahía de Cádiz  Metropolitano de Transportes del Área de Almería  Metropolitano de Transportes del Área de Córdoba  Metropolitano de Transportes del Área de Granada  Metropolitano de Transportes del Área de Jaén  Metropolitano de Transportes del Área de Málaga  Metropolitano de Transportes del Área de Sevilla  Metropolitano de Transportes del Campo de Gibraltar  Orquesta Ciudad de Málaga  Orquesta de Córdoba  Pacto territorial por el Empleo Bahía de Cádiz  Parque de las Ciencias de Granada  Sanitario Público del Aljarafe  Teatro de la Maestranza y Salas del Arenal  Unidad para la Calidad de las Universidades Andaluzas </p> <p> <b>Unidad Territorial de Empleo (UTDLE)</b>  Adra  Alcalá de Guadaira  Alfacar  Alhama Almería  Alhama Granada  Aljarafe Sevilla  Alto Guadalquivir  Andevalo Minero  Archidona  Armillá  Atarfe  Bajo Guadalquivir  Baza </p>
--	--

	<p> Beturia  Cadiar  Campiña Andavalo  Campiña Sur Cord.  Campo de Gibraltar  Carboneras  Carmona  Chiclana Frontera  Comarca Antequera  Comarca de Huescar  Comarca Guadiato  Comarca Janda  Comarca Los Vélez (Vélez Rubio)  Comarca Mármol (De Cantoria)  Comarca Rio Verde  Condado Huelva  Cortes Frontera (Guadiaro-Genal)  Costa De Huelva  Costa Del Sol (Mijas - Fuengirola)  Cuatro Villas (Villacarrillo)  Cuenca Minera de Riotinto  Dos Hermanas  Écija, Cañada Rosal  Gerena, Almaden de la Plata, Aznalcollar  Guadajoz Camp. Es.  Guadalteba  Guadix  Hinojosa Duque  Huercal - Overa  Iznalloz  Jerez de la Frontera  La Algarbia (Coín)  La Loma Occidental (Baeza)  La Zubia </p>
--	--

	Linares Loja Loma Oriental (Úbeda) Lora del Rio Mágina Norte (Mancha Real) Mágina Sur (Huelma Soler) Marchena y varios Marquesado Granada Montes Alta Axarqu. Morón de la Frontera Motril Órgiva Osuna Padul Pozo Blanco Puerta Andalucía (La Carolina) Puerta Mágina (Campillo De Arenas) Puerto De Santa Mária Puerto Real Purchena Rinconada, Brenes Ronda Salvador Rueda (Benamocarra) San Fernando Santa Fe Santisteban Puerto (El Condado) Sede De Berja Sede Tabernas Sede Vicar Sierra Almirajara (Torrox) Sierra Bermeja (Estepona) Sierra Cazorla Sierra de Cádiz Sierra de las Nieves (De Guaro)
--	--

	Sierra de Segura (Orcera) Sierra Mortena (Andujar) Sierra Norte Sevilla Sierra Occidental Sierra Oriental Sierra Sur (Alcalá la Real) Sierra Sur De Estepa Sub-Bética Cordobesa Tierra de Doñana Valle Guadalhorce (Alora) Vélez-Málaga (Maenoba) Viso Alcor Zona Norte (Bailen)
--	--

## **Apéndice 2. El marco normativo: competencias y fuentes de ingreso. La regulación presupuestaria y financiera**

1. Estado autonómico e integración en la Unión Europea
2. La delimitación de funciones dentro del sector público
3. Ingresos de las administraciones públicas andaluzas
  - 3.1. Comunidad autónoma: los ingresos de la Junta de Andalucía
  - 3.2. Ingresos de los municipios y provincias de Andalucía
4. Los presupuestos de las administraciones públicas andaluzas

A fin de delimitar las competencias de las administraciones públicas andaluzas, es ineludible referirse con carácter preliminar a la estructura de reparto territorial del poder en nuestro país y al encaje de España en las instituciones de la Unión Europea, como paso previo a la delimitación de funciones y competencias entre los distintos niveles de gobierno. En un tercer subapartado se tratarán las fuentes de ingreso de las citadas administraciones públicas andaluzas, y, en el cuarto y último, los rasgos básicos y limitaciones de sus presupuestos.

### **1. Estado autonómico e integración en la Unión Europea**

La unidad del Estado, formalmente proclamada en el art. 2 de nuestra Constitución, no es obstáculo para que al mismo tiempo se reconozca el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que lo integran, con el único límite de que se mantenga la solidaridad entre todas ellas, sin que las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas puedan implicar privilegios económicos o sociales (art. 138.2)<sup>12</sup>.

Andalucía accedió a la autonomía a través de la vía del art. 151 de la Carta Magna, con la aprobación de su Estatuto de Autonomía por la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre. La necesaria adaptación del modelo territorial autonómico motivó que el mencionado Estatuto fuera derogado y sustituido por otro, aprobado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, que es el que rige en la actualidad.

De una inicial visión restrictiva del ejercicio del derecho a la autonomía, se pasó pronto a la tesis del “café para todos”, en célebre expresión acuñada por Manuel Clavero, a la sazón Ministro de las Regiones, por lo que el mapa autonómico se extendió a todo el territorio nacional, incluidas las dos ciudades de Ceuta y Melilla. Cobró carta de naturaleza, por tanto, el llamado Estado compuesto o complejo, “pues en él las Comunidades Autónomas participan con el Estado del poder político, configurándose así nuestro Estado Autonómico”<sup>13</sup>. El protagonismo alcanzado por la Administración autonómica es incuestionable, pues es

---

<sup>12</sup> Lo anterior se remacha por el art. 139.1 de nuestro texto constitucional cuando dispone que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado.

<sup>13</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007, de 12 de diciembre de 2007.



responsable en su conjunto de más del 60% del consumo público y del 36% de la inversión pública<sup>14</sup>.

Exponente del ejercicio del derecho a la autonomía es la facultad de promulgar leyes por los parlamentos autonómicos, las cuales no están subordinadas a las procedentes del Estado, sino que ambas se interrelacionan en virtud del principio de competencia<sup>15</sup>, con arreglo al reparto competencial trazado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, los cuales conforman el llamado bloque de constitucionalidad.

Estado (o Administración Central) y Comunidades Autónomas se reparten el poder político y normativo mediante la promulgación de leyes, pero a ellas hay que añadir otras Administraciones territoriales que cuentan con una tradición centenaria en nuestro país y, en consecuencia, son preconstitucionales, encabezadas por municipios y provincias, que, sin poder legislar, sí están habilitadas para gestionar los intereses que les son propios.

Las Administraciones estatal, autonómica y local se ven complementadas por la llamada Administración institucional, la cual se integra por entidades de naturaleza fundacional creadas por una Administración Pública para el desempeño de funciones que son competencia de la Administración matriz, o de actividades privadas para las que dichas Administraciones tienen reconocida plena capacidad jurídica (Coscuycuela Montaner, 1996, pág. 271)<sup>16</sup>.

El Estatuto de Autonomía de Andalucía expresamente reconoce en su art. 158 que la Comunidad Autónoma “podrá constituir empresas públicas y otros entes instrumentales, con personalidad jurídica propia, para la ejecución de funciones de su competencia”, siendo los modelos de entidades instrumentales las agencias y las entidades privadas (sociedades mercantiles y fundaciones del sector público andaluz)<sup>17</sup>. Por otra parte, la Ley de Bases del

---

<sup>14</sup>Programa de Estabilidad del Reino de España 2011-2014, actualizado por el Consejo de Ministros de 29 de abril de 2011, pág. 20.

<sup>15</sup>A este principio se refiere, entre otras, la sentencia del Tribunal Constitucional 136/2011, de 13 de septiembre de 2011.

<sup>16</sup>Las entidades sometidas al Derecho privado no han dejado de levantar críticas y suspicacias, pues se les imputa ser el origen de la llamada por la doctrina “huida del Derecho Administrativo”, es decir, el sometimiento a reglas de funcionamiento puramente privadas, al menos en parte sustancial de su actividad, a pesar de la manifiesta presencia de un interés público en su gestión.

Una definición de entidad pública empresarial se contiene en el art. 53.1 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado: son Organismos públicos a los que se encomienda la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación. En el apartado 2 de este artículo se matiza que “Las entidades públicas empresariales se rigen por el Derecho privado, excepto en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados para las mismas en esta Ley, en sus estatutos y en la legislación presupuestaria”.

El régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero de las entidades públicas empresariales será el establecido en la Ley General Presupuestaria (art. 58 de la Ley 6/1997). Los recursos económicos de Organismos autónomos y entidades públicas empresariales se detallan, para el nivel estatal, en el art. 65 de la Ley 6/1997.

<sup>17</sup>Las agencias se definen como entidades con personalidad jurídica pública dependientes de la Administración de la Junta de Andalucía para la realización de actividades de la competencia de la Comunidad Autónoma en régimen de descentralización funcional, pudiendo ser administrativas,

Régimen Local y la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, también contemplan la gestión directa de servicios públicos por la entidad local por medio de fórmulas instrumentales análogas a las mencionadas.

Este esquema del complejo organizativo en que se insertan la Comunidad Autónoma de Andalucía y los entes locales quedaría incompleto sin una somera referencia al ensamblaje en el aparato institucional de la Unión Europea<sup>18</sup>. Las implicaciones de la participación en dicho proyecto de integración supranacional son de lo más amplias, pues a través de la vía del art. 93 de nuestra Constitución se cedió a las instituciones de la Unión Europea el ejercicio de competencias derivadas de dicha norma.

Aunque el sujeto obligado directamente frente a las instituciones europeas es, conforme a las normas de Derecho Internacional Público, el Estado español, las directrices comunitarias en materia de estabilidad presupuestaria afectan de forma indirecta a las administraciones públicas andaluzas, más todavía tras la reforma del art. 135 de nuestra Constitución<sup>19</sup>.

Con un perfil marcadamente económico en sus orígenes, con la creación de un mercado único, y más adelante, a partir del Tratado de Maastricht, con una mayor motivación política, las medidas desplegadas desde las instancias comunitarias han tenido una clara vocación integradora. En este sentido, hay que destacar los fondos estructurales y de cohesión de que se han beneficiado las regiones europeas, entre ellas la andaluza, con la finalidad de disminuir las disparidades entre territorios y lograr una convergencia de las economías destinatarias de las ayudas con la media de la Unión Europea. Ahora bien, tras la última ampliación a los países del Este, la UE-27 ha trasladado el centro de gravedad de la política de cohesión a Europa Oriental y ha reducido el volumen de los fondos europeos destinados a disminuir las

---

empresariales o de régimen especial (art. 54 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía).

El régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad y de control de las agencias será el establecido por la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía y demás disposiciones de aplicación para cada tipo de agencia (art. 63, párrafo primero, de la Ley 9/2007, de 22 de octubre).

Las sociedades mercantiles del sector público andaluz se regulan en los arts. 75-77 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre.

Las agencias públicas empresariales y las sociedades mercantiles del sector público andaluz deberán elaborar un programa de actuación, inversión y financiación, y un presupuesto anual de explotación y otro de capital, con detalle de los recursos y dotaciones anuales correspondientes, con sujeción al art. 58 de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía.

<sup>18</sup>Partiendo del importante antecedente del Acuerdo Comercial Preferencial entre el Estado Español y la Comunidad Económica Europea de 1970, la efectiva integración de nuestro país en las entonces llamadas Comunidades Europeas se produjo el día 1 de enero de 1986, en virtud de la firma del Acta de Adhesión de España y Portugal el día 12 de junio de 1985.

<sup>19</sup> El alcance final de esta reforma del art. 135 es aún incierto, pues a la fecha en que escribimos está pendiente su desarrollo por ley orgánica, además de que también aguarda su ejecución la Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Zona del Euro, de 9 de diciembre de 2011, que servirá para reforzar la arquitectura de la Unión Económica y Monetaria, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y los instrumentos de estabilización del euro. Con fecha 27 de enero de 2012, el Gobierno de España (2012) presentó el anteproyecto de la referida ley orgánica.

disparidades regionales que siguen existiendo en la UE-15 (Comisión Europea, 2006, pág. 2), por lo que paulatinamente se irán reduciendo las transferencias procedentes del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)<sup>20</sup>.

Con la Estrategia Europa 2020 se refuerza más aún esta visión de mayor cohesión, con el objetivo de cumplir tres prioridades, que son el crecimiento inteligente, sostenible e integrador, que se alcanzarán a través de “siete iniciativas emblemáticas” propuestas por la Comisión Europea<sup>21</sup>, que, entre otros fines, han de garantizar el saneamiento presupuestario para un crecimiento a largo plazo y el fortalecimiento de la coordinación dentro de la Unión Económica y Monetaria.

La imbricación de lo europeo y lo autonómico se aprecia nítidamente en la Ley 18/2011, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2012, que se hace eco expresamente de la Estrategia Europa 2020: “La cohesión social no es sólo un valor deseable desde el punto de vista ético, es también un activo que contribuye a incrementar el crecimiento a largo plazo de la economía, tal y como se expresa en la Estrategia Europa 2020, en la que se apuesta por un crecimiento integrador como fuente de bienestar y materialización del modelo europeo de economía social de mercado para el siglo XXI”.

## **2. La delimitación de competencias dentro del sector público**

El reparto de funciones dentro una estructura multijurisdiccional es el objeto básico de la teoría del federalismo fiscal. De su correcto establecimiento y de su adecuada implementación depende de manera decisiva el funcionamiento de un sector público descentralizado como existe en España. Los esquemas descentralizadores como el trazado son capaces de lograr un mejor ajuste de los recursos públicos a las preferencias de los ciudadanos y de introducir elementos de competencia entre distintas jurisdicciones, elevando la eficiencia y fortaleciendo el proceso democrático, aunque no puede ocultarse que también pueden conllevar pérdidas de eficiencia y dificultar la implementación de políticas redistributivas (Domínguez Martínez, 2009).

A tenor del desbordamiento de los límites naturales de los ámbitos de actuación, no es tarea fácil trazar unas fronteras nítidas que marquen los espacios competenciales de las distintas Administraciones en la práctica. Pero ello no exime de esbozar las líneas de demarcación que emanan del ordenamiento jurídico vigente, partiendo de la Administración

---

<sup>20</sup> El art. 185.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía preceptúa que “Corresponde a la Comunidad Autónoma la gestión, planificación y ejecución de los fondos europeos destinados a Andalucía y, en general, de los que se canalicen a través de programas europeos, asignados a la misma, en especial de aquellos aprobados en aplicación de criterios de convergencia o derivados de la situación específica de Andalucía”.

<sup>21</sup> Estas “siete iniciativas emblemáticas” son las siguientes: “Unión por la innovación”, “Juventud en movimiento”, “Una agenda digital para Europa”, “Una Europa que utilice eficazmente los recursos”, “Una política industrial para la era de la mundialización”, “Agenda de nuevas cualificaciones y empleos”, y “Plataforma europea contra la pobreza”.

más alejada del ciudadano, que es la comunitaria, para desembocar en la más cercana, esto es, la local.

La Unión Europea ostenta tres tipos de competencias principales, reguladas en el Tratado de Funcionamiento (TFUE):

- Competencias exclusivas (art. 3 del TFUE). Los Estados miembro limitarán su actuación a la ejecución de las disposiciones emanadas de las autoridades competentes, salvo que expresamente se les permita adoptar algún acto normativo relacionado. Las materias afectadas por este título competencial son éstas: unión aduanera, normas sobre competencia en el contexto del mercado interior, política monetaria de los Estados del euro, recursos biológicos marinos vinculados con la política pesquera común y política comercial común.
- Competencias compartidas (art. 4 del TFUE). Tanto la Unión como los Estados están legitimados para regular determinadas materias, aunque los Estados sólo podrán ejercer su competencia en tanto la Unión haya determinado no ejercer las suyas. Las materias afectadas son las siguientes: mercado interior, política social, cohesión económica, social y territorial, agricultura y pesca, medio ambiente, protección de consumidores, transportes, redes transeuropeas, energía, espacio de libertad, seguridad y justicia, y asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública.
- Competencias de apoyo (art. 6 del TFUE). La Unión podrá apoyar, coordinar o complementar la acción estatal en los siguientes ámbitos: protección y mejora de la salud humana, industria, cultura, turismo, educación, formación profesional, juventud y deporte, protección civil y cooperación administrativa.

Además de estas competencias genéricas, la Unión Europea tiene atribuidas competencias específicas, pudiendo emitir, por ejemplo, directrices para coordinar las políticas económicas y de empleo (art. 5 TFUE), o estando facultada ampliamente para regular la Política Exterior y de Seguridad Común (art. 24 del Tratado de la Unión Europea).

Como cláusula competencial de cierre, el art. 352 del TFUE otorga a la Unión Europea un margen de maniobra a pesar de no contar con los poderes explícitos de actuación necesarios a tal efecto, con el fin de alcanzar los objetivos fijados en los Tratados. Esta competencia debe ser aplicada de forma ponderada y excepcional. Descendiendo al nivel estatal, tratamos conjuntamente el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, acometido a través de la Constitución y los diversos Estatutos de Autonomía.

La materia es añeja, pues el primer modelo histórico de distribución competencial en un Estado descentralizado nos remite a la Constitución Norteamericana de 1787. Con las variaciones que cada ordenamiento constitucional prevea, el modelo teórico de distribución de competencias en los Estados políticamente descentralizados, ya sean federales o regionales, se orienta a establecer un sistema de dos listas: una que recoge las competencias exclusivas del

Estado (sistemas federales) o de las competencias exclusivas de las regiones (Estados regionales), y otra que recoge las competencias compartidas del Estado y los Estados federados o regiones (Coscuyuela Montaner, 1996, pág. 226).

No es factible entrar ahora en el análisis detallado de las posibles vías de acceso a la autonomía que inicialmente se previeron, los correlativos y diversos procesos de atribución y asunción de competencias por las Comunidades Autónomas a lo largo de la década los años 80 del pasado siglo hasta la nivelación competencial acaecida en 1992, ni en la promulgación de los Estatutos de “segunda generación”, entre los que podemos ubicar al actual Estatuto de Andalucía, aprobado en 2007.

Las competencias que corresponden en exclusiva al Estado son, en esencia, las del art. 149 del texto constitucional, tradicionalmente ligadas al ejercicio de la soberanía por el Estado, al que nos remitimos, dada su extensión. Entre estas competencias figuran las de establecimiento de “bases” o del marco general de actuación de las Administraciones Públicas en determinadas materias (por ejemplo, las bases de la ordenación de crédito, banca y seguros, las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica o las bases y coordinación general de la sanidad), lo que faculta a las Comunidades para el desarrollo de la normativa estatal y su ejecución<sup>22</sup>.

Es fundamental el art. 149.3 de la Constitución, el cual establece que “Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas”.

El marco de reparto de competencias trazado se puede alterar a través de los mecanismos previstos en el art. 150 de la Constitución (leyes marco, leyes orgánicas de transferencia o delegación a las Comunidades Autónomas de competencias estatales y leyes de armonización).

El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007 parte de la importante ventaja sobre el texto constitucional de haber sido redactado a partir de la experiencia práctica adquirida tras un cuarto de siglo de autonomía y el conocimiento del acervo doctrinal del Tribunal Constitucional elaborado para resolver los iniciales y frecuentes conflictos competenciales entre el Estado y las Comunidades, o de éstas entre sí, así como del proceso de integración de

---

<sup>22</sup> Así, por ejemplo, el art. 75.5 del Estatuto de Autonomía de Andalucía dispone que “Corresponde a la Comunidad Autónoma, en el marco de las bases del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias: ordenación del crédito, la Banca y los seguros, mutualidades y gestoras de planes de pensiones no integradas en la Seguridad Social”.

nuestro país en la Unión Europea. Por ello, con gran detalle, los arts. 42-88 del vigente Estatuto regulan exhaustivamente el régimen competencial de nuestra Comunidad<sup>23</sup>.

El cuadro A2 ofrece una síntesis de la delimitación por ámbitos de las principales competencias de la Comunidad Autónoma.

Para concluir este apartado, tratamos someramente las competencias atribuidas a las Administraciones Locales.

Las competencias que pueden asumir los Ayuntamientos, con respeto a los términos de la legislación estatal y autonómica, se regulan en el art. 25 de la Ley de Bases del Régimen Local (seguridad pública, ordenación del tráfico, suministro de agua, alcantarillado, transporte público, etcétera), debiendo prestar obligatoriamente, por sí o asociados y según su nivel de población, los servicios más esenciales enumerados en el art. 26 de la mencionada Ley de Bases.

Las competencias de las Diputaciones Provinciales responden a la necesidad de coordinar los servicios municipales entre sí, asistir jurídica, económica y técnicamente a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión, prestar servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal, cooperar en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, y, en general, fomentar y administrar los intereses peculiares de la provincia. A estos efectos, las Diputaciones aseguran el acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y la mayor eficacia y economía en la prestación de éstos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación municipal (art. 36 de la Ley de Bases del Régimen Local).

---

<sup>23</sup>Según el art. 42.1 del Estatuto andaluz:

“La Comunidad Autónoma de Andalucía asume mediante el presente Estatuto:

1.º Competencias exclusivas, que comprenden la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, íntegramente y sin perjuicio de las competencias atribuidas al Estado en la Constitución. En el ámbito de sus competencias exclusivas, el derecho andaluz es de aplicación preferente en su territorio sobre cualquier otro, teniendo en estos casos el derecho estatal carácter supletorio.

2.º Competencias compartidas, que comprenden la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución. En el ejercicio de estas competencias, la Comunidad Autónoma puede establecer políticas propias.

3.º Competencias ejecutivas, que comprenden la función ejecutiva que incluye la potestad de organización de su propia administración y, en general, aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración Pública y, cuando proceda, la aprobación de disposiciones reglamentarias para la ejecución de la normativa del Estado.

4.º Competencias en relación con la aplicación del derecho comunitario, que comprenden el desarrollo y la ejecución de la normativa de la Unión Europea cuando afecte al ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma”.

<b>Cuadro A2: Delimitación por ámbitos de las principales competencias de la Comunidad Autónoma. Estatuto de Autonomía para Andalucía.</b>		
	<b>Nivel competencial</b>	
	<b>En exclusiva</b>	<b>Compartida</b>
Administración pública autonómica	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organización y estructura de las instituciones.</li> <li>- Definición de normas y procedimientos electorales.</li> <li>- Gestión patrimonial.</li> <li>- Ejercicio de la función de control, inspección y sanción.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Régimen jurídico y estatutario de personal.</li> <li>- Desarrollo procesos de expropiación forzosa.</li> </ul>
Sector primario	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ordenación, planificación, reforma y desarrollo del sector (excluido el pesquero).</li> <li>- Ejercicio de la función de control, inspección y sanción sectorial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ordenación, planificación, reforma y desarrollo del sector pesquero.</li> <li>- Gestión de las tierras de titularidad estatal.</li> </ul>
Energía y minas		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo de instalaciones de producción, distribución y transporte de energía.</li> <li>- Fomento y gestión de las energías renovables y eficiencia energética.</li> <li>- Participación en la política nacional en materia reguladora y de planificación.</li> <li>- Regulación y control de los recursos mineros.</li> </ul>
Agua	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uso y aprovechamiento de los recursos hídricos.</li> <li>- Garantía del suministro.</li> <li>- Promoción de las obras de transformación, modernización y consolidación de regadíos.</li> <li>- Gestión de la Cuenca del Guadalquivir.</li> </ul>	
Educación e I+D+i	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programación y creación, organización y gestión de centros públicos.</li> <li>- Gestión del sistema de becas y ayudas propias.</li> <li>- Evaluación del sistema educativo.</li> <li>- Formación del personal docente.</li> <li>- Innovación, investigación y experimentación educativa.</li> <li>- Programación y coordinación del sistema universitario andaluz.</li> <li>- Creación y control de las normas de funcionamiento de las universidades públicas, y autorización de las privadas.</li> <li>- Coordinación de los procedimientos de acceso a las universidades.</li> <li>- Definición del marco jurídico de los títulos propios.</li> <li>- Financiación propia de las universidades y gestión de los fondos estatales.</li> <li>- Establecimiento del régimen retributivo del personal docente e investigador.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establecimiento de los planes de estudio y ordenación curricular.</li> <li>- Gestión del régimen de becas y ayudas estatales.</li> <li>- Fijación de los criterios de admisión del alumnado.</li> <li>- Ordenación del sector y de la actividad docente.</li> <li>- Expedición y homologación de títulos académicos y profesionales.</li> <li>- Regulación de los requisitos de creación y reconocimiento, así como de la organización y funcionamiento de las universidades públicas.</li> <li>- Adscripción de centros docentes para la impartición de centros públicos.</li> <li>- Regulación y formación del personal investigador y de apoyo.</li> <li>- Difusión y transferencia de los resultados de la investigación.</li> </ul>
Sanidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organización, evaluación, inspección y control de centros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organización, planificación, regulación y</li> </ul>

	<p>sanitarios y farmacéuticos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Investigación con fines terapéuticos.</li> </ul>	<p>ejecución de servicios y prestaciones sanitarias.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Protección y promoción de la salud pública.</li> <li>- Ejecución de la legislación estatal en materia farmacéutica.</li> <li>- Planificación y coordinación estatal en materia de sanidad y salud pública.</li> </ul>
Vivienda y ordenación del territorio	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planificación, ordenación, gestión, inspección y control de la vivienda.</li> <li>- Promoción pública de viviendas.</li> <li>- Control de las condiciones técnicas de habitabilidad, calidad y sostenibilidad de las viviendas y sus equipamientos.</li> <li>- Regulación administrativa del tráfico mercantil de vivienda.</li> <li>- Definición de la política de suelo y vivienda.</li> <li>- Regulación del régimen urbanístico del suelo y su propiedad, del planeamiento y la gestión e inspección urbanística.</li> <li>- Ordenación del territorio y del litoral.</li> <li>- Planificación, construcción y financiación de obras públicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revisión de las expropiaciones urbanísticas.</li> <li>- Creación, supresión o modificación de los entes locales y comarcas.</li> </ul>
Medio Ambiente y sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Delimitación, regulación y gestión integral de los espacios naturales protegidos.</li> <li>- Planificación y regulación de caza y pesca.</li> <li>- Establecimiento y regulación de medidas de sostenibilidad, de uso de recursos naturales, de vertidos, de contaminación, de prevención y reparación de daños naturales, y de medidas de fiscalidad ecológica.</li> <li>- Establecimiento de un servicio meteorológico propio.</li> </ul>	
Organización de la actividad económica	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organización administrativa, fomento y planificación de la actividad comercial.</li> <li>- Regulación del uso de las nuevas tecnologías y de la sociedad del conocimiento.</li> <li>- Fomento, ordenación y organización de la economía social.</li> <li>- Promoción de la competencia en los mercados.</li> <li>- Ordenación del sector público económico autonómico.</li> <li>- Defensa de los derechos de los consumidores.</li> <li>- Autorización para la creación y organización de mercados de valores.</li> </ul>	
Régimen local	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regulación, cooperación y colaboración de la Junta de Andalucía con los entes locales.</li> <li>- Determinación de las competencias y potestades propias de los municipios.</li> <li>- Régimen de los bienes de dominio público y modalidades de prestación de servicios públicos.</li> </ul>	



Servicios sociales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regulación, ordenación, gestión y prestación de actividades con fines sociales.</li> <li>- Regulación y aprobación de planes y programas dirigidos a colectivos en situación de necesidad social.</li> <li>- Creación de centros de ayuda, reinserción y rehabilitación.</li> <li>- Definición de la actividad y regulación del voluntariado.</li> <li>- Protección de menores.</li> <li>- Desarrollo de políticas de integración de inmigrantes.</li> </ul>	
Mercado de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formación de demandantes de empleo y de la población activa.</li> <li>- Cualificaciones profesionales.</li> <li>- Prevención de riesgos laborales y seguridad en el trabajo.</li> <li>- Determinación de servicios mínimos en caso de huelga</li> <li>- Instrumentalización de los mecanismos de conciliación, mediación y arbitraje laboral.</li> <li>- Control de la legalidad y registro de los convenios colectivos.</li> </ul>	
Infraestructuras	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Red viaria y marítima.</li> <li>- Transporte terrestre de personas y mercancías.</li> <li>- Centros de transporte, logística y distribución.</li> <li>- Puertos y aeropuertos deportivos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participación en la ordenación, planificación y programación de las infraestructuras.</li> </ul>
Política económica	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establecimiento de las políticas de seguridad pública.</li> <li>- Creación, organización y mando del Cuerpo de Policía Andaluza.</li> <li>- Ordenación general y coordinación supramunicipal de las policías locales andaluzas.</li> <li>- Creación de la Junta de Seguridad.</li> </ul>	
Protección civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regulación, planificación y ejecución de medidas de protección civil y emergencias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prestación de servicios de prevención y extinción de incendios.</li> </ul>
Seguridad		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ejecución de la legislación estatal en materia penitenciaria y de seguridad privada.</li> </ul>
Cultura	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo, fomento y difusión de la creación, y producción teatral, musical, cinematográfica, audiovisual, de danza y artes combinadas.</li> <li>- Promoción y difusión del patrimonio cultural, artístico y monumental, y de los centros de depósito cultural.</li> <li>- Proyección internacional de la cultura andaluza.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestión de museos, bibliotecas, archivos y otras colecciones.</li> </ul>
Comunicación y publicidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organización de la prestación del servicio público de comunicación audiovisual de la Junta de Andalucía.</li> <li>- Creación y mantenimiento de medios de comunicación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ordenación, regulación y control de los servicios de comunicación audiovisual.</li> </ul>
Turismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ordenación y planificación del sector turístico.</li> </ul>	

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regulación y clasificación de las empresas, y establecimientos turísticos.</li> <li>- Gestión de la red de establecimientos turísticos de titularidad de la Junta de Andalucía.</li> <li>- Promoción interna y externa del turismo.</li> <li>- Regulación de los derechos de los consumidores de servicios turísticos.</li> <li>- Impartición de formación en materia turística.</li> <li>- Ejecución y control de las líneas públicas de ayuda.</li> </ul>	
Deporte y tiempo libre	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planificación, coordinación y fomento de las actividades deportivas y de tiempo libre.</li> <li>- Ordenación del sector de espectáculos y actividades recreativas.</li> </ul>	
Políticas de género	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promoción de la igualdad entre hombres y mujeres.</li> <li>- Planificación y ejecución de normas y planes de política de la mujer.</li> <li>- Promoción del asociacionismo de mujeres.</li> </ul>	- Lucha contra la violencia de género.
Juventud	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promoción del desarrollo personal y social de los jóvenes.</li> <li>- Diseño, aplicación y evaluación de políticas y planes para la juventud.</li> <li>- Regulación y gestión de actividades e instalaciones para jóvenes.</li> </ul>	-
Sistema Financiero		- Regulación de las entidades de depósito con sede social en Andalucía
Función pública y estadística	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planificación, organización, formación y acción social de la función pública.</li> <li>- Desarrollo del sistema estadístico de la Comunidad.</li> </ul>	- Establecimiento del régimen estatutario del personal al servicio de las Administraciones Públicas andaluzas.
Notariado y registros públicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nombramiento de notarios y registradores.</li> <li>- Registro civil.</li> <li>- Archivo de protocolos notariales, de libros de registros mercantiles, civiles y de la propiedad.</li> </ul>	
Asociaciones y fundaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regulación de las asociaciones que desarrollan su actividad fundamental en Andalucía.</li> <li>- Regulación de las cámaras de comercio, industria y navegación, cámaras de propiedad, agrarias, cofradías de pescadores, y colegios profesionales.</li> </ul>	
Justicia		- Gestión de la administración de la justicia.
Juego	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regulación del juego, apuestas y casinos.</li> <li>- Autorización de nuevas modalidades de juego.</li> </ul>	

### **3. Ingresos de las administraciones públicas andaluzas**

Como ya se ha expuesto con anterioridad, son objeto de estudio en este trabajo las administraciones públicas andaluzas exclusivamente, por lo que nos centraremos en la Administración autonómica, y en las principales entidades locales, esto es, municipios y provincias.

#### **3.1. Comunidad Autónoma: los ingresos de la Junta de Andalucía.**

El punto de partida, para todas las Comunidades Autónomas, es el art. 156.1 de la Constitución, según el cual “Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles”. Arduamente podría sostenerse la autonomía política sin el correlato de la financiera para la ejecución de sus legítimas competencias. El art. 157.1 precisa cuáles son los concretos recursos de las Comunidades Autónomas, que estarán constituidos por:

- a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado<sup>24</sup>; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.
- b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales<sup>25</sup>.
- c) Transferencias de un Fondo de Compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.
- d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.
- e) El producto de las operaciones de crédito.

El art. 158 añade que en los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español<sup>26</sup>, así como que con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de

---

<sup>24</sup> Según el art. 10.1 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, “Son tributos cedidos los establecidos y regulados por el Estado, cuyo producto corresponda a la Comunidad Autónoma”. El art. 11 de esta Ley Orgánica enumera los tributos que pueden ser cedidos.

<sup>25</sup> El art. 133 de la Constitución determina que la potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley, y que las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes. Es decir, se traza la distinción entre la potestad originaria, que es estatal, y la derivada, atribuida a ámbitos territoriales inferiores. Los arts. 6 y 9 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas desarrollan esta materia.

<sup>26</sup> Se prevé así el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, regulado en el art. 15 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión<sup>27</sup>, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso.

Llegados a este punto es inexcusable la cita a la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), que desarrolla los preceptos citados<sup>28</sup>. Como organismo responsable de la adecuada coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y la de la Hacienda del Estado la LOFCA (art. 3) crea el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, constituido por el Ministro de Economía y Hacienda<sup>29</sup>, el Ministro de Administraciones Públicas y el Consejero de Hacienda de cada Comunidad o Ciudad Autónoma.

La Ley 22/2009, de 18 de diciembre, regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, actualizando en anterior régimen contenido en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre<sup>30</sup>.

El Estatuto de Autonomía de Andalucía regula lo concerniente a la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía en sus artículos 175 a 188, ambos inclusive.

La Comunidad Autónoma de Andalucía dispondrá de los recursos necesarios para atender de forma estable y permanente el desarrollo y ejecución de sus competencias para que quede garantizado el principio de igualdad en el acceso y prestación de servicios y bienes públicos en todo el territorio español, de acuerdo con los principios de autonomía financiera, suficiencia financiera, garantía de financiación de los servicios de educación, sanidad y otros

---

<sup>27</sup> Fondo de Compensación que se regula en el art. 16 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

<sup>28</sup> Según el art. 4 de la LOFCA, que precisa los contornos del art. 157.1 de la Constitución, los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:

- a) Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado.
- b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- c) Los tributos cedidos, total o parcialmente, por el Estado.
- d) La participación en el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales.
- e) Los recargos que pudieran establecerse sobre los tributos del Estado.
- f) Las participaciones en los ingresos del Estado a través de los fondos y mecanismos que establezcan las leyes.
- g) El producto de las operaciones de crédito.
- h) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de su competencia.
- i) Sus propios precios públicos.

Y adicionalmente, en su caso, las Comunidades Autónomas podrán obtener igualmente ingresos procedentes de:

- a) Las asignaciones que se establezcan en los Presupuestos Generales del Estado.
- b) Las transferencias de los Fondos de Compensación Interterritorial.

<sup>29</sup> Referencia que ha de entenderse a los Ministros de Economía y Competitividad, y de Hacienda y Administraciones Públicas (Real Decreto 1.823/2011, de 21 de diciembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales).

<sup>30</sup> El régimen común se aplica a todas las Comunidades Autónomas, salvo a País Vasco y Navarra, que se rigen por el sistema llamado de “cupos”. Una síntesis del sistema se ofrece en Domínguez (2010).

servicios sociales esenciales del estado de bienestar, responsabilidad fiscal, lealtad institucional, coordinación y colaboración con la Hacienda estatal y con las restantes haciendas públicas, solidaridad, nivelación de los servicios con sujeción al art. 158.1 de la Constitución, libre definición del destino y volumen del gasto público para la prestación de los servicios a su cargo, sin perjuicio de las exigencias en materia de estabilidad presupuestaria y de los demás criterios derivados de la normativa de la Unión Europea y de la legislación del Estado, prudencia financiera y austeridad y participación mediante relaciones multilaterales en los organismos relacionados con la financiación autonómica (art. 175).

Los recursos de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía son los del art. 176.2 del Estatuto de Autonomía<sup>31</sup>:

- a) Los de naturaleza tributaria, definidos por el producto de:
  - Los tributos propios establecidos por la Comunidad Autónoma.
  - Los tributos cedidos por el Estado.
  - Los recargos sobre tributos estatales.
- b) Las asignaciones y transferencias con cargo a los recursos del Estado, y singularmente los provenientes de los instrumentos destinados, en su caso, a garantizar la suficiencia.
- c) La deuda pública y el recurso al crédito.
- d) La participación en los Fondos de Compensación Interterritorial, y en cualesquiera otros fondos destinados a la nivelación de servicios, convergencia y competitividad, infraestructuras y bienes de acuerdo con su normativa reguladora.
- e) Otras asignaciones con cargo a los presupuestos generales del Estado.
- f) Las transferencias de la Unión Europea u otras Administraciones públicas.
- g) Los rendimientos del patrimonio de la Comunidad Autónoma y otros ingresos de derecho privado, legados, donaciones y subvenciones que perciba.
- h) Las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.
- i) Cualquier otro recurso que le pertenezca en virtud de lo dispuesto por las leyes.

En el art. 178 se recogen los tributos cedidos total o parcialmente por el Estado<sup>32</sup>. El Decreto Legislativo 1/2009, de 1 de septiembre, aprueba el Texto Refundido de las

---

<sup>31</sup> Recursos que se reiteran, literalmente, en el art. 16 del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía.

<sup>32</sup> Son tributos estatales cedidos totalmente el Impuesto sobre Patrimonio, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, los

disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de Tributos Cedidos.

El art. 181 del Estatuto de Autonomía prevé la creación de la Agencia Tributaria de Andalucía, que se constituyó efectivamente a través de la Ley 23/2007, de 18 de diciembre.

Este marco jurídico estatutario se desarrolla por el Título I del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, del que destacamos su art. 22, que precisa que la recaudación de los ingresos de derecho público de la Comunidad Autónoma de Andalucía se ajustará lo previsto en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en el Reglamento General de Recaudación, aprobado por el Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, y en la normativa propia de la Comunidad Autónoma que sea de aplicación.

### 3.2. Ingresos de los municipios y provincias de Andalucía.

El criterio inclusivo que permitirá adjetivar a un Ayuntamiento o Diputación como andaluz es sencillo, pues vendrá determinado por su ubicación en el territorio de la Comunidad Autónoma andaluza, que, según el Estatuto de Autonomía, art. 2, comprende el de sus ocho provincias.

Tanto municipios como provincias gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, reconocida constitucionalmente (art. 137).

La autonomía de municipios, que se administran por los Ayuntamientos, y provincias, que se administran por las Diputaciones, se explicita igualmente por los arts. 91 y 96 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, respectivamente. La Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, reglamenta las competencias y potestades de las entidades locales, y las reglas por las que hayan de regirse las eventuales transferencias y delegaciones a éstas de competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El art. 142 de la Constitución dispone que “La Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

---

Tributos sobre Juego, el Impuesto sobre Electricidad, el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte y el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.

Son considerados tributos estatales cedidos parcialmente (más estrictamente, se trata de participaciones territorializadas con determinadas competencias normativas) el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Impuesto sobre el Valor Añadido, el Impuesto Especial sobre la Cerveza, el Impuesto Especial sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, el Impuesto Especial sobre Productos Intermedios, el Impuesto Especial sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, el Impuesto Especial sobre Hidrocarburos y el Impuesto Especial sobre Labores del Tabaco.

Los tributos cedidos podrán ser actualizados mediante acuerdo del Estado y la Comunidad Autónoma, que se tramitará como proyecto de ley, sin implicar modificación del Estatuto de Autonomía.

Los arts. 105 a 116, ambos inclusive, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, trazan las líneas maestras de la Hacienda de las entidades locales, que se desarrollan extensamente por medio del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

De acuerdo con el art. 2.1 de la Ley de Haciendas Locales, sus recursos son los siguientes:

- a) Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado.
- b) Los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos exigibles sobre los impuestos de las comunidades autónomas o de otras entidades locales.
- c) Las participaciones en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas.
- d) Las subvenciones.
- e) Los percibidos en concepto de precios públicos.
- f) El producto de las operaciones de crédito.
- g) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.
- h) Las demás prestaciones de derecho público.

Según se trate de municipios o provincias, incluso de otras entidades locales, la Ley de Haciendas Locales modula la forma de participación en tales recursos.

En relación con los tributos propios, los Ayuntamientos exigirán el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, el Impuesto sobre Actividades Económicas y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, y podrán establecer y exigir el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras y el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (art. 59 de la Ley de Haciendas Locales).

Por lo que respecta a las operaciones de crédito, la legislación distingue tales operaciones según el plazo previsto para su amortización, en función de su finalidad. Para la financiación de inversiones y para la sustitución total o parcial de operaciones preexistentes, podrá recurrirse al crédito público y privado a largo plazo, mientras que las necesidades transitorias de tesorería se cubrirán con operaciones que no excedan de un año.

El crédito sólo podrá concertarse a través de préstamos o créditos concedidos por entidades financieras cuando tengan por objeto la financiación del remanente de tesorería negativo que resulte de la liquidación del presupuesto, si no cabe reducir gastos del nuevo, así como para la realización de nuevos o mayores gastos corrientes que hayan sido declarados necesarios y urgentes con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación, y siempre que se den conjuntamente las condiciones establecidas en el art. 177.5 del TRLHL: 1.<sup>a</sup> Que su importe total anual no supere el 5% de los recursos por operaciones corrientes del presupuesto de la entidad; 2.<sup>a</sup> Que la carga financiera total de la entidad, incluida la derivada de las operaciones proyectadas, no supere el 25% de los

expresados recursos, y 3.<sup>a</sup> Que las operaciones queden canceladas antes de que se proceda a la renovación de la Corporación.

En cualquier caso, las operaciones de crédito que se concierten, requieren informe previo de la Intervención –en el que se analizará la capacidad para afrontar las obligaciones que deriven de las mismas– y que la Corporación haya aprobado el presupuesto del ejercicio en curso, aun cuando en situaciones de prórroga del correspondiente al ejercicio anterior podrán llevarse a cabo operaciones de tesorería, siempre que se hubieran reembolsado las concertadas con anterioridad, así como de crédito a largo plazo para financiar inversiones vinculadas directamente a la concesión de créditos extraordinarios y suplementos de crédito. Se exonera de dicha inclusión en el presupuesto aprobado a las operaciones especiales de tesorería concertadas por las Diputaciones provinciales que asuman por cuenta de los Ayuntamientos de su ámbito territorial la recaudación de los Impuestos sobre Bienes Inmuebles y sobre Actividades Económicas y que tengan por exclusiva finalidad la de anticipar a los mismos, anualmente, hasta el 75% del importe de la recaudación presumible por dichos conceptos. Estas operaciones han de quedar canceladas antes de que finalice cada ejercicio y no deben suponer carga financiera para las Diputaciones, sin que computen a los efectos de los límites generales previstos para las operaciones de crédito.

Tratándose de operaciones destinadas a cubrir desfases transitorios de tesorería, las emisiones de deuda por plazo inferior a un año, así como los préstamos, créditos y anticipos percibidos de entidades financieras, no podrán exceder en su conjunto del 30 % de los ingresos corrientes del último presupuesto liquidado (si no fuese el del ejercicio anterior y la operación hubiera de realizarse en el primer semestre del año). Este límite se reduce a la mitad para el caso de que fuesen los presidentes de las Corporaciones locales quienes concertasen las operaciones y no los plenos de las mismas. Tratándose, en cambio, de operaciones de crédito a largo plazo, dicha facultad de los presidentes de las Corporaciones Locales se reduce al 10% de los recursos ordinarios previstos en el presupuesto.

Para que las Entidades Locales puedan concertar operaciones de crédito a largo plazo, se tendrá en cuenta, de manera preferente, el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria y la situación económica de la entidad peticionaria, plazo de amortización de la operación proyectada y la futura rentabilidad económica de la inversión a realizar, atendiendo al siguiente régimen de autorización:

Los órganos de los Ministerios de Economía y Competitividad, y Hacienda y Administraciones Públicas, o de la Comunidad Autónoma (si cuenta con competencia estatutaria en la materia) deben autorizar las operaciones que se pretendan llevar a cabo si los resultados corrientes y del último ejercicio revelan una situación de ahorro neto negativo (por superar las obligaciones reconocidas a los derechos liquidados), que requerirá la aprobación por el pleno de la Corporación de un plan de saneamiento financiero por plazo no superior a tres años y que se presentará junto a la solicitud de autorización. Dicho plan de saneamiento no



será necesario si las operaciones tienen por finalidad sustituir anteriores operaciones de crédito a largo plazo, disminuyendo la carga financiera o el riesgo de las mismas. La autorización no será necesaria cuando, tratándose de Entidades Locales de más de 200.000 habitantes, se haya formulado un escenario de consolidación presupuestaria, aprobado por el pleno, en el que figure el límite máximo del déficit no financiero y el importe máximo de endeudamiento para cada uno de los tres ejercicios siguientes.

También será necesaria la autorización del Estado o de la Comunidad Autónoma cuando el volumen total del capital vivo de las operaciones de crédito vigentes a corto y largo plazo, incluyendo el importe de la operación proyectada, exceda del 110% de los ingresos corrientes del último presupuesto liquidado.

A partir de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, las Corporaciones Locales y sus entidades dependientes clasificadas en el sector de Administraciones Públicas, no podrán acudir al endeudamiento a largo plazo, tanto público como privado, en cualquiera de sus modalidades, como vía para financiar inversiones o para sustituir total o parcialmente operaciones de crédito preexistentes. La única excepción a esta limitación queda fijada en las operaciones que, en términos de valor actual neto, resultaran beneficiosas para la Entidad por disminuir su carga financiera, el plazo de amortización o ambos factores.

En cuanto al endeudamiento a corto plazo, pensado para corregir los déficits transitorios de tesorería, se estableció que las operaciones que se instrumenten deberán quedar canceladas a 31 de diciembre de cada año.

Desde el 1 de enero de 2011 queda prohibida la realización de nuevas operaciones de endeudamiento a largo plazo las Entidades Locales y sus organismos administrativos dependientes salvo que liquiden con ahorro neto positivo el ejercicio de 2010, aunque exclusivamente para la financiación de inversiones, cuando el volumen total del capital vivo no exceda del 75 por 100 de los ingresos corrientes liquidados o devengados, según las cifras deducidas de los estados contables consolidados.

#### **4. Los presupuestos de las administraciones públicas andaluzas**

En el ámbito presupuestario estatal es el art. 134 de nuestra norma fundamental el que establece los principios básicos, que son objeto de desarrollo por la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Pero es la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba su texto refundido) la que ha cobrado inusitada importancia como vehículo normativo aplicable a la totalidad de las Administraciones Públicas para “el establecimiento de los principios rectores a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público en orden a la consecución de la estabilidad y

crecimiento económicos, en el marco de la Unión Económica y Monetaria, así como la determinación de los procedimientos necesarios para la aplicación efectiva del principio de estabilidad presupuestaria, de acuerdo con los principios derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento” (art. 1).

Los dos principales grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados consideraron que no era suficiente con la proclamación del principio de estabilidad presupuestaria en una norma de rango legal, por lo que en el verano de 2011 decidieron impulsar su incorporación en el texto constitucional, mediante la reforma del art. 135<sup>33</sup>.

De la nueva redacción del art. 135 resaltamos que todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros. Sin embargo, las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario. Los límites de déficit estructural sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados. Por ley orgánica se determinará, entre otros extremos, la responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, partiendo, añadimos, de que en todo caso la responsabilidad ante los socios comunitarios es exclusivamente del Estado español, no de las diversas entidades autonómicas. Las Comunidades Autónomas adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.

Tras una etapa inicial de expansión del gasto público para mitigar las consecuencias de la crisis económica y financiera de 2007, que ha desplomado la recaudación tributaria, ahora se trata de rebajar el déficit público a porcentajes permitidos por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Citamos algunas de las más importantes normas promulgadas con esta intención en los últimos meses, tanto estatales como autonómicas: Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público; Decreto-Ley 5/2010, de 27 de julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de reordenación del sector público; Ley 11/2010, de 3 de diciembre, de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad; Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía; Decreto-ley 3/2011, de 13 de diciembre, por el

---

<sup>33</sup> Ya nos hemos pronunciado con anterioridad acerca de que esta reforma constitucional, desde un punto de vista objetivo, no es fruto de la necesidad, sino, más bien, de la conveniencia, por un conjunto de circunstancias sobrevenidas, de regular lo ya regulado desde hace años, a escala comunitaria e internamente, en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y el Derecho derivado que lo desarrolla, y en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, respectivamente (Domínguez Martínez y López Jiménez, 2011).

que se aprueban medidas urgentes sobre prestación farmacéutica del Sistema Sanitario Público de Andalucía; y Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

Al margen de estos parámetros coyunturales que se corresponden con una etapa de excepción, damos cuenta brevemente de las referencias básicas atinentes a presupuestación tanto de la Junta de Andalucía como de las entidades locales andaluzas.

La Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas dispone en el art. 21 que “Los presupuestos de las Comunidades Autónomas tendrán carácter anual e igual período que los del Estado, atenderán al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la misma, y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a tributos atribuidos a las referidas Comunidades”, debiendo ser elaborados con criterios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado.

Con respecto a la Junta de Andalucía, el artículo 190 del Estatuto de Autonomía asigna al Consejo de Gobierno la elaboración y ejecución del presupuesto, y al Parlamento autonómico su examen, enmienda, aprobación y control.

El Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía dedica su Título II en su totalidad a la regulación del presupuesto.

El presupuesto de la Junta de Andalucía constituye la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la Junta de Andalucía, sus agencias administrativas y sus instituciones, y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio, así como de las estimaciones de gastos e ingresos a realizar por las agencias públicas empresariales y de régimen especial, por las sociedades mercantiles del sector público andaluz, por la dotación para operaciones financieras de los fondos carentes de personalidad jurídica; así como por los consorcios, fundaciones y otras entidades que perciban transferencias de financiación y expresamente se prevean en la Ley del Presupuesto (art. 31 del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo).

Acerca de las entidades locales, el art. 112.1 de la Ley de Bases del Régimen Local determina que “Las Entidades locales aprueban anualmente un presupuesto único que constituye la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer, y de los derechos con vencimiento o que se prevean realizar durante el correspondiente ejercicio económico. El Presupuesto coincide con el año natural y está integrado por el de la propia entidad y los de todos los organismos y empresas locales con personalidad jurídica propia dependientes de aquélla”.

Los presupuestos de las entidades locales se regulan exhaustivamente, por lo demás, en el Título VI de la Ley de Haciendas Locales.

Atendiendo al marco normativo por el que se define la actuación de las Administraciones Públicas, el análisis del alcance de cualquier medida que se adopte en el ámbito presupuestario precisa de la identificación de su impacto en las vertientes del ingreso y/o de los gastos, así como en las partidas en los que se estructura según las diferentes clasificaciones.

En relación con los ingresos, el presupuesto recoge las estimaciones de los distintos derechos económicos a liquidar en el ejercicio, estructurándose por unidades orgánicas y categorías económicas. En lo que respecta a la clasificación orgánica, los recursos se estructuran en función del centro gestor encargado de recaudar el ingreso, lo que permite observar su imputación a los distintos subsectores en los que se estructura. Por su parte, la clasificación económica ordena los ingresos según su naturaleza, distinguiendo entre corrientes, de capital y operaciones financieras. Los ingresos estimados se agrupan en niveles, siendo los capítulos la categoría superior. Los capítulos se desglosan en artículos y éstos a su vez en conceptos que pueden dividirse en subconceptos. Dentro de los ingresos corrientes se distingue entre impuestos directos, impuestos indirectos, tasas, precios públicos y otros ingresos, transferencias corrientes e ingresos patrimoniales, conceptos englobados en los capítulos 1 a 5. Por su parte, los ingresos de capital engloban la enajenación de inversiones reales y las transferencias de capital, capítulos 6 y 7, respectivamente. Finalmente conforman las operaciones financieras las correspondientes a activos financieros (capítulo 8) y pasivos financieros (capítulo 9).

Por otro lado, los estados de gastos contienen los créditos necesarios para atender las obligaciones económicas que, como máximo, pueden ser reconocidas por los diferentes agentes sujetos al marco del presupuesto. Por tanto, presentan carácter limitativo frente al carácter estimativo de los ingresos. El presupuesto de gasto se presenta atendiendo a cuatro criterios:

- La finalidad u objetivo que se pretende conseguir (estructura de programas): la asignación de recursos financieros se efectúa en función de las necesidades establecidas por las políticas de gastos que delimitan y concretan las distintas áreas de actuación del presupuesto, es decir, se agrupa el gasto atendiendo a la consecución de determinados objetivos preestablecidos que pueden tener por finalidad la producción de bienes y servicios, el cumplimiento de obligaciones específicas o la realización de las demás actividades encomendadas a los centros gestores de gasto. Así, se diferencian los programas de gasto de carácter finalista (aquéllos a los que se puede asignar objetivos cuantificables e indicadores de ejecución mensurables) de los instrumentales o de apoyo y los de gestión.

- La organización de los distintos entes integrantes del sector público (estructura orgánica): las dotaciones consignadas se distribuyen por unidades con diferenciación presupuestaria y con responsabilidad en la gestión de los programas.
- La naturaleza económica de los gastos (estructura económica): agrupados en operaciones corrientes, de capital y financieras.
- La distribución territorial de las inversiones públicas (estructura territorial): aplicado exclusivamente a este concepto, se muestran los programas y proyectos de inversión por unidad territorial.

## Referencias bibliográficas

- BARCLAYS CAPITAL (2011): "Spanish Regions. Assessing the risks", 15 de junio.
- CINCO DÍAS (2011): "Las siete fórmulas para ajustar el presupuesto regional y local", 25 de noviembre.
- COMISIÓN EUROPEA (2006): "Ayuda estatal N 626/2006 – España. Mapa de ayudas regionales 2007-2013", C (2006) 6684 final.
- COMISIÓN EUROPEA (2010): "Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador", COM (2010) 2020.
- CONDE-RUIZ, J. I.; RUBIO-RAMÍREZ, J., y MONTALBÁN, J. (2012): "El déficit público y las finanzas de las CCAA", Apuntes Fedea, bienestar 05.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2011): "Recomendación del Consejo de 12 de julio de 2011 relativa al Programa Nacional de Reforma de 2011 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad actualizado de España (2011-2014)", 2011/C 212/01.
- CONSEJO EUROPEO (2011): "Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Zona del Euro", Bruselas, 9 de diciembre.
- COSCUYUELA MONTANER, L. (1996): "Manual de Derecho Administrativo", Civitas, 7ª ed.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (2008): "El sector público español: evolución, situación actual y retos planteados", Colegio de Economistas de Málaga.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J.M. (2009): "Modelo autonómico y eficiencia económica", Anuario Joly de Andalucía 2009.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (2010): "El rompecabezas de la financiación autonómica", La Opinión de Málaga, 3 y 10 de febrero.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (2012): "Déficit y deuda autonómicos", Anuario Joly de Andalucía 2012.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M.; LÓPEZ DEL PASO, R., y RUEDA LÓPEZ, N. (2006): "Un análisis comparativo del gasto público autonómico", en F. Ferraro (coord.), "Un balance del Estado de las Autonomías", *Mediterráneo Económico*, nº 10.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J.M., y LÓPEZ JIMÉNEZ, J.M. (2011): "Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional en España", Diario La Ley, núm. 7.760, 22 de diciembre.
- FEDEA (2012): "Observatorio Fiscal y Financiero de las Comunidades Autónomas", enero.
- FITCH (2011a): "Autonomous Community of Andalusia. Update", 16 de septiembre.
- FITCH (2011b): "Fitch downgrades five Spanish Regions", 14 de septiembre.
- FITCH (2012): "Fitch downgrades 12 Spanish local and regional governments", 2 de febrero.
- FMI (2011a): "Spain: Selected Issues", IMF Country Report No. 11/216.
- FREEMARKET CORPORATE INTELLIGENCE (2011): "Una estructura territorial insostenible: las autonomías y los ayuntamientos después del 22M", Madrid, 21 de mayo.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2011): "Programa de estabilidad 2011-2014".
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2012): "Anteproyecto de Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas", 27 de enero.
- INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (A): "Cuentas de las Administraciones Públicas 2009", <http://www.igae.pap.meh.es>.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2011a): "Plan Económico-Financiero de Reequilibrio de la Junta de Andalucía 2011-2013".
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2011b): "Presentación Proyecto del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía 2012", Consejería de Hacienda y Administración Pública.
- LAGO PEÑA, S. (2012): "Ajustes autonómicos: asimétricos y de magnitud incierta", El País, 11 de marzo.
- LÓPEZ JIMÉNEZ, J.M. (2012): "La reforma del sistema financiero", diario Málaga Hoy, 4 de enero.

- MEDEL CÁMARA, B., y DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (1993): “El sector público autonómico y local”, en M. Martín (dir.), “Estructura económica de Andalucía”, Espasa-Calpe, Madrid.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2011a): “Resúmenes de los planes económico-financieros de reequilibrio (PEF) de las CC.AA. 2010-2013”.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2012a): “Cierre presupuestario 2011”, 27 de febrero.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2012b): Estadísticas territoriales.
- MOODY'S (2012): “Credit Opinion: Andalucía, Junta de”, 16 de febrero.
- OCDE (2011a): “Government at a glance 2011. Country note: Spain”.
- OCDE (2011b): “Perspectivas OCDE: España. Políticas para una Recuperación Sostenible”.
- PARTIDO POPULAR (2011): “Discurso de Investidura del Presidente del PP, Mariano Rajoy”.
- THE ECONOMIST (2012): “Spain’s regions. The centre tries to hold”, 4 de febrero.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2007): sentencia 247/2007, de 12 de diciembre.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2011): sentencia 136/2011, de 13 de septiembre.

