

**ALGUNAS CONSIDERACIONES RESPECTO AL PROYECTO DE PRESUPUESTOS DE LA  
COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA PARA 2020**

Dra. Carmen Molina Garrido

Departamento de Economía Aplicada (Hacienda Pública, Política Económica y Economía  
Política)

Universidad de Málaga

## 1. Introducción

El pasado 11 de octubre de 2019 fue publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía el proyecto de Ley del presupuesto de la Comunidad Autónoma para 2020, iniciándose así la tramitación parlamentaria previa a su aprobación, y cuyas líneas principales describimos en este documento.

La definición de presupuesto más completa, en el sentido de que incorpora las características esenciales de nuestro objeto de estudio, es la realizada por Neumark en el año 1976, al definirlo como el *“resumen sistemático y cifrado, confeccionado en periodos regulares, de las previsiones de gasto –en principio obligatorias para el poder ejecutivo- y de las estimaciones de ingresos previstos para financiar dicho gasto público”*.

En efecto, el presupuesto es un acto de previsión que recoge las operaciones del sector público en un periodo futuro atendiendo a diferentes criterios de ordenación. Además, esas previsiones están cifradas utilizando el lenguaje contable, de tal forma que existe equilibrio presupuestario. Este equilibrio en términos contables no implica necesariamente equilibrio en sentido económico, pudiéndose originar déficit o superávit presupuestario. También aparece en la definición la condición de obligatoriedad, ya que el poder ejecutivo está legalmente obligado a cumplir el presupuesto, teniendo un carácter limitativo las autorizaciones presupuestarias para gastos. Con respecto a los ingresos, las previsiones presupuestarias son estimaciones de los ingresos públicos potenciales a obtener. Finalmente, el presupuesto pasa por distintas fases (elaboración, discusión y aprobación, ejecución y control) en intervalos regulares de tiempo, de acuerdo a lo que se conoce como el ciclo presupuestario.

Este último factor nos lleva a realizar algunas consideraciones previas a nuestro análisis, referidas a la comparación de los importes correspondientes a distintos ejercicios. Así, las cifras inicialmente previstas del proyecto de ley presentado al Parlamento pueden ser modificadas a lo largo del ciclo presupuestario, bien a través de las enmiendas en la fase de discusión o aprobación, bien a través de las modificaciones presupuestarias llevadas a cabo durante el periodo de ejecución, o bien por la propia falta de ejecución de éste. De esta forma, las liquidaciones definitivas tanto del presupuesto de ingresos como del de gastos son únicamente las aprobadas en la Cuenta General de la Comunidad Autónoma elaborada por la Intervención General una vez finalizado el ejercicio al que el presupuesto está referido. Por lo tanto, las conclusiones respecto a incrementos o disminuciones respecto al año anterior deben tomarse con cautela y tener en cuenta la diferente etapa del ciclo presupuestario en el que se encuentra cada uno de ellos, puesto que puede haber cambios respecto a la situación final.

El contenido del presupuesto está organizado atendiendo a diferentes criterios de ordenación, de tal forma que las distintas clasificaciones permiten tener una información completa sobre el uso de los medios puestos a disposición del sector público. Y es éste el objetivo y el enfoque de nuestro análisis. Nos movemos más, por lo tanto, en lo que Musgrave (1983) entiende como un análisis positivo de la actuación del sector público, al describir las líneas principales del proyecto presupuestario, poniendo especial énfasis en lo que supone respecto a prioridades en la asignación de los recursos por parte de los gestores públicos.

La estructura del presente documento es la siguiente: en primer lugar, describimos las grandes cifras de los apartados de ingresos y gastos, destacando las previsiones y el marco financiero donde se encuadran. Seguidamente analizamos el apartado de los ingresos, poniendo de manifiesto la característica esencial de su vinculación con el modelo de financiación autonómica. El apartado cuarto está destinado a la vertiente del gasto público, analizando tanto la

clasificación económica como la clasificación por programas, mostrando con mayor nivel de detalle las asignaciones presupuestarias de las funciones más importantes, las relativas a sanidad, educación y deuda pública. El documento finaliza con las principales conclusiones obtenidas.

## 2. Las grandes cifras del proyecto de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía

Los cuadros siguientes (cuadro 1 y 2) recogen la estructura de ingresos y gastos previstos para 2020 de la Comunidad Autónoma andaluza con arreglo a los criterios básicos de la clasificación económica en ambos apartados y de la clasificación por programas en la del gasto.

<b>Cuadro 1. Clasificación económica ingresos y gastos. Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 2020</b>		
	Millones €	% s/ total
<b>INGRESOS</b>		
Capítulo I. Impuestos directos	6.523,7	16,9
Capítulo II. Impuestos indirectos	10.644,3	27,6
Capítulo III. Tasas, precios públicos y otros ingresos	1.056,0	2,7
Capítulo IV. Transferencias corrientes	12.521,9	32,5
Capítulo V. Ingresos patrimoniales	36,1	0,1
<b>TOTAL OPERACIONES CORRIENTES</b>	<b>30.782,1</b>	<b>79,9</b>
Capítulo VI. Enajenación de inversiones reales	320,0	0,8
Capítulo VII. Transferencias de capital	1.913,6	5,0
<b>TOTAL OPERACIONES DE CAPITAL</b>	<b>2.233,6</b>	<b>5,8</b>
<b>TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS</b>	<b>33.015,7</b>	<b>85,7</b>
Capítulo VIII. Activos financieros	104,8	0,3
Capítulo IX. Pasivos financieros	5.419,4	14,1
<b>TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS</b>	<b>5.524,2</b>	<b>14,3</b>
<b>TOTAL</b>	<b>38.539,9</b>	<b>100</b>
<b>GASTOS</b>		
Capítulo I. Gastos de personal	11.747,7	30,5
Capítulo II. Gastos corrientes de bienes y servicios	4.127,9	10,7
Capítulo III. Gastos financieros	473,2	1,2
Capítulo IV. Transferencias corrientes	13.232,3	34,3
Capítulo V. Fondo de contingencia	16,0	0,0
<b>TOTAL OPERACIONES CORRIENTES</b>	<b>29.597,2</b>	<b>76,8</b>
Capítulo VI. Inversiones reales	1.333,6	3,5
Capítulo VII. Transferencias de capital	2.416,7	6,3
<b>TOTAL OPERACIONES DE CAPITAL</b>	<b>3.750,3</b>	<b>9,7</b>
<b>TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS</b>	<b>33.347,4</b>	<b>86,5</b>
Capítulo VIII. Activos financieros	59,1	0,2
Capítulo IX. Pasivos financieros	5.133,4	13,3
<b>TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS</b>	<b>5.192,5</b>	<b>13,5</b>
<b>TOTAL</b>	<b>38.539,9</b>	<b>100</b>

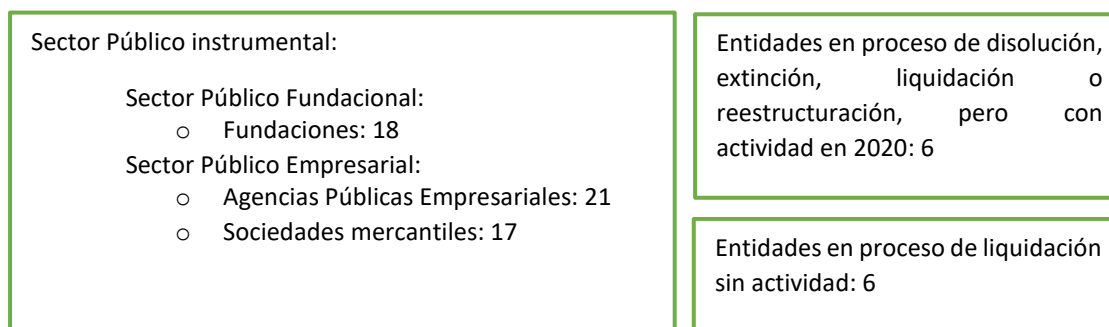
Fuente: Elaboración propia a partir de Proyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2020. (BOPA 11/10/2019)

<b>Cuadro 2. Clasificación por programas de gastos. Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 2020</b>		
	Millones €	% s/total
<b>DEUDA PÚBLICA</b>	5.503,3	14,3
<b>SERVICIOS DE CARÁCTER GENERAL</b>	1.505,9	3,9
Alta dirección de la Junta de Andalucía	222,6	0,6
Administración general	681,4	1,8
Justicia	601,9	1,6
<b>PROTECCIÓN CIVIL Y SEGURIDAD CIUDADANA</b>	48,8	0,1
Seguridad y protección civil	48,8	0,1
<b>SEGURIDAD, PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL</b>	3.389,7	8,8
Seguridad y protección social	2.438,5	6,3
Promoción social	951,2	2,5
<b>PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS DE CARÁCTER SOCIAL</b>	19.636,7	51,0
Sanidad	10.824,5	28,1
Educación	7.781,0	20,2
Vivienda y urbanismo	318,3	0,8
Bienestar comunitario	474,1	1,2
Cultura	193,9	0,5
Deporte	44,8	0,1
<b>PRODUCCIÓN DE BIENES DE CARÁCTER ECONÓMICO</b>	1.702,0	4,4
Infraestructuras básicas y transportes	980,3	2,5
Comunicaciones	161,0	0,4
Investigación, innovación y sociedad conocimiento	560,7	1,5
<b>REGULACIÓN ECONÓMICA DE CARÁCTER GENERAL</b>	375,9	1,0
Regulación económica	311,9	0,8
Regulación financiera	64,0	0,2
<b>REGULACIÓN ECONÓMICA DE LA ACTIVIDAD Y LOS SECTORES PRODUCTIVOS</b>	2.975,9	7,7
Agricultura, ganadería y pesca	2.335,5	6,1
Fomento empresarial	338,3	0,9
Industria, energía y minas	194,4	0,5
Turismo	86,7	0,2
Comercio	21,0	0,1
<b>RELACIONES CON OTRAS ADMINISTRACIONES</b>	3.401,7	8,8
Relaciones con las corporaciones locales	3.335,8	8,7
Relaciones con la UE y ayudas al desarrollo	65,9	0,2
<b>TOTAL</b>	<b>38.539,9</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Proyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2020. (BOPA 11/10/2019)

El presupuesto de la Comunidad Autónoma está integrado por el estado de ingresos y gastos de la Junta de Andalucía y el de las Agencias administrativas y de régimen especial, con las que consolidan presupuestariamente. Es el sector público administrativo. También forma parte del sector público andaluz el sector público instrumental (Figura 1), compuesto por fundaciones,

empresas y organismos de carácter empresarial que reciben transferencias corrientes y de capital de la Junta de Andalucía. De ellos también se aportan en el proyecto de Ley los presupuestos de explotación y capital.



**Figura 1. Composición del sector público instrumental prevista para 2020.**

Fuente: Elaboración propia a partir de Proyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2020. (BOPA 11/10/2019)

En el año 2020 está previsto que el sector público instrumental esté compuesto por 62 entidades entre las que figuran 6 que, aunque mantienen actividad, están en proceso de disolución, extinción, liquidación o reestructuración. Esto supone una disminución en el número de entes respecto al año 2018 en el que el número era de 78 incluidos los Consorcios<sup>1</sup>, acompañada de un leve descenso en el importe total de recursos a percibir a través de las transferencias de la Junta de Andalucía. Así, para el año 2020 se estiman transferencias para la financiación de estos entes por un importe de 3.176 millones, lo que equivale al 12,3% del presupuesto de gastos no financieros, suponiendo una disminución del 0,2% respecto al ejercicio anterior.

La agrupación por capítulos de los ingresos permite identificar las principales fuentes de recursos que detallaremos en el apartado siguiente. A grandes rasgos, para el año 2020 los ingresos totales ascienden a 38.539,9 millones de euros, con la siguiente distribución: ingresos impositivos: 44,5%, transferencias corrientes: 32,5%, pasivos financieros: 14,1%, transferencias de capital: 5,1%, tasas, precios públicos y otros ingresos: 2,7%, enajenación de inversiones reales: 0,8%, activos financieros: 0,3% e ingresos patrimoniales: 0,1%. Del total de la recaudación impositiva del ejercicio, destacan el IRPF, con un peso respecto al total de ingresos impositivos del 35,8%, y el IVA y los impuestos especiales de fabricación, con un peso del 50,2% sobre el total de impuestos. De esta forma, más del 86% de los recursos tributarios están ligados al ciclo económico.

Casi un 51% del gasto autonómico corresponde a la producción de los llamados bienes públicos de carácter social, entre los que se encuentra la sanidad, la educación o el bienestar comunitario. Le sigue en orden de importancia la deuda pública (14,3%), las relaciones con otras Administraciones (8,8%), las actuaciones de seguridad, protección y promoción social (8,8%) y la regulación económica de la actividad y los sectores productivos (7,7%). Con una menor presencia en el presupuesto aparecen las áreas de producción de bienes de carácter económico

<sup>1</sup> Para el ejercicio 2020 los 12 Consorcios adscritos a la Administración de la Junta de Andalucía consolidan presupuestariamente con ésta, de tal forma que se elaboran sus estados de ingresos y gastos en lugar de los presupuestos de explotación y capital que elaboraron en ejercicios anteriores. De esta forma, dejan de computarse como sector público instrumental.

(4,4%), los servicios de carácter general (3,9%), la regulación económica de carácter general (1%), y la protección civil y seguridad ciudadana (0,1%).

Las previsiones económicas en las que se enmarca este proyecto de ley destacan por una estimación del crecimiento nominal del PIB del 3,6% con lo que éste se situará cercano a los 180.000 millones de euros. La previsión de aumento del deflactor del PIB es del 1,7%, ligeramente superior a la del año actual, pero por debajo aún del objetivo de estabilidad de precios del Banco Central Europeo (2%). De esta forma, la estimación del crecimiento real del PIB es del 1,9%, cuatro décimas por debajo de lo esperado en 2019, y en línea con la desaceleración que pronostican los diferentes organismos oficiales para la economía española.

Por el lado de la demanda, se estima que el crecimiento estará sustentado en la demanda interna, debido a una ligera aceleración del consumo y un mayor crecimiento de la inversión que en el año anterior, previéndose una contribución negativa del sector exterior. Por el lado de la oferta, se pronostica que todos los sectores contribuirán positivamente al crecimiento de la economía andaluza, aunque con una cierta pérdida de impulso de la construcción y el sector servicios<sup>2</sup>.

Por otro lado, el marco financiero del proyecto de ley está basado en el cumplimiento de los objetivos que, para cada año, se fijan en relación a la estabilidad presupuestaria, la deuda pública como porcentaje del PIB, y la regla de gasto<sup>3</sup> (cuadro 3). De los tres objetivos señalados, el más comprometido parece ser éste último. No sólo porque el objetivo marcado para este indicador no se ha cumplido desde el año 2015, sino también porque el informe previo de AIReF (2019) del Plan Económico y Financiero de la Comunidad Autónoma para los años 2019 y 2020 señala que existe “riesgo de incumplimiento de la regla de gasto” para 2020<sup>4</sup>. Así, se recomienda a la Comunidad Autónoma incorporar medidas o actuaciones en los ingresos o en los gastos, que favorezcan su alcance.

<b>Cuadro 3. Objetivos estabilidad presupuestaria para C.A. Andalucía</b>			
	Estabilidad presupuestaria	Deuda Pública DPE*	Regla de gasto
2020	0,0%	20,6%	2,8%

\*Deuda pública según protocolo déficit excesivo

Fuente: Ministerio de Hacienda. Acuerdo Consejo de Ministros (reunión 28 julio 2017)

La aplicación de esta regla tiene como fin impedir que el gasto público crezca anualmente por encima de la tasa de referencia de crecimiento del PIB a medio plazo en la economía española, siendo posible superarla, únicamente, en el supuesto de que el exceso se compense con aumentos de ingresos de carácter permanente.

### **3. Previsiones de ingresos**

El análisis de la estructura del proyecto de presupuestos en el apartado de ingresos nos lleva a destacar dos rasgos significativos. El primero de ellos hace referencia a los ingresos no

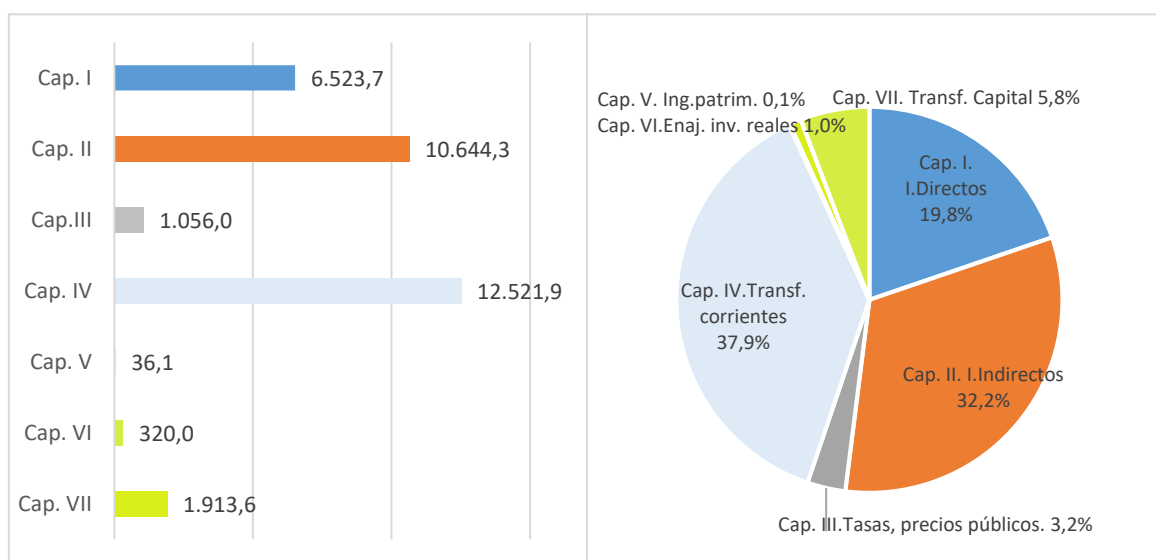
<sup>2</sup> AIReF ha avalado como prudentes estas previsiones macroeconómicas de Andalucía para 2020.

<sup>3</sup> En 2019 no se han aprobado nuevos objetivos de estabilidad presupuestaria, manteniéndose los acordados en el Consejo de Ministros del 28 de julio de 2017.

<sup>4</sup> El incumplimiento por parte de la Comunidad Autónoma en 2018 de la regla de gasto y del objetivo de deuda ha obligado a la elaboración y presentación de un Plan Económico y Financiero para los años 2019 y 2020 que debe ser aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, previo informe de AIReF.

financieros en los que se aprecia que el grado de autonomía es limitado, por lo que la discrecionalidad en la toma de decisiones es reducida. El segundo rasgo tiene que ver con el aumento en la importancia de los recursos por operaciones financieras, y en concreto, con el aumento previsto de los pasivos financieros<sup>5</sup>.

En el apartado de los ingresos por operaciones no financieras, la estructura de financiación está muy concentrada en torno a dos tipos de recursos, impuestos y transferencias corrientes, cuyas líneas principales están definidas por el modelo de financiación autonómica vigente (Figura 2).



**Figura 2. Clasificación económica de los ingresos no financieros. Millones € y porcentaje.**

Fuente: Elaboración propia a partir de Proyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2020. (BOPA 11/10/2019)

En el capítulo I figuran los impuestos directos, que son de titularidad estatal pero sobre los que la Comunidad Autónoma puede ejercer ciertas competencias normativas (cuadro 4). Esto implica que la región puede modificar determinados elementos del impuesto que influyen en la cuantificación final de la obligación tributaria. De este tipo de impuestos la Comunidad Autónoma recibe el total o una parte de la recaudación obtenida en el territorio, además de asumir en algunos de ellos competencias de gestión. Es el grupo de mayor potencial recaudatorio sobre el que la región puede influir de manera directa, destacando por su importancia el IRPF. Para ellos se estima un incremento en la recaudación del 7,6%, a pesar de los importantes beneficios fiscales asociados al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

<sup>5</sup> Las operaciones financieras del sector público son aquellas que modifican la posición deudora o acreedora de éste, de tal forma que se produce una variación en sus activos o pasivos financieros.

Cuadro 4. Cesión impositiva y competencias normativas Modelo Financiación Autonómica			
Impuesto	% Cesión	Competencias normativas	C. Gestión
Directos			
I. Sucesiones y Donaciones	100	*Tarifa. *Cuantías y coeficientes de patrimonio preexistente. *Reducciones en base imponible. *Deducciones y bonificaciones en cuota.	Sí
I. Patrimonio	100	*Mínimo exento. *Tipo de gravamen. *Deducciones y bonificaciones en cuota.	Sí
IRPF	50	*Escala autonómica aplicable a base liquidable general. *Deducciones por circunstancias personales y familiares, por inversiones no empresariales y por aplicación de renta. *Mínimo personal y familiar para gravamen autonómico. *Tramo autonómico de la deducción por inversión en vivienda habitual.	No
Indirectos			
I. Transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados	100	*Tipo de gravamen en TPO en concesiones administrativas, transmisión de bienes muebles e inmuebles, constitución y cesión de derechos en bb muebles e inmuebles (salvo derechos reales), arrendamiento. *Tipo documentos notariales. *Deducciones y bonificaciones sobre elementos en los que pueda modificar el tipo impositivo.	Sí
Tributos sobre juego	100	*Todos los elementos salvo hecho imponible y obligados tributarios.	Sí
IVA	50	No	No
II Especiales Fabricación	58	No	No
Electricidad	100	No	No
Imp. Determinados medios de transporte	100	*Aumentar tipo fijado en normativa estatal	No

Fuente: Elaboración propia a partir Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y las ciudades con Estatuto de Autonomía.

En el capítulo II aparecen los impuestos indirectos, entre los que destaca el IVA y los impuestos especiales sobre fabricación. La Comunidad Autónoma no tiene potestad normativa alguna sobre ellos, de tal forma que aproximadamente el 50,2% de los recursos impositivos totales corresponden a impuestos del capítulo II sobre los que la región únicamente recibe lo que se llama una participación territorializada. En este capítulo también figuran los impuestos propios, que son la máxima expresión de la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma, y que apenas representan un 1% del total impositivo. Dentro de ellos están los impuestos ecológicos, sobre los que la OCDE (2018) ha recomendado en varias ocasiones hacer un mayor uso (cuadro 5).



<b>Cuadro 5. Ingresos impositivos previstos para 2020</b>		
	Millones €	% s/Total
<b>Impuestos directos</b>		
Impuesto Sucesiones y Donaciones	259,6	1,5
Impuesto Patrimonio Neto	88,9	0,5
I. s/ Depósitos Clientes Entidades Financieras	29,9	0,2
IRPF	6.145,3	35,8
<b>Impuestos indirectos</b>		
ITP y AJD	1.851,5	10,8
I. s/ Juego	24,4	0,1
IVA	6.170,9	35,9
Impuestos Especiales Fabricación	2.448,1	14,3
I. Ecológicos	7,3	0,0
<b>Otros</b>		
Otros	142,0	0,8
<b>TOTAL</b>	<b>17.168,0</b>	

Fuente: Elaboración propia a partir de Proyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2020. (BOPA 11/10/2019)

Respecto a las transferencias corrientes recibidas del Estado el porcentaje dependiente del modelo de financiación autonómica es del 62%. En el caso de las transferencias de capital la dependencia es algo menor al existir un único mecanismo de financiación, el Fondo de Compensación Interterritorial, que supone un 41,9% del total de transferencias de este tipo.

Aunque la significación del resto de recursos no financieros es pequeña y no dependen del modelo de financiación autonómica, cabe destacar el mantenimiento por el importe exacto al del año anterior de los recursos a obtener por enajenación de inversiones reales<sup>6</sup>, el ligero aumento en la recaudación por la imposición sobre el juego y la variación positiva en los ingresos patrimoniales. Los únicos ingresos para los que se ha estimado una reducción son las tasas, precios públicos y otros ingresos.

Consecuentemente, la articulación de un sistema de financiación autonómica eficiente que cumpla con los principios fundamentales enunciados en la Constitución Española y en los respectivos Estatutos de Autonomía resulta imprescindible, no sólo para la determinación de las cantidades finales a percibir sino también respecto al mecanismo de entregas a cuenta de las mismas. En la actualidad las Comunidades Autónomas reciben mensualmente las transferencias correspondientes al importe estimado de la recaudación de los principales recursos del sistema, en base a las previsiones existentes en el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado del ejercicio que corresponda, realizándose la liquidación definitiva dos años después. Este desfase temporal, que actualmente se da tanto en los recursos mensuales a percibir<sup>7</sup> como en

<sup>6</sup> Según el Informe económico-financiero que acompaña al proyecto de ley, se ha trasladado a 2020 el plan de venta presupuestado en 2019 como consecuencia de la complejidad de los trabajos llevados a cabo para su enajenación.

<sup>7</sup> Actualmente siguen en vigor las entregas a cuenta establecidas para 2018.

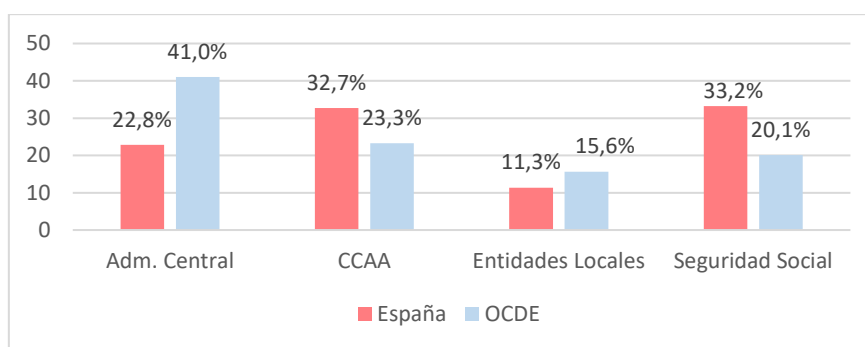
la liquidación definitiva, puede tener efectos muy negativos respecto a la toma de decisiones adecuada, como ya se puso de manifiesto durante la pasada crisis económica.

Así, una evaluación global del modelo de financiación autonómica vigente lleva a señalar deficiencias muy significativas en sus principales aspectos como son la suficiencia de los recursos, la equidad, la autonomía financiera o la lealtad institucional. Esto se ha puesto de manifiesto, entre otros, en el Informe de la Comisión de Expertos sobre la reforma del modelo de financiación autonómica de las CCAA de régimen común (2017), o en el documento elaborado por las Universidades públicas andaluzas que refleja la especial incidencia negativa del modelo para Andalucía<sup>8</sup>.

Finalmente, y como segundo rasgo distintivo en el apartado de los ingresos que mencionamos anteriormente, destaca el aumento en la representatividad de los recursos de naturaleza financiera, que aumentan su importancia por un incremento en los pasivos financieros respecto al año anterior del 17,1%. De esta forma, están estimados unos ingresos por emisión de deuda pública autorizada por importe de 5.348,7 millones de euros, que son 746,2 millones de euros más que en el ejercicio anterior.

#### 4. Gastos programados

España destaca entre los países de la OCDE por un alto grado de descentralización del gasto público (OCDE (2017)), con unos gobiernos regionales que gestionan una mayor proporción de recursos que el gobierno central (figura 3). Esta descentralización está acompañada de una mayor autonomía en la toma de decisiones en comparación con el apartado de los ingresos, lo que permite a la Comunidad Autónoma decidir, no sólo acerca de la estructura de su gasto, sino también en la propia composición dentro del mismo.



**Figura 3. Comparativa del porcentaje de gasto público gestionado por niveles de gobierno. OCDE. 2015.**

Fuente: Elaboración propia a partir OCDE (2017)

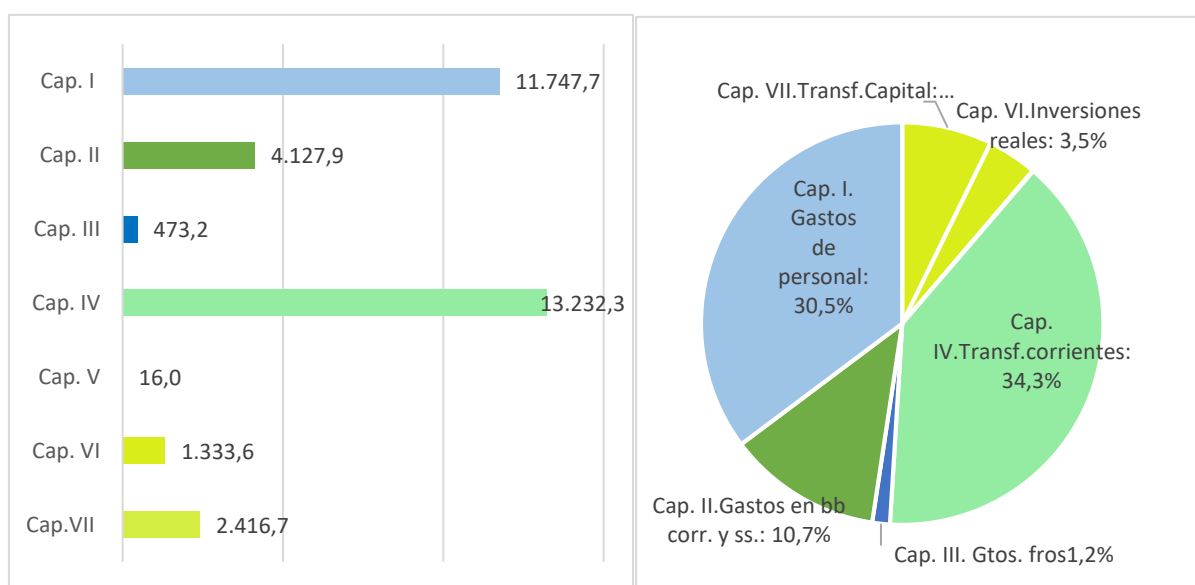
Como mencionamos en la introducción de este documento, para el análisis del proyecto de ley en la vertiente de los gastos vamos a estudiar la clasificación económica y la clasificación por programas. Esto ofrecerá una visión más completa respecto a las prioridades en la asignación de los recursos, que es el objetivo prioritario de este estudio. Además, la clasificación por programas permitirá apreciar si existen cambios en la estructura presupuestaria que concreten

<sup>8</sup> Adame et al. (2019).

las orientaciones generales del presupuesto, o si, por el contrario, se mantienen inercias en dichas estructuras.

La clasificación económica del presupuesto aporta información sobre el tipo de gasto que se realiza, de tal forma que los créditos del presupuesto se ordenan según su naturaleza económica. Se distingue así entre dos grandes grupos: gastos por operaciones no financieras y gastos por operaciones financieras. Asimismo, y dentro de los primeros diferenciamos entre los créditos destinados a operaciones corrientes, que suponen un 76,8% del total del presupuesto de gastos para 2020 y los destinados a operaciones de capital, con un peso del 9,7% (Figura 4).

En el apartado de operaciones corrientes destaca la importancia del capítulo I, gastos de personal, y del capítulo IV transferencias corrientes, de tal forma que entre ambos aglutinan el 64,8% del total de los gastos previstos y el 74,9% del total de gastos por operaciones corrientes. En cuanto a las operaciones de capital, como mencionamos anteriormente, su significación respecto al total es mucho más reducida, 9,7%, siendo su composición de un 35,6% de gasto previsto para inversiones reales y un 64,4% de transferencias de capital. Los gastos por operaciones financieras suponen un 13,5% del total de gastos programados, con un importe total de 5.133,4 millones de euros para amortización de deuda pública y para amortización de operaciones de endeudamiento en moneda nacional. Se convierte así, según la clasificación económica, en la tercera partida de gasto más importante.

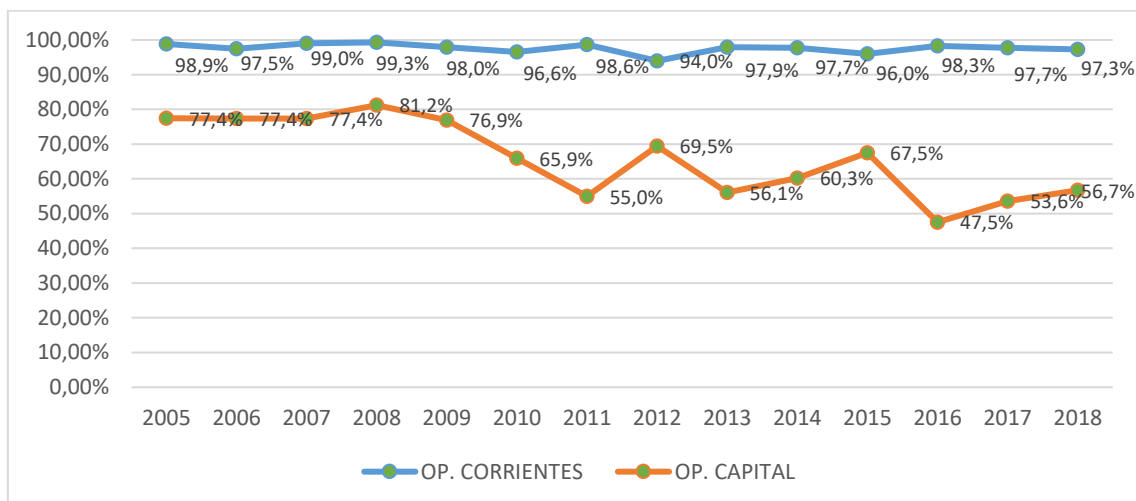


**Figura 4. Clasificación económica de los gastos no financieros. Millones € y porcentaje respecto al total de Gastos.**

Fuente: Elaboración propia a partir de Proyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2020. (BOPA 11/10/2019)

A la hora de realizar una comparativa de esta clasificación respecto al ejercicio anterior, debemos tener en cuenta las salvedades enunciadas en la introducción, al existir discrepancias notables entre las previsiones de gasto y lo finalmente ejecutado en los presupuestos de ejercicios anteriores, sobre todo en las operaciones de capital. Así los datos publicados en las Cuentas Generales de la Comunidad Autónoma para el periodo 2005-2018, en su apartado de estados consolidados, muestran que las obligaciones reconocidas netas en operaciones

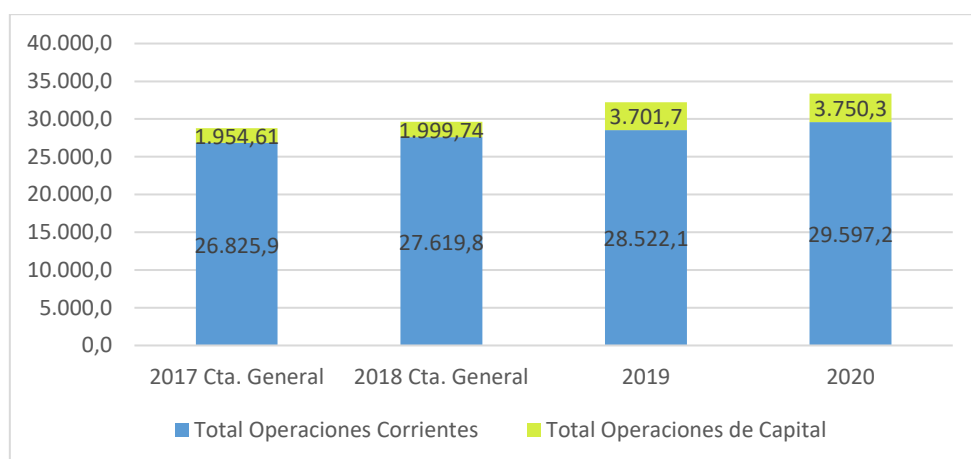
corrientes han supuesto en promedio el 97,6% de las previsiones definitivas de este tipo de gasto, por lo que el grado de ejecución ha sido elevado. Sin embargo, en el caso de los gastos de capital, el comportamiento ha sido más errático, con un promedio del 65,9% (Figura 5). En términos absolutos, para el periodo 2005-2018 puede computarse un total de 34.786,9 millones de euros no ejecutados, de los que el 72,3% corresponden a gastos de capital.



**Figura 5. Porcentaje de obligaciones reconocidas netas sobre previsión definitiva. Datos consolidados. Porcentaje.**

Fuente: Elaboración propia a partir de Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Andalucía (varios años)

Respecto a 2019 las operaciones corrientes se incrementan de forma global un 3,8%, con un incremento muy significativo del 4,5% para los gastos de personal y de un 6,8% del gasto en bienes corrientes y servicios. Las transferencias corrientes aumentan un 2,4%, decreciendo únicamente y muy levemente los gastos computados en el capítulo III como gastos financieros.



**Figura 6. Comparativa de la clasificación económica de los gastos no financieros. Millones €.**

Fuente: Elaboración propia a partir de Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2017, de los Presupuestos consolidados de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2019, y del Proyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2020. (BOJA 11/10/2019)

En cuanto a las operaciones de capital, las variaciones respecto al ejercicio anterior no son muy significativas, experimentando un aumento del 1,3% respecto a 2019. Sin embargo, si tomamos como referencia el gasto finalmente ejecutado en operaciones de capital en el año 2018 el

crédito previsto para 2020 supondría un incremento del 87,5% (Figura 6). Esto confirma la idea previa de cautela respecto a la comparativa de ejercicios anteriores, siendo relevante comprobar, cuando la disponibilidad de datos lo permita, si hay cambios en los porcentajes de ejecución de las operaciones de capital<sup>9</sup>. Finalmente, y en relación al gasto en operaciones financieras, se estima un incremento del 21,6% respecto a 2019 por un aumento de los pasivos financieros cifrado en 919,7 millones de €.

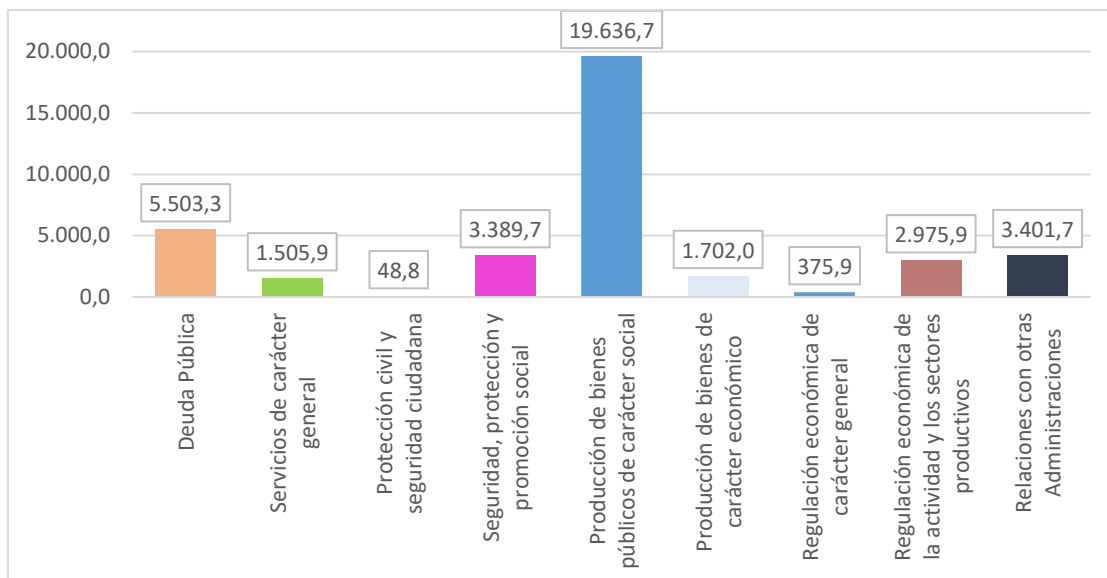
La clasificación por programas es aplicable sólo al estado de gastos y permite conocer la finalidad de éste. Así, la asignación de los recursos se efectúa en función de las necesidades establecidas por las políticas de gastos que concretan las áreas de actuación del sector público, desarrollándose éstas a través de los programas presupuestarios. Nos encontramos así con tres niveles de información: el primero es el relativo a las áreas de gasto, que es el de mayor agrupación, seguido del de las políticas de gasto, y con mayor nivel de detalle el tercer nivel, con las funciones y los programas presupuestarios. Estos programas son el conjunto de créditos que, para el logro de los objetivos que éste establezca, se ponen a disposición del órgano responsable de su ejecución. De esta forma, para cada uno de los programas se establecen objetivos estratégicos y operativos, actividades a desarrollar e indicadores de medición de resultados, que deberían servir de base para el análisis del mismo.

En el caso del proyecto de ley para el año 2020, se mantienen las 9 áreas de gasto de presupuestos anteriores y permanecen las 16 políticas de gasto, las 25 funciones y los 110 programas presupuestarios del ejercicio 2019, con la única modificación de la incorporación del programa 3.2.E. para proyectos de interés social. Esta dinámica de continuidad en la estructura del presupuesto por programas muestra que, en términos generales, se ha desvirtuado la naturaleza de esta forma de presupuestación, que supone más bien en la actualidad una fuente adicional de información respecto a las prioridades en la asignación del gasto, que una elección real y fundamentada entre diversas alternativas en base a la definición y evaluación de los objetivos de cada uno de los programas, que concreten las actuaciones generales del presupuesto.

Las previsiones iniciales de créditos respecto a las áreas de gasto aparecen en la figura siguiente, evidenciándose la importancia de la producción de los llamados bienes públicos de carácter social, cuya denominación más certera sería la de producción de bienes preferentes o bienes sociales ya que su naturaleza es esencialmente privada, generando su consumo efectos externos positivos.

---

<sup>9</sup> Los últimos datos disponibles en el Ministerio de Hacienda respecto a la ejecución presupuestaria de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2019 son el acumulado correspondiente a agosto de 2019. Estos datos muestran que el porcentaje de obligaciones reconocidas netas sobre las previsiones definitivas en las operaciones corrientes es del 63,0% y en las operaciones de capital del 23,2%.



**Figura 7. Presupuesto por programas. Clasificación por áreas de gasto. Millones de €.**

Fuente: Elaboración propia a partir de Proyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2020. (BOJA 11/10/2019)

La comparativa respecto al ejercicio anterior indica que las prioridades en la asignación de los recursos no se han modificado sustancialmente. Así, se observa una leve reasignación en el peso de algunas de las áreas frente a otras, siendo el cambio más notable el aumento en el peso de la deuda pública. Los créditos disponibles de gasto aumentan en todas las áreas salvo en regulación económica de la actividad y los sectores productivos, que ven reducido su importe un 0,3%.

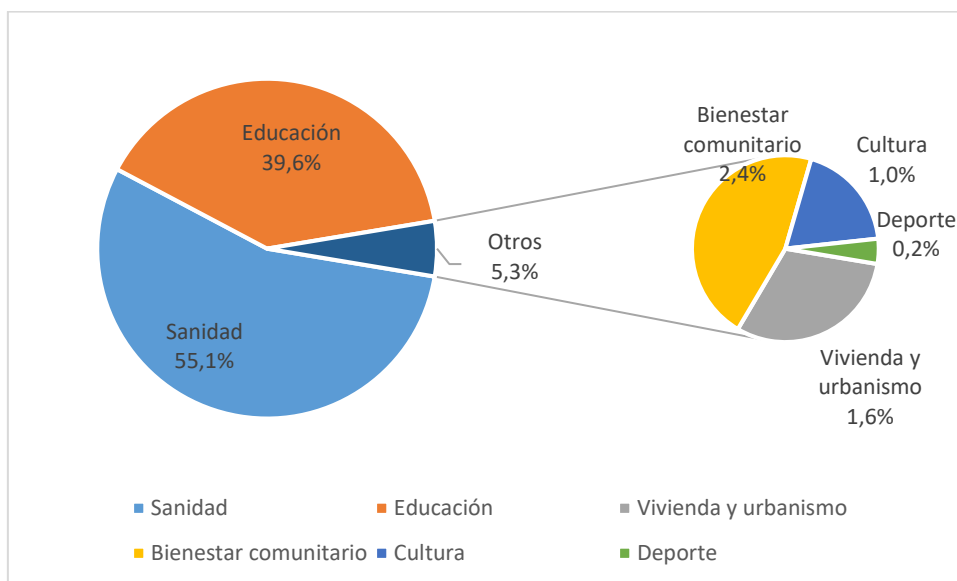
Si descendemos al nivel de las políticas de gasto, se pone de manifiesto la primacía de las políticas relativas a sanidad, educación y deuda pública, que suponen un 62,6% del total del gasto. Le siguen en importancia la Cooperación y Financiación de las Corporaciones Locales, en las que la Comunidad Autónoma ejerce fundamentalmente una labor de intermediación, y la política de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, con un peso del 7,2% del total.

<b>Cuadro 7. Políticas de Gasto Proyecto de Presupuestos de la Comunidad Autónoma Andalucía. 2020</b>			
Políticas de Gasto	Millones €	% s/ total	% Var. 2019
Dinamización Económica e Industrial	574,0	1,5%	-3,4%
Investigación, Desarrollo e Innovación	560,7	1,5%	11,9%
Justicia, Interior y Protección Civil	650,7	1,7%	6,3%
Educación	7.781,0	20,2%	3,6%
Empleo y Trabajo Autónomo	1.072,0	2,8%	1,8%
Sanidad	10.838,5	28,1%	4,1%
Conciliación, Igualdad y Familias	2.475,4	6,4%	2,1%
Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible	2.777,0	7,2%	0,9%
Infraestructuras Hidráulicas y de Transporte	980,3	2,5%	2,4%
Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio	318,3	0,8%	0,2%
Deporte	44,8	0,1%	2,6%
Cultura	193,9	0,5%	3,2%
Cooperación y Financiación de las Corporaciones Locales	3.335,8	8,7%	0,2%

Administración Financiera y tributaria	369,2	1,0%	13,1%
Administración y Dirección de la Junta de Andalucía y sus Instituciones	1.065,0	2,8%	9,1%
Deuda Pública	5.503,3	14,3%	20,3%
<b>Total</b>	<b>38.539,90</b>	<b>100,0%</b>	<b>5,4%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Proyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2020. (BOJA 11/10/2019)

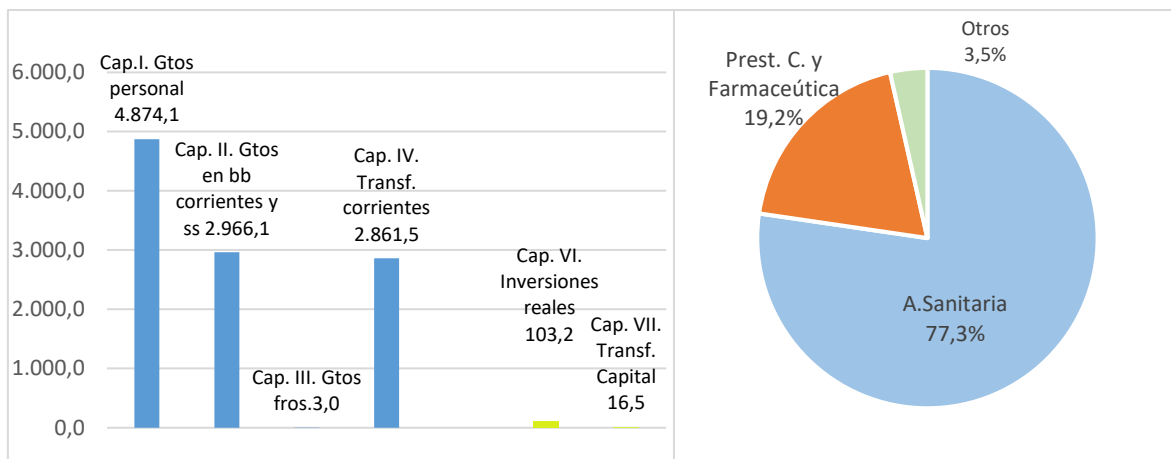
El último nivel de desagregación, el de las funciones y los programas presupuestarios, permite realizar un análisis más detallado que concretaremos en las tres partidas más importantes: sanidad, educación y deuda pública. En el caso de la sanidad, y como se pone de manifiesto en la figura siguiente (Figura 8), su dotación supone más de la mitad del gasto correspondiente al área en la que se encuadra.



**Figura 8. Producción de bienes públicos de carácter social. Composición. Porcentaje**

Fuente: Elaboración propia a partir de Proyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2020. (BOJA 11/10/2019)

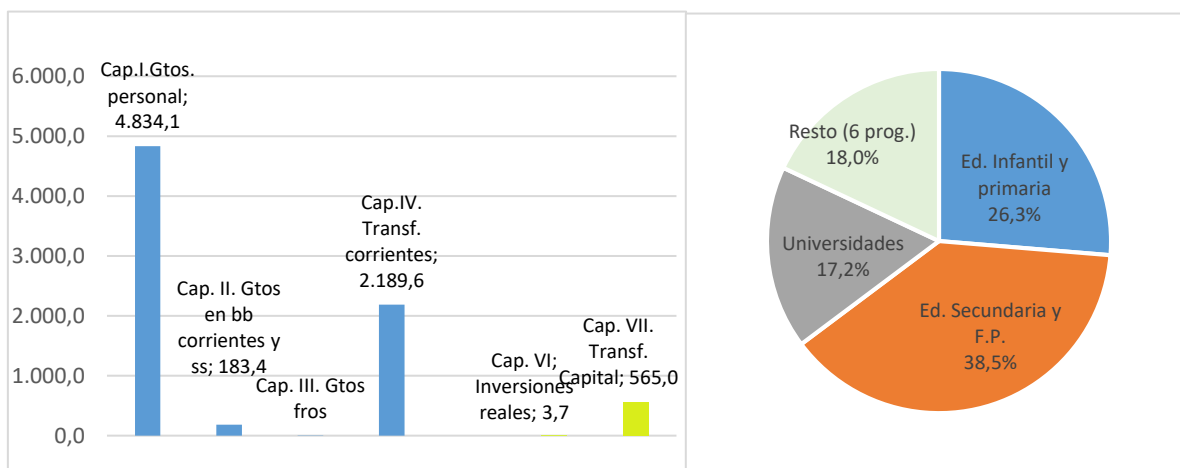
El análisis de la estructura económica y por programas de la función sanidad muestra una alta concentración en ambas clasificaciones (Figura 9). Así, mientras que en términos económicos existe una supremacía total de las operaciones corrientes frente a las operaciones de capital, que solamente suponen un 1,1% del total, en el caso de los programas presupuestarios, son el relativo a la atención sanitaria y el de prestaciones complementarias y farmacéuticas los que concentran casi la totalidad de los créditos asignados.



**Figura 9. Clasificación económica por operaciones no financieras y clasificación por programas en la función Sanidad. Millones € y porcentaje.**

Fuente: Elaboración propia a partir de Proyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2020. (BOJA 11/10/2019)

En el caso de la educación, su estructura está ligeramente más diversificada, de tal forma que en términos económicos las operaciones de capital suponen un 7,3% del total de los créditos consignados. Respecto al conjunto de programas presupuestarios, son tres los que concentran la mayor parte de los créditos: el programa de educación secundaria y formación profesional, el de educación infantil y primaria, y el relativo a Universidades, por lo que las prioridades de gasto están centradas en abarcar la totalidad del ciclo educativo (Figura 10).



**Figura 10. Clasificación económica por operaciones no financieras y clasificación por programas en función Educación. Millones € y porcentaje.**

Fuente: Elaboración propia a partir de Proyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2020. (BOJA 11/10/2019)

Estas dos políticas de gasto mantienen los mismos programas presupuestarios de años anteriores, aunque se producen algunas modificaciones respecto a los objetivos a conseguir y a los indicadores para medir su ejecución. Esto supone un avance en la evaluación de los programas, al menos en el apartado de la definición y concreción de objetivos. En cuanto a sus



dotaciones presupuestarias, estas parecen responder a lo que Wildavsky denominó incrementalismo presupuestario, puesto que aumentan en todos los programas, salvo en trasplante en órganos en sanidad y educación de personas adultas en educación, que permanecen con idéntico importe al fijado en 2019. Sin embargo, también hay que tener en cuenta la negativa posición comparativa de Andalucía respecto al resto de regiones en términos de gasto público sanitario y educativo por habitante protegido o por alumno, lo que justificaría un incremento en la asignación de recursos en estas dos partidas.

El programa presupuestario de mayor crecimiento en sanidad es el de Salud Pública y Participación con un aumento del 7,7%, seguido del de atención sanitaria con un incremento del 4,4%, tres décimas por encima del crecimiento medio de la función. En el caso de la educación, el programa presupuestario que más crece es el de educación especial, aunque también experimentan aumentos por encima de la media, que es del 3,6%, el programa de educación para la primera infancia, el de Universidades y el de educación secundaria y formación profesional.

En cuanto a la deuda pública, existe un único programa presupuestario que recoge un importe total de 5.503,3 millones, lo que representa el 14,3% del total del gasto presupuestado, siendo el segundo programa más importante después del de la atención sanitaria. Según los últimos datos disponibles del Banco de España (2019), el volumen de deuda pública de la Comunidad Autónoma asciende aún a 36.355,8 millones de €, lo que a fecha de junio de 2019 supone un 22,3% del PIB. Desde el inicio de la crisis económica es indudable el peso que este componente tiene en el presupuesto andaluz, lo que supone un auténtico desafío para lograr la sostenibilidad de sus finanzas públicas.

Finalmente, en relación al resto de programas presupuestarios podemos destacar programas más novedosos, como son el de Empresa, Emprendimiento Innovador y Economía Digital, y otras actuaciones más tradicionales, como las de Comercio, Turismo y Ordenación de la Actividad Industrial, Energética y Minera.

## **5. Consideraciones finales**

El análisis realizado nos permite extraer las siguientes conclusiones:

- i. El sector público andaluz está compuesto por el sector público administrativo y por el sector público instrumental, que recibe transferencias corrientes y de capital del primero. Su composición ha variado ligeramente respecto al año anterior en cuanto al número de entes, manteniéndose prácticamente inalterables las transferencias recibidas por parte de la Junta de Andalucía, que se cifran en 3.176 millones de euros, lo que equivale al 12,3% del presupuesto de gastos no financieros.
- ii. La cifra global del presupuesto de la Comunidad Autónoma para 2020 asciende a 38.539,9 millones de euros, lo que supone un incremento respecto al ejercicio anterior del 5,9%. Así, los ingresos por operaciones corrientes aumentan un 4,1% respecto a 2019, el incremento previsto de los recursos por operaciones de capital es del 1%, y el aumento de los recursos por operaciones financieras del 17,1%.
- iii. Las previsiones económicas llevadas a cabo en el presupuesto estiman un crecimiento nominal del PIB del 1,9%, en línea con la desaceleración prevista por los principales organismos internacionales. Por el lado de la demanda este crecimiento estará sustentado en la demanda interna, debido a una ligera aceleración del

consumo y a un aumento de la inversión. Por el lado de la oferta, todos los sectores contribuirán positivamente al crecimiento de la economía. El marco financiero del presupuesto tiene como objetivo más comprometido el cumplimiento de la regla de gasto. La aplicación de esta regla tiene como fin impedir que el gasto público crezca anualmente por encima de la tasa de referencia de crecimiento del PIB a medio plazo en la economía española, siendo posible superarla, únicamente, en el supuesto de que el exceso se compense con aumentos de ingresos de carácter permanente.

- iv. El análisis del apartado correspondiente a los ingresos determina que los ingresos previstos por operaciones no financieras están altamente condicionados por las líneas fijadas en el modelo de financiación autonómica vigente, por lo que la autonomía en la toma de decisiones es más limitada. De esta forma, más de la mitad de los recursos impositivos proceden de impuestos sobre los que la Comunidad Autónoma no tiene competencias normativas. Las transferencias corrientes, segundo mecanismo de financiación, también dependen en alto grado de ese modelo de financiación.
- v. Una reforma que suponga el cumplimiento de los principios constitucionales y los enunciados en el Estatuto de Autonomía respecto a la financiación de la región se torna como algo imprescindible, puesto que las deficiencias mostradas por el modelo existente en sus aspectos esenciales perjudican especialmente a Andalucía.
- vi. El apartado de los ingresos finaliza destacando el peso alcanzado de los ingresos por operaciones financieras, y dentro de ellos, por los pasivos financieros que se ven incrementados un 16% respecto al ejercicio anterior, fundamentalmente por la emisión de deuda pública autorizada.
- vii. La potestad en la toma de decisiones en la vertiente del gasto público es mucho más elevada que en el apartado de los ingresos, de tal forma que la Comunidad Autónoma puede decidir no sólo acerca de la estructura de su gasto sino en la propia composición de éste. Además, España destaca por un alto grado de descentralización en esta vertiente, de tal forma que las regiones españolas gestionan aproximadamente 32,7% del gasto público, 9,4 puntos por encima del promedio de la OCDE.
- viii. La clasificación económica del gasto aporta información acerca de la finalidad del mismo. En cuanto a su composición, destacan los gastos relativos al personal y las transferencias corrientes, que suponen conjuntamente el 64,8% del total de los gastos programados. El análisis comparativo respecto al ejercicio anterior muestra un crecimiento global del 3,8% para los gastos por operaciones corrientes y un 1,3% para los gastos de capital. En este último caso, esa cifra debe tomarse con cautela por el errático proceder en la ejecución de este tipo de gasto en años anteriores. Será interesante comprobar si hay cambios de comportamiento en este sentido, cuando la disponibilidad de datos lo permita.
- ix. La clasificación por programas permite identificar y delimitar el campo de actuación del sector público andaluz, revelando esencialmente las prioridades en la asignación

de los recursos. Desde el punto de vista presupuestario es el mejor mecanismo para plasmar las orientaciones generales del presupuesto, obteniendo información en tres niveles diferenciados: áreas de gasto, políticas de gasto, y funciones y programas presupuestarios. El análisis de su estructura muestra una dinámica de continuidad, de forma que en términos generales, se ha desvirtuado la naturaleza de este tipo de presupuestación.

- x. El estudio de las áreas de gasto revela la supremacía de la llamada producción de bienes públicos de carácter social, que aglutinan el 51% de los gastos programados. Le siguen en orden de importancia el área de deuda pública, las relaciones con otras administraciones y la seguridad, protección y promoción social. El resto de áreas consideradas individualmente tienen un peso inferior al 5%.
- xi. La desagregación por políticas de gasto pone de manifiesto la importancia de las políticas de sanidad, educación y deuda pública en el conjunto de los gastos presupuestarios.
- xii. En cuanto a las funciones y los programas presupuestarios, nominalmente no existen variaciones significativas entre las funciones y programas previstos y los existentes en años anteriores, aunque también es cierto que el margen de actuación dentro de los mismos es considerable, y se han producido ciertos avances en la concreción de objetivos, que se adecuan en mejor medida a las orientaciones generales del presupuesto.
- xiii. El análisis más detallado de las funciones sanidad y educación muestra una alta concentración tanto en la clasificación económica como en la de programas. En el caso de la sanidad, prácticamente sólo están previstos gastos por operaciones corrientes, siendo de los nueve programas presupuestarios existentes, dos los que aglutinan la mayor parte de los recursos. En el caso de la educación, hay algo más diversificación, al estar previstos gastos por operaciones de capital que suponen un 7,4% del total y ser tres los programas más significativos abarcando la totalidad del ciclo educativo.
- xiv. El análisis desarrollado permite concluir que debe mejorarse en la valoración y evaluación de las políticas públicas existentes para poder afrontar en mejor medida los retos que se plantean a medio y largo plazo, sobre todo en las tres funciones más significativas. El gasto sanitario es una variable presionada al alza tanto desde la demanda, por el envejecimiento de la población, el aumento de la prevalencia de enfermedades crónicas o las expectativas de los pacientes, como por la oferta, con la mejora de los medios técnicos de diagnóstico y tratamientos, inversiones, o avances farmacológicos. En cuanto a la educación es necesario mejorar la calidad de la enseñanza y los resultados obtenidos de la misma para que la educación contribuya no sólo a reducir las desigualdades existentes, sino también para mejorar en bienestar o empleo entre otros y que la educación ofrezca realmente una oportunidad de éxito a los ciudadanos. Finalmente, y como auténtico reto de cara a la sostenibilidad de las finanzas públicas, está la reducción del gasto derivado de las operaciones de endeudamiento y deuda pública.

## 6. Referencias bibliográficas

Adame, F; Auriolles, J.; Castillo, J.I.; Jiménez, J..D.; Jiménez, D; Molina, C. y Ramos, J. (2019). Propuestas para el debate sobre el modelo de financiación autonómica. Revista de Estudios Regionales, nº 144, pág. 199-244.

AIReF (2019). Informe sobre el Plan Económico-Financiero 2019/2020. Andalucía. Informe 54/2019.

AIReF (2019). Informe sobre las previsiones del Presupuesto para 2020 de Andalucía. Enlace: <https://www.airef.es/es/centro-documental/informe-sobre-las-previsiones-macroeconomicas-del-presupuesto-2020-de-andalucia/>

Banco de España (2019). Estadística de Deuda según protocolo de déficit excesivo. Enlace: [https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/temas/sb\\_deuccaa.html](https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/temas/sb_deuccaa.html)

Boletín Oficial del Estado (2009). Número 305, de 19 de diciembre de 2009. Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias. Enlace: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2009-20375>.

Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía (2019). Número 184. XI Legislatura. 11/10/2019. Proyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2020. Enlace: <https://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/pdf.do?tipodoc=bopa&id=141540>

Junta de Andalucía (varios años). Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Enlace: <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/haciendaindustriayenergia/areas/rendicion-contable/cuenta-general.html>.

Ministerio de Hacienda y Administración Pública (2019). CIMCANET. Consulta de información de ejecución presupuestaria de la Comunidades Autónomas. Enlace: <https://serviciostelematicosexh.hacienda.gob.es/SGCIEF/Cimcanet/aspx/consulta/consulta.aspx>

Musgrave, R. y Musgrave, P. (1983): Hacienda Pública Teórica y Aplicada. Madrid. Mc Graw-Hill.

Neumark, F. (1976): Principios de la imposición. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid. Ministerio de Hacienda.

OCDE (2017). Government at a glance. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1787/0d31bfab-en>

OCDE (2018). Estudios Económicos de la OCDE. España. Enlace: [www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-spain.htm](http://www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-spain.htm)

Presidencia del Gobierno de España (2017). Acuerdos del Consejo de Ministros de 28 de julio de 2017, por el que se establecen los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para todas y cada una de las Comunidades Autónomas de Régimen Común para el período 2018-2020.

Wildavsky (1964). The politics of the budgetary process. The Yale Law Journal. Vol. 74 nº 3, pág. 588-593.