OBSERVATORIO ECONÓMICO
DE ANDALUCÍA

Valoración del Proyecto de Presupuesto de la Junta de Andalucía para 2027

Diego Martínez López

Miembro de la Junta Directiva del Observatorio Económico de Andalucía.

Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla, e investigador de FEDEA.

Edita Observatorio Económico de Andalucía (OEA)

Tema Proyecto de Presupuesto de la Junta de Andalucía para 2027

Fecha Noviembre de 2026

RESUMEN EJECUTIVO

- **Aumentar las cifras de gasto no garantiza por sí mismo mejores servicios públicos**. Este documento pretende ir más allá del "gastamos más que nunca" y examina la composición, financiación y riesgos de las cuentas para 2027, con las cautelas derivadas de la reorganización administrativa y de la limitada información disponible sobre ejecución y resultados.
- **Un escenario macroeconómico favorable, aunque optimista.** La Junta prevé un crecimiento real del PIB del 2,3 %, frente al 2,1 % de la AIReF y el 1,9 % del Observatorio Económico de Andalucía (OEA). Más preocupante es el débil (incluso negativo) avance previsto de la productividad, que dificulta la necesaria convergencia de Andalucía.
- **El tamaño del presupuesto requiere depuración.** El gasto consolidado asciende a 54.716 millones de euros (+6 %), pero incluye amortizaciones y partidas en que la Junta actúa como intermediaria. Al excluirlas, la magnitud relevante de gasto se reduce a 44.666 millones.
- **Mejora el ahorro bruto; el equilibrio presupuestario sigue condicionado.** El ahorro bruto presupuestado aumenta hasta 2.451 millones. El déficit presupuestario inicial baja a 758 millones. Se alcanza el equilibrio según contabilidad nacional por ajustes metodológicos, entre ellos una inejecución prevista de 619 millones, que no resulta un aspecto positivo.
- **La regla de gasto constituye el principal riesgo fiscal.** Tras el incumplimiento de 2025 y previsiblemente de 2026, la AIReF estima que el gasto computable de la Junta crecerá un 5,9 % en 2027, frente al límite del 4 %. El proyecto contempla excluir 2.496 millones mediante una habilitación legal hoy inexistente.
- **Los ingresos aumentan, pero no todos son estructurales.** Los recursos no financieros crecen un 8,7 %, impulsados sobre todo por el sistema de financiación autonómica (SFA): 33.817 millones, 3.229 más que en 2026. Los fondos europeos caen un 8,9 %. Parte del aumento de ingresos previsto depende considerablemente del ciclo económico o de circunstancias puntuales que no están garantizadas para ejercicios futuros.
- **Las rebajas tributarias exigen evaluar su coste e incidencia.** El proyecto reduce el tipo general del ITPAJD inmobiliario y los cuatro primeros tipos autonómicos del IRPF, sin deflactar su tarifa. La documentación no ofrece una evaluación distributiva suficiente. Tampoco se repara en las consecuencias de estas rebajas sobre la aportación de la Junta al SFA, que suponen casi 900 millones.
- No obstante, **la presión fiscal derivada de los impuestos recaudados en Andalucía para la Junta presenta una tendencia creciente** desde 2023, y se mantiene en 2027.
- **El gasto corriente gana peso frente al de capital.** Las operaciones corrientes crecen un 8,1 %; las de personal, un 6,9 %, y las transferencias corrientes, un 9,9 %. En cambio, las operaciones de capital disminuyen un 7,9 %, principalmente por la reducción del 22,3 % de las transferencias de capital. Las inversiones reales aumentan solo un 3,8 %. Esta composición incrementará los compromisos estructurales a largo plazo.
- **El gasto en sanidad crece casi a la misma tasa que el total.** Su dotación alcanza 16.904 millones (+5,7 %), y el 97,4 % del aumento corresponde a gasto corriente. Destaca el crecimiento del 9 % de los

créditos para productos farmacéuticos adquiridos directamente por el SAS. Este mayor gasto sanitario, que es la partida más cuantiosa del presupuesto, exigiría contrastar costes, actividad asistencial, listas de espera y resultados del mismo.

- **Educación refuerza plantillas y transferencias.** El presupuesto educativo llega a 11.323 millones (+6,6 %). Los incrementos de personal y transferencias corrientes explican alrededor del 92 % de su aumento. Sobresalen educación especial y primera infancia. Resulta igualmente necesario comprobar su impacto en resultados, aprendizaje, cobertura y reducción de desigualdades.
- **La dependencia concentra el aumento de la protección social.** Seguridad y Protección Social alcanzan 4.392 millones (+17,5 %). El programa de dependencia absorbe gran parte del incremento, con 424 millones adicionales para ayuda a domicilio. La aportación estatal prevista para dependencia aumenta 704 millones, por encima del refuerzo del programa; falta explicar con claridad la distribución del esfuerzo financiero entre administraciones.
- **Vivienda: crece un 21,2 %, incorporando nuevos instrumentos financieros.** La función alcanza 925 millones. Gran parte de la nueva financiación se destina a fondos de avales hipotecarios, no a subvenciones ni a construcción directa. Excluidas estas operaciones financieras, el gasto crece un 12,1 %. La evaluación debería centrarse en la ampliación efectiva de vivienda asequible y en sus beneficiarios.
- **Universidades e investigación presentan señales preocupantes.** La dotación universitaria llega a 1.979 millones, aunque la nueva financiación incluye préstamos reintegrables, distintos de la financiación ordinaria, funcionando de facto como rescates encubiertos. Al mismo tiempo, Investigación, Innovación y Sociedad del Conocimiento cae un 24,4 %; el año pasado se redujo un 29,8 %. Esto es difícil de conciliar con la necesidad de incrementar la productividad de la economía andaluza.
- **Las variaciones en políticas sectoriales admiten diversas lecturas de composición y condicionantes financieros.** Agricultura (−13 %), Industria, Energía y Minas (−15,6 %) y Turismo (−26,6 %) acusan, en parte, el calendario de fondos finalistas. En sentido opuesto, Comunicaciones (+81,2 %) incorpora una contingencia extraordinaria por IVA en las cuentas de la RTVA de unos 170 millones, y Deporte (+133,3 %), un préstamo de 75 millones vinculado a La Cartuja.
- **Persisten carencias de programación y evaluación.** Regulación Financiera alcanza 803 millones, de los que 700 se reservan a un Programa de Refuerzo a la Inversión sin objetivos ni criterios de selección suficientemente identificables en su ficha. El Fondo de Contingencia es de solo 25 millones. La PATRICA sigue sin alcanzar los 600 millones previstos legalmente y el Plan de Fomento del Empleo Agrario (antiguo PER) repite indicadores de 2026.

1. INTRODUCCIÓN

Presentar un proyecto de presupuestos no constituye, en sí mismo, un mérito: es una obligación de gobierno. Algo que conviene recordar también al Ejecutivo central a la vista de lo sucedido con los Presupuestos Generales del Estado (PGE). Tampoco aumentar el gasto significa necesariamente mejorar los servicios públicos. Gastar más es, ante todo, gastar más; lo importante es comprobar a qué se destinan los recursos, con qué financiación y qué resultados producen. Un mayor presupuesto puede convivir, además, con ineficiencias que las cifras agregadas no revelan.

El documento que aquí se presenta da **continuidad a los trabajos que el Observatorio Económico de Andalucía (OEA)** ha dedicado en los últimos años al análisis de las cuentas autonómicas. No pretende ser un estudio exhaustivo de todas las políticas, sino detenerse en algunas cuestiones que consideramos especialmente relevantes para entender el proyecto de 2027. Son pinceladas selectivas, orientadas a distinguir los anuncios de gasto de su contenido económico y, cuando la información lo permite, de sus resultados.

Este documento presenta varios **condicionantes metodológicos**. La reordenación de la estructura orgánica del nuevo Gobierno andaluz dificulta comparar partidas por consejerías y obliga a recurrir a clasificaciones funcionales y económicas, con mayor pero no absoluto grado de homogeneidad. También persisten dificultades para localizar ciertos datos, especialmente los de ejecución.

A estas cautelas se suman discrepancias entre las estadísticas del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (IECA) y del Instituto Nacional de Estadística (INE). Además, la valoración de la disciplina fiscal se realiza sin objetivos específicos aprobados de déficit y deuda para 2027, con la regla de gasto como principal restricción operativa y con una definición del techo de gasto que no vino acompañada de cifras suficientes para su contraste. Por ello, explicitamos las fuentes y los límites de comparabilidad siempre que se considera necesario.

Finalmente, se han utilizado herramientas de inteligencia artificial para buscar y sistematizar información en la extensa documentación presupuestaria y para apoyar la edición de tablas y gráficos. Su uso es estrictamente auxiliar y no sustituye la verificación de las fuentes ni el análisis y la responsabilidad del autor.

2. CUADRO MACROECONÓMICO Y REGLAS FISCALES

2.1. Previsiones económicas, productividad y convergencia

El proyecto de presupuesto de la Junta de Andalucía para 2027 se elabora sobre un escenario de **desaceleración moderada** de la actividad, pero sin renunciar a tasas de crecimiento relativamente elevadas. La Junta prevé un avance del producto interior bruto (PIB) real del 2,3 %, cuatro décimas menos que el estimado para 2026, y un incremento del deflactor del 2,7 %, de donde se deriva un crecimiento nominal del 5 %. La economía andaluza alcanzaría así un PIB de 261.661 millones de euros.

En el mercado de trabajo, la ocupación medida por la Encuesta de Población Activa (EPA) aumentaría un 2,5 % —casi 93.000 personas— y la tasa de paro se reduciría hasta el 13,9 %. Es una evolución favorable, aunque conviene recordar que ese mismo 13,9 % se había previsto para 2026 en el proyecto presupuestario anterior. En este sentido, la estimación actualizada de la tasa de paro de este último ejercicio es del 14,5 %.

Cuadro 1. Escenario macroeconómico del proyecto de Presupuestos de la Junta de Andalucía para 2027

	2026 (estimación revisada)	2027 (previsión)
PIB nominal (millones de euros)	249.169	261.661
PIB real (% variación)	2,7	2,3
Deflactor del PIB (% variación)	3,2	2,7
PIB nominal (% variación)	6,0	5,0
Ocupados EPA (% variación)	3,5	2,5
Tasa de paro EPA (%)	14,5	13,9

Fuente: Junta de Andalucía, Informe Económico y Financiero del proyecto de Presupuesto para 2027.

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) ha avalado este cuadro macroeconómico y valora positivamente tanto la metodología utilizada como la información remitida y la ampliación del horizonte de previsión hasta 2029. Es un respaldo técnico relevante, que procede reconocer. Ahora bien, un aval no equivale a considerar más probable la previsión oficial que cualquier otra.

De hecho, la estimación central de la AIReF para el crecimiento del PIB real andaluz en 2027 es del 2,1 %, frente al 2,3 % de la Junta. Las previsiones de instituciones privadas, por su parte, también recogidas en el propio Informe Económico y Financiero (IEF) que acompaña al proyecto de presupuesto, se sitúan entre el 1,8 % y el 2,1 %, también inferiores a las del gobierno andaluz. La del Observatorio Económico de Andalucía (OEA) es del 1,9 %.

El escenario de la Junta se sitúa, por tanto, en el extremo optimista de las previsiones disponibles. A ello se añade que algunas previsiones independientes no incorporan todavía las revisiones recientes de la contabilidad regional, circunstancia expresamente señalada por el organismo fiscal independiente.

Pero más preocupante que unas décimas arriba o abajo en el crecimiento esperado es el **insuficiente avance de la productividad** que se deduce del cuadro macroeconómico. Si, como aproximación, se confronta el incremento del PIB real (2,3 %) con el de los ocupados de la EPA (2,5 %), la producción por ocupado disminuiría alrededor de dos décimas.

La cifra equivalente para 2026, utilizando las estimaciones revisadas incluidas en el IEF de 2027, sería del −0,8 %. Hay que introducir aquí, sin embargo, una cautela estadística: para medir la productividad aparente con conceptos homogéneos, el empleo de la Contabilidad Regional es una referencia más apropiada que la EPA.

No obstante, en la documentación remitida a la AIReF, la Junta de Andalucía prevé para 2027 un crecimiento del empleo en términos de Contabilidad Regional del 2,1 %, lo que implicaría, bajo esta otra medida, una ganancia de productividad también cercana a dos décimas. Ambas aproximaciones, aunque con signos distintos, conducen a la misma conclusión: el crecimiento de la productividad en 2027 sería raquítico.

Esta circunstancia obliga a matizar las afirmaciones sobre convergencia que vierte de manera relativamente triunfal el proyecto de presupuesto para 2027 de la Junta de Andalucía. Un crecimiento del PIB andaluz superior al español o al de la zona euro puede favorecer el acercamiento de los niveles de actividad, pero no garantiza, por sí solo, una mejora de la renta por habitante ni del producto por trabajador.

Para contrastar el avance de la convergencia deberían considerarse conjuntamente la evolución de la población, el empleo y la productividad, así como sus diferenciales respecto al conjunto de España y Europa. El problema de fondo permanece: una parte sustancial de la expansión andaluza sigue descansando en el aumento del número de personas ocupadas, más que en mejoras significativas de su productividad.

Por el lado de la demanda, la previsión oficial atribuye el crecimiento a la demanda interna y espera un mayor impulso de la inversión que del consumo. A falta de tasas de previsión oficiales desagregadas para 2027, los últimos datos observados permiten contextualizar esa afirmación: en el segundo trimestre de 2026, la demanda interna aportó 3,6 puntos porcentuales al crecimiento del producto interior bruto, mientras que la inversión avanzó un 5,0 % interanual y el consumo un 3,2 % (3,4 % en el caso de los hogares).

Con estos últimos datos disponibles para 2026, la aportación del sector exterior fue negativa (−0,5 puntos porcentuales), al aumentar las importaciones (4,2 %) por encima de las exportaciones (3,5 %). Por el lado de la oferta, la Junta de Andalucía prevé una contribución positiva de todos los sectores, con especial dinamismo de la construcción (5,5 % interanual en el segundo trimestre de 2026).

Esta combinación de factores guiando el crecimiento regional no es necesariamente desfavorable en sí misma, pero su sostenibilidad en el tiempo dependerá en gran medida del contenido productivo de la inversión y de la evolución de la competitividad. El IEF del proyecto de presupuesto de la Junta de Andalucía para 2027 considera, además, un entorno de tipos de interés al alza y reconoce riesgos geopolíticos, comerciales, energéticos y climáticos que pueden alterar sustancialmente a la baja el panorama.

2.2. Dimensión del presupuesto y su orientación fiscal

El proyecto de presupuesto presentado, en términos consolidados, asciende a 54.716,7 millones de euros, un 6 % más que el aprobado inicialmente para 2026. El gasto no financiero, que excluye las operaciones sobre activos y pasivos financieros, alcanza 50.774,6 millones, con un aumento también del 6 %. Estas cifras describen una expansión nominal significativa, superior al incremento previsto del deflactor del PIB (2,7 %) e incluso del crecimiento nominal del PIB previsto (5 %).

Una precisión importante en este sentido procede de la ejecución del presupuesto de 2026 en curso. Según una información publicada por Diario de Sevilla, el 26 de octubre de 2026, sobre la base de cifras de la Intervención

General de la Junta de Andalucía, los créditos definitivos de 2026 ascendían a finales de agosto a 53.067 millones de euros, frente a los 51.597,9 millones inicialmente aprobados.

Comparar los 54.716,7 millones previstos para 2027 con aquella cifra arrojaría un crecimiento de aproximadamente el 3,1 %, lejos del 6 % resultante de enfrentar dos presupuestos iniciales. Si bien se trata de un contraste entre magnitudes diferentes —crédito inicial y crédito definitivo—, no deja de resultar una señal de alerta acerca del uso relativamente frecuente de las modificaciones presupuestarias que, en rigor, deberían ser lo más excepcionales posibles.

Como ya se hizo en análisis anteriores del Observatorio Económico de Andalucía, conviene ajustar también aquí los recursos sobre los que la Junta realiza fundamentalmente una función de intermediación financiera o corresponden a las funciones de gasto relacionadas con activos y pasivos financieros. Se trata, en primer lugar, de la participación de las corporaciones locales en los ingresos del Estado (PIE) y de los créditos del Fondo Andaluz de Garantía Agraria (FAGA). Ambas partidas suman 5.359,2 millones en 2027. Tras descontarlas, **el gasto no financiero se sitúa en 45.415,4 millones**, frente a 42.798,9 millones en 2026.

Otras magnitudes que resulta apropiado restar del presupuesto total por ser meramente financieras y de ajuste sobre las operaciones corrientes y de capital son las relacionadas con la deuda pública. De esta forma, la magnitud del presupuesto total depurado por estas operaciones asciende a 44.666,7 millones en 2027, frente a los 42.060,9 millones en 2026. No hablaríamos, por tanto, de un presupuesto total de 54.716,7 sino de 44.666,7 millones a la hora de valorar la actividad presupuestaria de la Junta de Andalucía directamente relacionada con sus recursos propios y descontando sus funciones de intermediación financiera, esto es, más de 10.000 millones de diferencia.

Cuadro 2. Ajustes de gasto en el Presupuesto de Andalucía (millones de euros)

Concepto	2026	2027	Var. (%)
Presupuesto consolidado total	51.597,9	54.716,7	6,0
Gasto no financiero	47.917,0	50.774,6	6,0
Gasto no financiero sin intermediación	42.798,9	45.415,4	6,1
Total sin PIE local, FAGA y función Deuda Pública	**42.060,9**	**44.666,7**	**6,2**

Fuente: elaboración propia a partir de los Informes Económicos y Financieros de 2026 y 2027.

La expansión presupuestaria percibida en las tasas de crecimiento del gasto no permite, por sí misma, concluir que la política fiscal de la Junta presenta una orientación procíclica. Para determinar su impulso neto habría que aislar el efecto del ciclo, las medidas discrecionales de ingresos y gastos y la diferencia entre créditos aprobados y obligaciones efectivamente reconocidas.

No obstante, dicho esto, en una economía que continúa creciendo por encima del 2 % en términos reales, la combinación de un aumento apreciable del gasto presupuestado con nuevas rebajas tributarias anunciadas aconseja examinar con especial atención la coherencia de estas decisiones con la consolidación fiscal y con el margen disponible ante un futuro deterioro de la coyuntura.

Esta cautela está respaldada por análisis como el de Díaz, Marín y Martínez (2026). Aquí se ilustra cómo gobiernos regionales que ofrecen saldos presupuestarios positivos o equilibrados según la contabilidad

nacional luego no son tales cuando se expresan en términos estructurales, esto es, descontando los efectos del ciclo económico y los desfases de las liquidaciones del sistema de financiación autonómica.

La Junta de Andalucía suele ser un ejemplo de ello. De este modo, **una política fiscal con una orientación más neutral o, directamente anticíclica, supondría una apuesta mucho más decidida por la sostenibilidad** de las finanzas públicas. Especialmente ante posibles cambios de ciclo y los retos y presiones del gasto por venir (envejecimiento, cambio climático, etc.), sin menoscabo de otras contingencias imprevisibles que pueden surgir.

2.3. Equilibrio presupuestario y cumplimiento de las reglas fiscales

En materia de saldo presupuestario, el proyecto presenta una mejora respecto al presupuesto presentado para 2026. El déficit no financiero presupuestario previsto disminuye de 1.917,8 a 758,6 millones de euros. En el IEF del proyecto de presupuesto del año pasado, sin embargo, se establecía en el marco plurianual como déficit presupuestario previsto para 2027 unos 241,8 millones. La cifra finalmente establecida en el proyecto actualmente en discusión para 2027 multiplica por 3 la cifra fijada hace un año.

Al igual que en el ejercicio anterior, el equilibrio anunciado para 2027 no se obtiene directamente de la cuenta presupuestaria, sino después de efectuar los ajustes permitidos por el Sistema Europeo de Cuentas (SEC). La distinción importa: el saldo presupuestario responde a las reglas de contabilización de ingresos y gastos de la Hacienda autonómica, mientras que el saldo en contabilidad nacional es el que se utiliza para evaluar el cumplimiento de las reglas fiscales, entre otras cosas.

Los ajustes positivos netos necesarios para llegar al equilibrio ascienden exactamente al déficit presupuestario previsto 758,6 millones. Entre ellos, destacan 619,2 millones atribuidos a la inejecución prevista de créditos y otros 226,4 millones vinculados a la neutralidad en el registro de transferencias del Estado correspondientes al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). Operan en sentido contrario, entre otros, el ajuste por recaudación incierta (−181,8 millones) y el resultado esperado de otras unidades clasificadas como Administraciones públicas (−97 millones).

La **previsión de inejecución** de 619,2 millones representa aproximadamente el 1,2 % del gasto no financiero y, según la Junta, se fundamenta en su comportamiento histórico. No resulta extraño anticipar que una parte de los créditos quede sin ejecutar. Sí parece necesario evitar que el **equilibrio presupuestario** anunciado dependa sistemáticamente (el año pasado sucedió algo similar) de un volumen de gasto aprobado que se presume que no se va a realizar.

Por otra parte, hay una mejora que merece una valoración inequívocamente positiva: el **ahorro bruto** presupuestario, entendido como la diferencia entre ingresos y gastos corrientes, se elevaría en 2027 a 2.451,2 millones de euros, frente a los 1.630,1 millones previstos inicialmente para 2026. El avance asciende a 821,1 millones (+50,4 %), y su peso sobre los ingresos corrientes pasa aproximadamente del 3,8 % al 5,2 %. Generar ahorro bruto facilita financiar inversiones sin depender íntegramente de ingresos de capital u operaciones financieras.

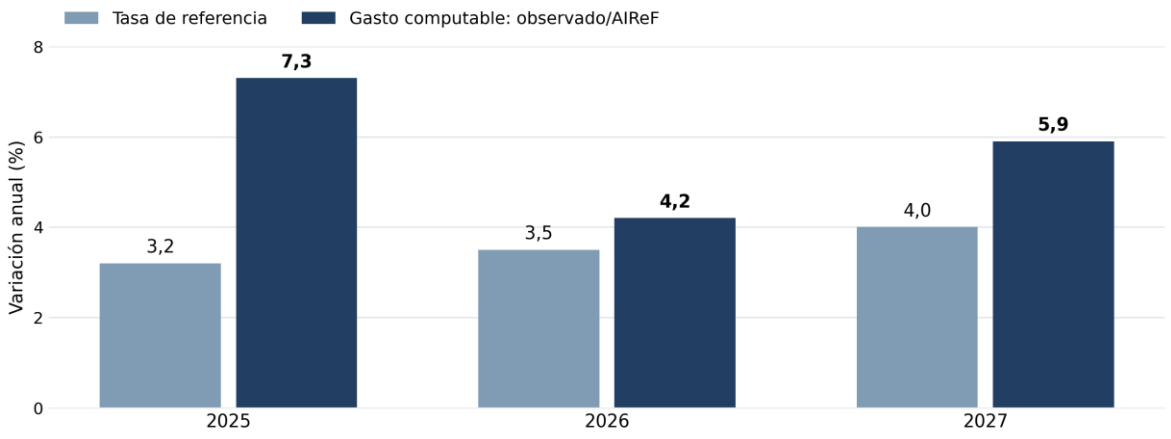
Su importancia se aprecia mejor al recordar que no siempre ha existido esta capacidad de ahorro. Por ejemplo, en el proyecto de presupuesto para 2022 ya se preveía un ahorro bruto de -618 millones. O que, según la Cámara de Cuentas en su Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Junta de Andalucía, el ahorro bruto

gobierno andaluz en la liquidación del presupuesto de 2023 fue de −802,67 millones de euros. Estos valores de desahorro deberían ser la excepción y merecer siempre una valoración negativa, como ya indicamos desde el OEA en su momento.

En cuanto a las reglas fiscales, el panorama resulta menos positivo. En el momento de elaboración de este proyecto, la tasa de referencia de la regla de gasto es el único límite fiscal operativo en España para 2027, que establece una cifra fijada en el 4 %. Como es sabido, no se han aprobado objetivos específicos de estabilidad presupuestaria y deuda pública desde 2019. Esta distinción no convierte el equilibrio presupuestario previsto en irrelevante, pero sí sitúa en primer plano la necesidad de controlar la evolución del gasto computable a estos efectos.

En este sentido, la Junta de Andalucía incumplió la regla de gasto en 2025. El gasto computable aumentó un 6,4 % según el informe provisional del Ministerio de Hacienda o un 7,3 % según la AIReF, frente al límite del 3,2 %. Ello obligó a formular un plan económico-financiero (PEF) para 2026-2027 del que se desconoce su contenido. En este sentido, no podemos acreditar que el Consejo de Política Fiscal y Financiera haya completado su aprobación definitiva. La AIReF considera, por su parte, que el PEF presentado por la Junta contiene los apartados formalmente exigidos, pero no incorpora medidas correctivas adicionales suficientes ni cuantifica adecuadamente el efecto de determinados acuerdos retributivos y rebajas fiscales.

Gráfico 1. Regla de gasto de Andalucía: tasas máximas y evolución observada o prevista



Fuente: AIReF, Informe sobre las líneas fundamentales de los presupuestos 2027 de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Informe 74/26.

En cualquier caso, la valoración realmente negativa del proyecto de presupuesto de la Junta de Andalucía para 2027 en términos de disciplina fiscal se recoge en el Informe sobre las líneas fundamentales de los presupuestos 2027 de la Comunidad Autónoma de Andalucía de la AIReF. Según esta institución, el crecimiento del gasto computable alcanzaría el 4,2 % en 2026, siete décimas por encima de la tasa de referencia (3,5 %), y el 5,9 % en 2027, cuando el límite legal es del 4 %, como se ha indicado. El incumplimiento previsto para este último ejercicio sería, por tanto, de casi de un 50 % de la cifra de referencia en puntos porcentuales.

Estos **incumplimientos de la regla de gasto**, de manera adicional, pueden ser perfectamente compatibles con equilibrio (o incluso superávits) presupuestarios. Se pone de manifiesto así, entre otros factores, que el crecimiento del gasto se alimenta de ingresos coyunturales que ayudan a equilibrar las cuentas. Y ello puede

coincidir con superar la senda de gasto tendencial establecida en la normativa y que pretende alisar y moderar el interés de todo gobierno por expandir el gasto público.

Es más, del citado informe de la AIReF se desprende una circunstancia tan novedosa como llamativa, y que merece citarse casi en su literalidad (la negrita es mía):

"La comunidad prevé cerrar en equilibrio 2026 y 2027 y cumplir la regla de gasto. El proyecto de presupuestos de la comunidad prevé alcanzar el equilibrio en 2027 bajo un nivel de empleos no asociados a fondos finalistas muy superior al previsto por la AIReF. A pesar de ello, estima un crecimiento del gasto computable de la regla de gasto nacional ajustado al límite del 4 %, ya que contempla la propuesta de que se habilite legalmente la posibilidad de destinar créditos por un importe de 2.496 millones de euros a gastos excluidos del cómputo de la regla.

Esta posibilidad de aplicar el posible superávit del ejercicio a gasto excluido de la regla, […], actualmente **no tiene cobertura legal**. De acuerdo con lo indicado por la comunidad, dichos créditos quedarían retenidos y si no se habilitara la propuesta no se ejecutarían, para permitir el cumplimiento de la regla, lo que llevaría a un superávit por el importe del gasto no ejecutado de un 1 % del PIB. Si se ejecutaran los créditos previstos en el proyecto sin habilitarse la posibilidad que plantea la comunidad, el crecimiento del gasto computable en 2027 superaría el 11 %."

Con otras palabras. A pesar de las cifras expuestas por la AIReF, la Junta de Andalucía prevé cumplir la regla de gasto sobre la posibilidad de que un futuro cambio normativo que le permita descontar 2.500 millones de euros de su gasto computable. Si el cambio normativo no se produce, la Junta retendrá ese gasto y generará un superávit histórico del 1 % del PIB. Este **parche, como mínimo alegal,** es una mezcla de *wishful thinking* y aprovechamiento ventajoso de la reducida credibilidad de las instituciones presupuestarias y de gobernanza fiscal española.

De esta forma, los cálculos proporcionados por la Junta de Andalucía en el Informe Económico y Financiero para calcular el gasto computable a efectos de la regla de gasto (p. 134) muestran sustanciales diferencias con respecto a los de la AIReF en su Informe sobre las líneas fundamentales de los presupuestos 2027 (p. 7). Desde estas páginas exigimos transparencia y consistencia en la metodología utilizada.

En la misma línea, el citado IEF anota unos «efectos por cambios normativos» de −275,2 millones. Al no efectuarse el ajuste final sobre la cifra de gasto computable, como sí hacen la AIReF y el Ministerio de Hacienda, la forma de presentarlo oscurece lo que está sucediendo.

Pero la interpretación es nítida para quienes nos dedicamos a estos temas desde hace tiempo: las rebajas fiscales tienen un coste recaudatorio de 275,2 millones y ello penalizará, elevándola, la cuantía de gasto público considerado para verificar los límites de la regla de gasto. También puede concluirse una máxima que se suele negar en los escaparates políticos: **las rebajas de impuestos no elevan la recaudación**. Esta puede crecer, por otros factores, pero las rebajas fiscales impactan negativamente en la recaudación.

Por otra parte, la comparación del gasto computable anterior a cambios normativos para 2027 (37.882,4 millones) con los 35.092,6 millones consignados en el proyecto inicial de 2026 arroja una variación del 8,0 %. Si al primer importe se le descuenta el efecto normativo de 275,2 millones, la diferencia relativa sería aproximadamente del 7,2 %.

En ambos casos se comparan cifras de dos proyectos presupuestarios, por lo que estas variaciones no equivalen al crecimiento del gasto computable calculado sobre el cierre efectivo del ejercicio anterior a efectos de cumplimiento de la regla. Pero se apunta una vez más a una expansión relevante del gasto, alertando sobre el riesgo de incumplimiento de la única regla fiscal vigente en estos momentos.

Respecto a la forma de cubrir los desequilibrios fiscales, bien vía emisión de deuda pública en los mercados, bien vía mecanismos extraordinarios del Estado, el proyecto de presupuesto para 2027 proporciona una buena noticia, a saber. La Junta de Andalucía presenta este año una **estrategia de financiación íntegra mediante los mercados**.

Consideramos que esta fórmula es la más ortodoxa, pues genera mayores incentivos de disciplina fiscal y dosis adicionales de autonomía financiera. Confiamos así en el alejamiento definitivo de la estrategia de cubrir emisiones netas con el Fondo de Liquidez Autonómica (FLA) o la Facilidad Financiera (FF). Así sucedió en 2025 y 2026. En 2024, sin embargo, el recurso efectivo a los mecanismos extraordinarios estatales fue muy superior al inicialmente anunciado: 2.253 millones frente a 873 millones que se previeron en el presupuesto.

Finalmente, el documento presenta una **discrepancia** numérica que debería explicitarse con más nitidez. El cuadro macroeconómico fija el **PIB** nominal de 2027 en 261.661 millones de euros, mientras que los cuadros de ajustes de contabilidad nacional, en sus páginas 133 y 136, incorporan como «pro-memoria» 251.955,9 millones.

Entiendo que la primera cifra procede del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (IECA) y la segunda del Instituto Nacional de Estadística. Con independencia de que una nos resulte más fiable que la otra, la diferencia alcanza una cifra suficientemente sustancial (9.705,1 millones, el 3,9 % de la cifra menor) no solo para mencionarlo sino también para lanzar una reflexión sobre la necesaria convergencia metodológica entre ambas.

En suma, el proyecto de presupuesto combina un escenario macroeconómico razonable y avalado —si bien situado en la franja optimista—, con un aumento del gasto previsto por encima de los límites normativos y una mejora del saldo no financiero inicial. Esos elementos favorables no neutralizan dos debilidades que merecen destacarse: la ausencia de ganancias relevantes de productividad en el crecimiento esperado y el riesgo de incumplimiento de la regla de gasto.

El verdadero contraste de consistencia fiscal no es que el presupuesto anuncie equilibrio y máximos nominales de gasto, sino que sus previsiones puedan realizarse sin comprometer el cumplimiento de las reglas ni la capacidad de respuesta ante necesidades futuras. Y sin recurrir a extrañas maniobras alegales para encubrir desviaciones.

3. PREVISIONES DE INGRESOS

3.1. Evolución de los recursos y sistema de financiación autonómica

La vertiente de ingresos del proyecto de presupuesto de la Junta de Andalucía para 2027 presenta una evolución claramente favorable. Los **recursos no financieros** previstos alcanzan 50.015,9 millones de euros, 4.016,7 millones más que los consignados inicialmente en 2026, lo que representa un **crecimiento del 8,7 %**.

Si descontamos las cantidades en las que la Junta actúa como intermediaria —participación de las corporaciones locales en los ingresos del Estado y Fondo Andaluz de Garantía Agraria—, el incremento es algo superior: los ingresos no financieros pasan de 40.881,1 a 44.656,8 millones, un 9,2 %. Son cifras relevantes y, en principio, permiten financiar una expansión del gasto sin aumentar en igual proporción el recurso al endeudamiento.

No obstante, al interpretar el escenario financiero deben distinguirse los ingresos no financieros de los recursos disponibles para cubrir gasto no financiero. Estos últimos incluyen también remanentes de tesorería de ejercicios anteriores y determinadas operaciones de endeudamiento. En 2027 ascienden a 45.683,6 millones **sin intermediación financiera, un 6,8 %** más que en 2026.

La diferencia con el 9,2 % anterior se explica, en buena medida, porque los remanentes presupuestados descienden de 1.672,6 a 801 millones. El aumento de los ingresos ordinarios convive, por tanto, con una menor utilización de recursos acumulados en ejercicios precedentes, esto es, con inejecución de presupuestos anteriores, lo que merecería un análisis diferencial.

Cuadro 3. Previsiones de ingresos no financieros de Andalucía, según procedencia

	2026	2027	Var. (%)
Tributos propios	290,7	301,6	3,8
Tributos cedidos de gestión autonómica	2.784,1	2.761,1	−0,8
Tributos cedidos gestionados por el Estado[1]	22.751,9	24.892,8	9,4
Transferencias del sistema de financiación	8.296,7	9.376,7	13,0
Fondos europeos	3.050,8	2.779,9	−8,9
Transferencias finalistas y dependencia	2.288,7	3.050,4	33,3
Otras transferencias y FCI	633,7	692,2	9,2
Otros ingresos propios no financieros	784,4	802,0	2,2
Ingresos no financieros, sin intermediación	**40.881,1**	**44.656,8**	**9,2**
PIE local y FAGA (intermediación)	5.118,2	5.359,2	4,7
TOTAL INGRESOS NO FINANCIEROS	**45.999,2**	**50.015,9**	**8,7**

Nota: millones de euros; importes redondeados. [1]Incluye tributos cedidos sujetos y no sujetos a liquidación. FCI: Fondo de Compensación Interterritorial. PIE: participación en ingresos del Estado; FAGA: Fondo Andaluz de Garantía Agraria. Fuente: Junta de Andalucía, Informe Económico y Financiero del proyecto de Presupuestos para 2027.

El **principal motor del crecimiento de los ingresos es el sistema de financiación autonómica**. El conjunto de tributos cedidos sujetos a liquidación y fondos del sistema aporta 33.817 millones de euros en 2027, frente a

30.587,8 millones en 2026. Esto implica una variación del 10,6 %, equivalente a 3.229,2 millones adicionales. Así, este mecanismo explica algo más del 80 % del incremento agregado de los ingresos no financieros.

No estamos, por tanto, ante una mejora esencialmente atribuible a la aprobación de nuevas figuras tributarias autonómicas o a un mayor esfuerzo recaudatorio de la Junta en los tributos de gestión propia. El impulso en el crecimiento de los ingresos procede más bien de la evolución de las participaciones impositivas y de los fondos del modelo de financiación vigente.

La composición de esa mejora es importante. Las entregas a cuenta —los anticipos que el Estado efectúa durante el ejercicio por los recursos que corresponderán a la Junta de Andalucía— aumentan un 8,3 % y alcanzan 31.691,5 millones. Por su parte, las liquidaciones netas, que regularizan las diferencias entre las entregas adelantadas y la financiación definitiva de ejercicios anteriores, ascienden a 2.125,6 millones, un 59,2 % más que en el presupuesto de 2026.

De los 3.229,2 millones de crecimiento total, 790,7 millones proceden de la mayor liquidación prevista y equivalen prácticamente a una cuarta parte del aumento. La liquidación de 2027, como es sabido, corresponde a 2025, por lo que no debería presentarse como una mejora ordinaria y necesariamente persistente de los ingresos de ese año.

Cuadro 4. Recursos del sistema de financiación autonómica (millones de euros)

Concepto	2026	2027	Diferencia
Entregas a cuenta	**29.253,0**	**31.691,5**	**+2.438,5**
IRPF	10.020,9	11.146,1	+1.125,2
IVA	8.760,7	9.465,1	+704,4
Impuestos especiales	2.635,6	2.561,3	−74,3
Fondos del sistema	7.835,8	8.519,1	+683,3
Liquidaciones netas	**1.334,8**	**2.125,6**	**+790,7**
De ellas: fondos de convergencia	646,0	1.253,0	+607,0
TOTAL SISTEMA DE FINANCIACIÓN	**30.587,8**	**33.817,0**	**+3.229,2**

Nota: Las partidas sangradas son componentes de sus correspondientes agregados y no deben sumarse de nuevo. Las liquidaciones netas incluyen las compensaciones de liquidaciones negativas aplazadas de 2008 y 2009. Fuente: Junta de Andalucía, Informe Económico y Financiero del proyecto de Presupuestos para 2027.

La mejora de las liquidaciones se explica parcialmente por la mayor dotación de los fondos de convergencia, que pasan de 646 a 1.253 millones. Este incremento de 607 millones está vinculado a la incorporación de Andalucía al segundo subfondo de competitividad (sic) en la liquidación de 2025. Llama la atención la referencia a este subfondo de competitividad ya que dicho instrumento no consta de subfondos sino de repartos sucesivos. Es el fondo de cooperación el que sí consta de dos subfondos, uno ligado a la menor renta per cápita y del que Andalucía ha sido y sigue siendo beneficiaria histórica y otro ligado a crecimientos inferiores al 50 % de la media. ¿Se referirán a este segundo subfondo?

El dato es favorable en cualquier caso para las disponibilidades financieras de 2027, pero conviene recordar que estas liquidaciones dependen de variables correspondientes a ejercicios anteriores y de las reglas del propio sistema. No son un ingreso sobre el que la comunidad pueda disponer de manera recurrente en ejercicios futuros con el mismo grado de previsibilidad que sobre las entregas a cuenta.

Dentro de estas últimas sobresale el IRPF, con un incremento del 11,2 %, y el IVA, con otro del 8 %. En cambio, las entregas a cuenta de impuestos especiales disminuyen un 2,8 %. Las cifras son coherentes con el dinamismo de las bases tributarias y con el efecto nominal de salarios, precios y consumo, aunque la documentación presupuestaria no permite separar cuantitativamente qué fracción del aumento procede de mayores volúmenes reales y cuál responde a la inflación.

Como es sabido, la progresividad del IRPF, en ausencia de actualización íntegra de sus parámetros, puede intensificar el crecimiento de la recaudación con las rentas nominales. Es la llamada progresividad en frío. Sería improcedente identificar todo ese aumento con una mejora equivalente de la capacidad económica real de los contribuyentes.

3.2. Política tributaria, rebajas fiscales y beneficios fiscales

Frente al crecimiento de los recursos que proporciona el sistema de financiación autonómica, **los tributos cedidos gestionados directamente por la comunidad muestran un ligero descenso**: de 2.784,1 a 2.761,1 millones (−0,8 %). El Informe Económico y Financiero vincula esta evolución a las modificaciones normativas incluidas en el proyecto de ley. Se evidencia una vez más que si un gobierno baja impuestos, la recaudación se resiente, de forma visible reduciéndose, o de manera menos perceptible a través de menores incrementos dado el contexto expansivo del ciclo económico.

En el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD) se reduce el tipo general de las transmisiones inmobiliarias del 7 al 6,75 %. Se elevan también los límites de valor para aplicar tipos reducidos cuando el inmueble se destine a vivienda habitual: de 150.000 a 200.000 euros con carácter general y de 250.000 a 300.000 euros para personas con discapacidad y familias numerosas. Esta segunda decisión admite una justificación más directa: los umbrales nominales previos pueden perder efectividad cuando los precios de la vivienda aumentan. Distinto es el alcance de la rebaja general, que se extiende a adquisiciones no necesariamente relacionadas con la primera residencia o con situaciones de necesidad.

El impacto sobre la recaudación es una caída del 0,1 % en las previsiones de esta figura tributaria. Y ello a pesar del sostenido aumento en el precio de la vivienda que condiciona notablemente la recaudación por ITPAJD. En un contexto de precios inmobiliarios crecientes aumenta, obviamente, la base imponible de las compraventas. El Instituto Nacional de Estadística sitúa en el 11,9 % la subida interanual del precio de la vivienda en Andalucía en el segundo trimestre de 2026. Pese a esa evolución, el presupuesto de 2027 contempla una ligera caída (−0,1 %) de los ingresos por este impuesto, que el IEF del proyecto de presupuesto vincula a las rebajas fiscales previstas.

Por otra parte, sobre la eficiencia y equidad de esta medida tributaria, no deben ignorarse los fenómenos de traslación impositiva ampliamente conocidos. Una reducción general de este impuesto no asegura que toda la rebaja quede en manos del comprador. De hecho, cuando la oferta de vivienda es poco elástica, como es el caso, gran parte del beneficio puede trasladarse a precios, elevándolos todavía más.

Esta posibilidad exige especial cautela en un contexto de dificultades de acceso y aumentos de precios inmobiliarios como ocurre actualmente y es previsible que continue sucediendo a corto y medio plazo. **El gobierno andaluz lleva años ignorando esta circunstancia e insiste en políticas tributarias de apoyo a la demanda que son fácilmente aprovechables por la oferta.**

También se amplían determinadas reducciones del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones para la adquisición de vivienda entre hermanos. Se permite aplicar, bajo ciertas condiciones, la reducción del 99 % relativa a la vivienda habitual del causante y se crea una reducción específica del 99 % para el inmueble que sea vivienda habitual del hermano adquirente, aunque no lo fuera del fallecido.

Son supuestos concretos, cuyo alcance social puede estar justificado, pero que no eliminan la conveniencia de examinar el conjunto de las rebajas ya acumuladas en este impuesto, en especial por su concentración potencial en transmisiones de mayor importe. La pérdida estimada de recaudación en este caso será del 12,9 %.

En el IRPF autonómico se reducen en 0,25 puntos porcentuales los tipos de los cuatro primeros tramos, manteniéndose el del último (de 60.000 euros en adelante). Se amplía, además, una deducción ligada al alquiler de la vivienda habitual para determinados ascendientes de familias numerosas y se introduce otra por gastos de salud ocular de los descendientes, del 15 % y con un límite de 150 euros anuales por descendiente.

Conviene precisar en este sentido dos extremos. Primero, la rebaja de los tipos marginales, minúscula por otra parte, no equivale a una deflactación integral del impuesto. Esta última requeriría revisar los tramos y, en su caso, otros elementos de suma fija para evitar que la inflación eleve la carga fiscal efectiva de rentas cuya capacidad adquisitiva apenas ha variado. Segundo, una reducción en los primeros tramos de la tarifa beneficia también a contribuyentes que alcanzan tramos superiores, pues parte de su base se grava en aquellos.

Conviene subrayar, por tanto, que el proyecto **no contempla una deflactación de la tarifa autonómica del impuesto sobre la renta de las personas físicas** (IRPF), que sí hubiese sido de justicia. Sin esa actualización, una parte de la (ínfima) reducción impositiva anunciada se verá más que compensada por el efecto de la inflación sobre la cuota. Ello supone un deterioro continuado de la equidad del sistema fiscal español en su conjunto, atribuible también por supuesto al gobierno central en el tramo de IRPF que es de su competencia.

En estas condiciones, no es de extrañar que la **presión fiscal** derivada de los impuestos recaudados en Andalucía por la Junta presente una **tendencia creciente**. Esto viene sucediendo desde 2023 y volverá a ocurrir en 2027. Los ingresos tributarios presupuestados para este año aumentarán un 8,2 % respecto a 2026, mientras que el PIB nominal andaluz se prevé que crezca un 5,0 %. De cumplirse ambas previsiones, el peso de dichos ingresos sobre el PIB pasaría del 10,37 % al 10,68 %, con un incremento de 0,32 puntos porcentuales.

Existe, además, un desfase temporal que no debe pasarse por alto. Las medidas del IRPF se aplican con efectos retroactivos a las rentas de 2026 y podrán reflejarse en las autoliquidaciones presentadas en 2027. Pero el propio Informe Económico y Financiero del proyecto de presupuesto sitúa su impacto recaudatorio para la comunidad en 2028, cuando se liquide el sistema de financiación de 2026. Ello impide atribuir sin más a los ingresos de 2027 el coste íntegro de esas decisiones.

Una cuestión que suele ignorarse en los presupuestos de la Junta de Andalucía, y en esta ocasión también sucede, es cómo se combina la reducción efectiva de algunos impuestos cedidos con los criterios de recaudación normativa utilizados en la financiación autonómica. El importe de los recursos aportados o reconocidos por el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF) no depende de la recaudación efectivamente obtenida en cada comunidad para que las decisiones tributarias propias no se trasladen a las restantes.

Esa divergencia, que ya mereció nuestra atención en análisis previos, debería cuantificarse en la documentación ofrecida por la Junta de Andalucía. Los documentos de 2027 examinados no contienen, por sí solos, el desglose necesario para atribuirle una cifra actualizada.

La liquidación de 2024, última referencia cerrada disponible, permite ilustrar la magnitud de la distancia entre recaudación normativa, que determina la aportación autonómica al FGSPF, y recaudación real. La primera no es la efectivamente ingresada, sino una valoración estandarizada de la capacidad tributaria que se utiliza para los cálculos de nivelación del sistema de financiación.

En el IRPF se compara el rendimiento de la tarifa autonómica sin ejercicio de la capacidad normativa con el realmente resultante de la tarifa y deducciones autonómicas. En los impuestos cedidos tradicionales, la normativa se obtiene mediante índices de actualización establecidos en el sistema, que no necesariamente reproducen la evolución efectiva de las bases ni de los tipos de gravamen. Estas cifras normativas presentan, de hecho, sustanciales posibilidades de mejora (Martínez López, 2022). El siguiente cuadro recoge ambas magnitudes para Andalucía.

Cuadro 5. Recaudación normativa y real de determinados tributos cedidos en Andalucía, 2024 (millones de euros)

Figura tributaria	Normativa	Real	Diferencia
Impuesto sobre la Renta (IRPF)	9.157,5	8.934,9	−222,6
Transmisiones Patrimoniales y AJD	2.190,9	1.985,0	−205,9
Sucesiones y Donaciones	448,1	214,0	−234,1
Tasas afectas a servicios transferidos	394,4	500,0	+105,6
Tributos sobre el juego	759,9	127,0	−632,9
Total	**12950,8**	**11760,9**	**−1189,9**

Fuentes: Ministerio de Hacienda (2026) y De la Fuente (2026).

Las diferencias son sustanciales. En 2024 la recaudación real de los tributos incluidos en el cuadro fue 1189,9 millones inferior a su valoración normativa. Sobresale la distancia en los tributos sobre el juego (unos 633 millones) y en Sucesiones y Donaciones (234 millones), mientras que el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados se situó unos 206 millones por debajo del valor normativo. Las tasas constituyen la excepción, con una recaudación real unos 106 millones superior. En el IRPF, el rendimiento efectivo autonómico fue unos 223 millones inferior al que correspondería sin ejercicio de la capacidad normativa.

Dado que las Comunidades Autónomas (CC. AA.) deben aportar al FGSPF el 75 % de sus **recaudaciones normativas**, en la liquidación del sistema de financiación de 2024 realizada en 2026 **la Junta de Andalucía ha aportado unos 892 millones sobre la base de una recaudación de la que no dispone**. Algo similar ocurrirá en liquidaciones futuras.

Los **beneficios fiscales** proporcionan otra aproximación a la política de ingresos. El proyecto estima para 2027 un importe total de 12.415,8 millones de euros, pero sería incorrecto presentarlo como el coste de las decisiones tributarias adoptadas por la Junta de Andalucía: 9.545,7 millones derivan de normativa estatal y **2.870,1 millones de normativa autonómica**. Esta última magnitud se concentra de manera muy notable en Sucesiones y Donaciones, con 2.429,1 millones, alrededor del 84,6 % del total autonómico.

Cuadro 6. Beneficios fiscales asociados a normativa autonómica previstos para 2027

Figura tributaria	Beneficio fiscal (M€)	% total
Sucesiones y Donaciones	2.429,1	84,6
Transmisiones Patrimoniales y AJD	172,8	6,0
IRPF (normativa autonómica)	139,1	4,8
Patrimonio	101,5	3,5
Tributos sobre el juego	18,5	0,6
Impuestos propios	9,1	0,3
TOTAL NORMATIVA AUTONÓMICA	**2.870,1**	**100,0**

Fuente: Junta de Andalucía, Informe Económico y Financiero del proyecto de Presupuestos para 2027.

El volumen de beneficios fiscales de Sucesiones y Donaciones es particularmente elevado en relación con la recaudación prevista para este tributo, que el propio informe cifra en 229,3 millones de euros. No obstante, las estimaciones de beneficios fiscales son ejercicios contrafactuales: calculan, con las metodologías y bases disponibles, la diferencia entre la aplicación de la normativa vigente y un escenario hipotético sin esos beneficios.

No deben interpretarse mecánicamente como ingresos que podrían obtenerse de manera íntegra si se suprimieran las ventajas fiscales, puesto que también podrían cambiar las bases declaradas y el comportamiento de los agentes. Además, el informe reconoce expresamente que se corrigió un error de infravaloración de determinados beneficios de 2026 en este impuesto; cualquier comparación interanual de esa partida debe advertir esa ruptura de medición.

Los **impuestos ecológicos** no desaparecen del proyecto de presupuesto de la Junta de Andalucía. Se mantienen los impuestos propios sobre emisiones a la atmósfera, vertidos a las aguas litorales y bolsas de plástico de un solo uso, aunque la previsión agregada de recaudación de los impuestos ecológicos cae un 20,3 %.

En el **tributo de bolsas de plástico de un solo uso** aparece una anomalía llamativa: el presupuesto de beneficios fiscales valora las exenciones por bolsas de plástico en 8,9 millones, mientras que la previsión de ingresos de la rúbrica de impuestos propios indirectos asciende a apenas 80.714 euros. En términos aritméticos, **los beneficios fiscales equivalen a unas 110 veces esa previsión de ingresos**. Aunque ambas magnitudes no son estrictamente equiparables como recaudación efectiva y recaudación recuperable, la distancia ilustra hasta qué punto el gravamen tiene una base efectivamente sometida a impuesto muy reducida.

Desde una perspectiva tanto de política medioambiental como tributaria convendría evaluar si las exenciones responden a los objetivos de reducción del consumo de bolsas y/o la propia figura tributaria ya ha cumplido su tarea de internalizar los efectos externos negativos del consumo de bolsas de plástico. Por consiguiente, debería valorarse su supresión.

La continuidad de estas figuras tributarias ecológicas debe situarse en el contexto de lo previsto en el Acuerdo de Gobierno y Estabilidad suscrito por el Partido Popular y Vox en julio de 2026. En materia fiscal, el pacto incluye la supresión progresiva de los tres impuestos ambientales propios —bolsas de plástico, emisiones de gases a la atmósfera y vertidos a las aguas litorales— a partir del siguiente presupuesto.

La eventual eliminación de los tres tributos propios tendría escasa importancia recaudatoria directa, pero sí es posible que interfiera con la normativa estatal al respecto. En particular, en el caso del **impuesto sobre sobre vertidos a las aguas litorales**. Su eliminación debería analizarse a la luz del artículo 85 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y su equivalencia jurídica entre el antiguo canon autonómico sobre vertidos y el actual impuesto establecido en 2003.

3.3. Transferencias, fondos europeos y recursos de carácter no recurrente

El segundo gran componente del dinamismo de los recursos de 2027 son las transferencias finalistas y, sobre todo, la **financiación estatal de la dependencia**. El agregado de estas transferencias aumenta de 2.288,7 a 3.050,4 millones de euros, un 33,3 %. De ellos, 1.474,7 millones corresponden a la aportación de la Administración General del Estado para cofinanciar las prestaciones de dependencia, frente a unos 770,7 millones previstos un año antes. El aumento, 704 millones, equivale al 91,4 % del incremento total.

La modificación del nivel mínimo de protección garantizado por el Estado, junto con el incremento esperado de beneficiarios, explica por tanto una mejora que debe reconocerse. No se trata de recursos incondicionados, sino que están vinculados a un ámbito de gasto con necesidades crecientes.

Esta distinción resulta pertinente también para el análisis de sostenibilidad fiscal. En su informe de julio de 2026, la AIReF consideraba que las mayores aportaciones estatales a la dependencia podían mejorar el saldo autonómico bajo el supuesto de que no vinieran acompañadas de un aumento equivalente del gasto de la comunidad.

Por el contrario, las transferencias procedentes de fondos europeos disminuyen de 3.050,8 a 2.779,9 millones (−8,9 %). El informe vincula esta evolución al calendario de los programas europeos y a la finalización de la fase de financiación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). En particular, no se prevén nuevas transferencias del MRR en 2027, aunque se incorporan 226,4 millones de remanentes procedentes de recursos de ese mecanismo ya recibidos.

Esta composición aconseja no confundir una menor entrada de fondos con una paralización automática de las actuaciones: pueden mantenerse gastos financiados con disponibilidades anteriores. Lo determinante será contrastar el ritmo de ejecución, los proyectos pendientes y, en su caso, las obligaciones de terminación que deba asumir la hacienda autonómica.

Finalmente, algunas rúbricas de ingreso requieren un tratamiento prudente por su naturaleza no recurrente. La **enajenación de inversiones reales** pasa de 16 a 104,1 millones de euros, esto es, un aumento de 88,1 millones que debería sustentarse en operaciones patrimoniales identificables y realizables. Los **remanentes previstos**, por su parte, caen de 1.672,6 a 801 millones y se concentran en el canon de mejora de infraestructuras hidráulicas (306,7 millones), los **fondos MRR** (226,4 millones) y otros recursos finalistas (257,3 millones). Que estos fondos puedan financiar gasto en 2027 no significa que deban reproducirse indefinidamente. La regla de prudencia fiscal es elemental: los gastos permanentes deberían apoyarse, en lo esencial, en ingresos recurrentes y de suficiencia acreditada.

En conjunto, el presupuesto de ingresos para 2027 presenta una situación holgada en comparación con el ejercicio anterior. El notable aumento de los recursos del sistema de financiación autonómica y de la aportación

estatal a dependencia constituye una oportunidad para reforzar los servicios públicos. Con todo, la calidad de ese margen fiscal depende de su estabilidad y de las decisiones que se adopten sobre él.

Las liquidaciones de ejercicios anteriores, los remanentes y las ventas patrimoniales no deben confundirse con capacidad recaudatoria estructural. Las nuevas rebajas fiscales, por su parte, precisan una evaluación de sus beneficiarios y efectos; y la magnitud de los beneficios fiscales autonómicos, especialmente en la imposición patrimonial, justifica una rendición de cuentas comparable a la exigida al gasto presupuestario. En definitiva, la discusión no debería centrarse únicamente en cuánto crecen los ingresos, sino también en su procedencia, permanencia y coste de oportunidad para el conjunto de la sociedad andaluza.

4. ESTADOS DE GASTOS

4.1. Gasto social

Como ya se ha comentado, el proyecto de Presupuesto de la Junta de Andalucía para 2027 contempla un gasto consolidado de 54.716,7 millones de euros, un 6 % superior al crédito inicial de 2026. La evolución de las cifras de gasto social ofrece, como en la inmensa mayoría de gobiernos con independencia de su escala e ideología política, una tendencia al alza. No es una peculiaridad del presupuesto andaluz, sino que llevamos lustros, por no decir décadas, asistiendo a un fenómeno similar en todos los países de nuestro entorno.

En este sentido, **Sanidad** dispondrá de 16.904,6 millones de euros (un +5,7 % respecto a 2026), continuando un año más como la principal partida de gasto en el Presupuesto de la Junta. Su desglose permite identificar algunos hechos reseñables, a saber. El 97,4 % del crecimiento corresponde a **gasto corriente**, fundamentalmente personal, compras de bienes y servicios y prestaciones farmacéuticas.

Dentro del principal programa de gasto (atención sanitaria, el 78,9 % del total), cerca del 64 % de los recursos adicionales se destinan a **personal**. En este sentido, el Informe Económico y Financiero afirma que se consolidará el incremento de plantilla aprobado para 2026, que cifra en 3.564 profesionales sanitarios y 213 personas en formación especializada, y que se prevé un nuevo aumento de 2.305 efectivos para 2027.

El segundo programa que más contribuye al incremento del gasto en Sanidad es el de **Prestaciones complementarias y farmacéuticas**. Su dotación aumenta de 2.797,5 a 2.897 millones de euros, es decir, 99,4 millones adicionales (+3,6 %), por debajo de la media del presupuesto. La casi totalidad de este gasto va destinado a medicamentos dispensados mediante oficinas de farmacia.

Sin embargo, cuando añadimos los 1.764,9 millones previstos para la adquisición directa de productos farmacéuticos por el Servicio Andaluz de Salud, la tasa de crecimiento es más del doble en términos porcentuales, un 9,0 %, respecto a lo recogido en el proyecto de presupuesto para 2026. Si a ello añadimos que, aunque Andalucía registra niveles de gasto hospitalario farmacéutico por habitante inferiores a los nacionales, este gasto está creciendo más rápidamente (Ministerio de Sanidad, 2026). Tanto en consumo como en coste por unidad. Como comentamos en el último apartado de este documento, existen motivos para reflexionar y actuar sobre ello.

En relación con el gasto previsto en **educación**, este sube hasta los 11.323,3 millones, un 6,6 % más que lo consignado para 2026. En este contexto, los **gastos de personal** aumentan 396,5 millones y las transferencias corrientes otros 251,9 millones. Entre ambos componentes explican aproximadamente el 92 % del incremento neto total. Destacan los crecimientos porcentuales de **Educación Especial** (+13,1 %), **Educación para la primera infancia** (+10,6 %) y Universidades (+10,5 %). Este último programa lo cualificamos más adelante ya que no es oro todo lo que reluce.

Respecto al gasto en **seguridad y protección social** presupuestado para 2027 en el proyecto de la Junta de Andalucía, la cifra prevista es de 4.392,6 millones, un 17,5 % más. El principal agente instrumental aquí es la **Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía**, cuyo presupuesto pasa de 2.610,6 millones en 2026 a 3.308,3 en 2027, un 26,7 % más. La expansión se concentra casi íntegramente en la atención a la

dependencia, con un fuerte aumento de los recursos destinados a servicios domiciliarios y prestaciones económicas, y coincide con un crecimiento extraordinario de las aportaciones estatales.

En particular, el incremento de 623 millones en dependencia se concentra principalmente en ayuda a domicilio (424,8 millones más) y prestación económica para cuidados en el entorno familiar (141,4 millones de aumento). El caso aquí es que el incremento en la **financiación estatal en transferencias finalistas** para dependencia ha sido de 704 millones, superior al incremento presupuestado por la Junta de Andalucía. Sería conveniente explicar con nitidez el porqué de esta discrepancia.

En relación con el gasto público en **vivienda y urbanismo**, el aumento ha sido sustancial, unos 161,9 millones más, lo que supone una tasa de crecimiento del 21,2 % con respecto a lo presupuestado en 2026. La dotación total será de 925,3 millones en 2027. Sin embargo. Dicho aumento debe matizarse en la medida en que casi la mitad del incremento son **aportaciones a fondos para avales** hipotecarios, contabilizadas como operaciones financieras. Cuando excluimos dichas operaciones financieras, el crecimiento del gasto en Vivienda y Urbanismo se reduce al 12,1 %, cifra todavía elevada.

Estas aportaciones constituyen una novedad que no existía en el presupuesto de 2026. Su finalidad es facilitar el acceso a financiación hipotecaria de determinados colectivos mediante garantías públicas. Por consiguiente, los 75 millones consignados para este fin no son equivalentes a una subvención directa a las familias ni a una inversión destinada a construir viviendas. Su incidencia económica dependerá, por tanto, del número y características de los avales concedidos, de la financiación hipotecaria que permitan movilizar y de los riesgos que finalmente asuma el sector público.

Cuadro 7. Principales funciones de gasto en proyectos de Presupuestos 2026-2027

Función	2026 (M€)	2027 (M€)	Var. (%)
Sanidad	15.989,3	16.904,6	+5,7
Educación	10.619,3	11.323,3	+6,6
Seguridad y protección social	3.737,9	4.392,6	+17,5
Vivienda y urbanismo	763,3	925,3	+21,2
Promoción social	1.130,6	1.127,9	−0,2
Bienestar comunitario	751,8	626,0	−16,7
Infraestructuras básicas y transportes	1.875,1	2.047,4	+9,2
Investigación, innovación y conocimiento	398,6	301,5	−24,4

Fuente: Junta de Andalucía, Informe Económico y Financiero del proyecto de Presupuestos para 2027.

4.2. Mayor gasto corriente y una inversión en capital contenida

El presupuesto presentado incrementa el gasto corriente un 8,1 %, hasta los 44.873,4 millones de euros. Los gastos de personal se sitúan en 18.169,1 millones (+6,9 %), las compras de bienes y servicios en 8.259,4 millones (+5,1 %) y las transferencias corrientes en 17.350,9 millones (+9,9 %). Buena parte de estos aumentos está vinculada al funcionamiento ordinario de los servicios públicos y a la financiación de prestaciones sociales. Pero también elevan el peso de los compromisos recurrentes, que será necesario sostener con ingresos suficientemente estables. Los gastos financieros, por su parte, crecen un 27 % y alcanzan 1.068,9 millones, previsiblemente como consecuencia del encarecimiento de los tipos de interés.

Cuadro 8. Distribución económica del gasto en los presupuestos de 2026 y 2027

Capítulos	2026 (M€)	2027 (M€)	Var. (%)
I. Gastos de personal	16.996,6	18.169,1	+6,9
II. Bienes corrientes y servicios	7.858,7	8.259,4	+5,1
III. Gastos financieros	841,5	1.068,9	+27,0
IV. Transferencias corrientes	15.794,9	17.350,9	+9,9
V. Fondo de contingencia	16,0	25,0	+56,2
Operaciones corrientes	**41.507,7**	**44.873,4**	**+8,1**
VI. Inversiones reales	3.526,6	3.660,0	+3,8
VII. Transferencias de capital	2.882,6	2.241,1	−22,3
Operaciones de capital	**6.409,3**	**5.901,2**	**−7,9**
Operaciones financieras (VIII-IX)	3.680,9	3.942,1	+7,1
TOTAL PRESUPUESTO	**51.597,9**	**54.716,7**	**+6,0**

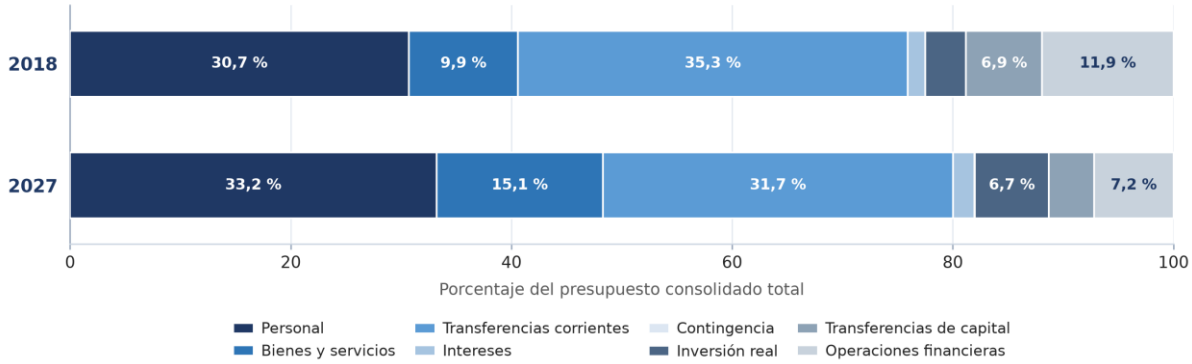
Fuente: Junta de Andalucía, Informe Económico y Financiero del proyecto de Presupuestos para 2027.

El comportamiento de las operaciones de capital es menos expansivo. Su dotación se reduce en 508,1 millones, hasta 5.901,2 millones (−7,9 %). Esta caída se concentra en las transferencias de capital, que disminuyen un 22,3 %, mientras que las inversiones reales aumentan un 3,8 %. La **finalización del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)** contribuye a explicar esta evolución, según el propio informe oficial.

Por ello, no sería riguroso equiparar sin más la caída agregada con una contracción equivalente de la inversión financiada con recursos autonómicos. Tampoco puede afirmarse lo contrario sin separar origen de financiación, naturaleza de los proyectos y ejecución esperada. Sí que pone encima de la mesa el reto de financiar crecientes necesidades de inversión pública, no solo de obra nueva sino, principalmente, de mantenimiento de la ya existente.

Como referencia histórica, la estructura económica del presupuesto presenta continuidades, y también diferencias, relativamente relevantes respecto a 2018 (gráfico 2). Los gastos de personal pasan de representar el 30,7 % al 33,2 % del total, mientras que los bienes y servicios aumentan del 9,9 % al 15,1 %. Las transferencias corrientes pierden peso, del 35,3 % al 31,7 %. Más llamativo resulta que el gasto de capital mantenga una proporción próxima: el 10,6 % del presupuesto en 2018 y el 10,8 % en 2027. Sobre el gasto no financiero, esa proporción incluso disminuye ligeramente, del 12,1 % al 11,6 %. La inversión real directa gana protagonismo, pero se compensa en gran medida con el menor peso de las transferencias de capital.

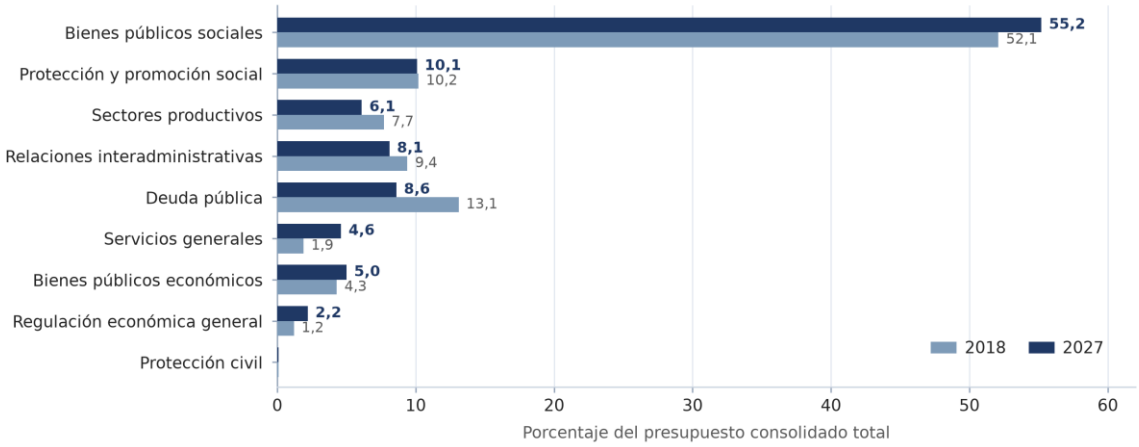
Gráfico 2. Clasificación económica del presupuesto de la Junta de Andalucía, 2018-2027



Fuente: elaboración propia a partir de los Informes Económicos y Financieros de 2018 y 2027.

La comparación del gasto público en términos funcionales con 2018 aporta una cautela adicional (gráfico 3). El grupo de producción de bienes públicos sociales pasa del 52,1 % al 55,2 % del presupuesto, al tiempo que desciende el peso de la función deuda pública, del 13,1 % al 8,6 %. La mejora relativa del gasto social no se traslada de la misma manera a todas sus funciones. Sanidad gana participación, educación la mantiene en términos parecidos a los de 2018 y las funciones asociadas al apoyo directo a sectores productivos pierden peso.

Gráfico 3. Estructura funcional del presupuesto de la Junta de Andalucía, 2018-2027



Fuente: elaboración propia a partir del Informe Económico y Financiero de 2018 y el correspondiente a 2027.

Cuando, siguiendo el criterio utilizado en valoraciones anteriores del Observatorio Económico de Andalucía, se excluyen del total la función Deuda Pública y las operaciones en que la Junta actúa esencialmente como intermediaria —participación local en los ingresos del Estado y Fondo Andaluz de Garantía Agraria (FAGA)—, la participación conjunta de sanidad y educación pasa del 65,3 % del presupuesto depurado de 2018 al 63,2 % del de 2027.

Puede afirmarse, por tanto, que **no ha tenido lugar ninguna revolución en la composición de la política fiscal de la Junta de Andalucía** cuando se comparan dos gobiernos con notables diferencias en orientación ideológica. A ello contribuye la naturaleza notablemente rígida de la provisión de servicios públicos autonómicos y la sólida transversalidad de su demanda ciudadana en amplias capas de la población.

4.3. Investigación, universidades y otras variaciones de gasto significativas

Una de las cifras que más debería llamar la atención es la reducción de la función de gasto dedicada a la **Investigación, Innovación y Sociedad del Conocimiento**. Sus créditos disminuyen de 398,6 millones de euros en 2026 a 301,5 millones en 2027 (−24,4 %), después del retroceso registrado el año anterior (-29,8 %). A pesar de lo comentado en el párrafo anterior, en 2018 la misma función ascendía a 471,4 millones, lo que implica una reducción acumulada del 36 % hasta 2027. Este resultado contrasta con las **debilidades de productividad** que se desprenden del cuadro macroeconómico y exige una justificación más completa en el debate presupuestario.

No obstante, la citada función de gasto no se identifica completamente con la totalidad del esfuerzo autonómico en investigación, desarrollo e innovación (I+D+i). El Informe Económico y Financiero del proyecto de presupuesto asigna a la política más amplia de investigación, desarrollo, innovación y digitalización 789,8 millones. Pero como 483,8 millones de los cuales corresponden a Estrategia Digital, no vamos muy descaminados en nuestra estimación del profundo recorte sufrido por la partida Investigación, Innovación y Sociedad del Conocimiento.

Una aproximación igualmente relevante en este sentido consistiría en reconstruir una serie homogénea por programas para distinguir las actuaciones financiadas con fondos europeos y conocer qué parte llega a proyectos competitivos, infraestructuras científicas y transferencia de conocimiento. Y cómo se traduce ese esfuerzo inversor en capacidad de arrastre sobre la I+D+i del sector privado. Precisamente en ese sentido, hay que recordar aquí que esta supone la principal restricción financiera de la economía andaluza en este ámbito para aproximarse a los niveles españoles y europeos.

En el ámbito universitario, por su parte, el proyecto de presupuesto anuncia una mejora de la financiación de las universidades públicas, recogiendo una cifra global de 1.979,5 millones de euros. Merece una valoración positiva. Sin embargo, resulta necesario distinguir el incremento de financiación ordinaria, cifrado en unos 137 millones, de una línea adicional de 50 millones en préstamos finalistas. Estos últimos no constituyen transferencias no reintegrables, sino que generan derechos de cobro para la Junta y obligaciones futuras para las universidades. Su inclusión dentro del volumen global difundido puede hacer menos transparente la comparación de la financiación efectiva entre ejercicios.

De hecho, en su instrumentación a través de la disposición adicional vigesimocuarta del Proyecto de Ley, se distingue entre préstamos de saneamiento, destinados a obligaciones exigibles por inversiones ya realizadas o en curso cuando exista insuficiencia financiera, y préstamos para inversiones extraordinarias. La primera suena más bien a un **rescate financiero**, que no serían desafortunadamente novedosos en el ámbito universitario y que, una vez más, suponen un parche de efímera eficacia para atender las necesidades financieras estructurales de las universidades públicas de Andalucía.

Estos préstamos prevén hasta 21 años de periodo de amortización y tipos mínimos del 1,98 %, con condiciones especiales para la primera modalidad. La posibilidad de financiar actuaciones plurianuales mediante crédito puede ser útil, pero la aparición de una modalidad expresamente vinculada al saneamiento obliga a analizar si se trata de problemas transitorios de tesorería o de una insuficiencia estructural de financiación. También convendría valorar la capacidad de reembolso de cada universidad y la adecuación de este instrumento a la naturaleza pública de su servicio.

No obstante, esta discusión debería encuadrarse en el marco más general del modelo de financiación de las universidades públicas andaluzas y de la propia gobernanza de estas. Sobre el primero, apuntar tan solo que sufre evidentes debilidades en términos de coherencia conceptual y aplicación técnica (Martínez López, 2026), con lo que su reforma debiera abordarse más pronto que tarde, incluso ante de finalizar su vigencia. En relación con la gobernanza, mucho podría discutirse al respecto, desde el diseño y funcionamiento de sus órganos de gobierno hasta el mapa de titulaciones, copagos vía precios públicos y posicionamiento investigador.

Otras variaciones de gasto presupuestado sobresalen por su magnitud. La partida de gasto dedicada a Comunicaciones aumenta un 81,2 %, hasta los 391,7 millones. En Comunicaciones, la totalidad del gasto se corresponde con el programa Comunicación Social. Aquí se consigna, entre otras operaciones, una transferencia corriente de 338,3 millones a **Canal Sur Radio y Televisión**, S. A., que representa más del 86 % total asignado a Comunicaciones.

En gran parte, se trata de reconocer la contingencia fiscal derivada de los expedientes de inspección de IVA para los ejercicios 2015 a 2025, de unos 170,5 millones. De este modo, se considera que los impuestos soportados por RTVA y sus filiales que no resulten deducibles o recuperables podrán considerarse costes del servicio público audiovisual. Y se actúa en consecuencia para evitar que se comprometa el equilibrio financiero de estas entidades.

En este punto convendría recordar la propuesta de fusión de la Agencia Pública Empresarial de la Radio y Televisión de Andalucía (RTVA) y su sociedad filial Canal Sur Radio y Televisión, S.A. lanzada en 2021 (Diario de Sevilla, 2 de agosto de 2021). En principio, la Junta se dio un plazo de 2 años para aplicar esta y otras recomendaciones de las auditorías (Diario de Sevilla, 27 de julio de 2021) pero no constan avances desde entonces. Debe recordarse que, como se señaló en aquel momento, la integración de ambas entidades supondría al menos un ahorro de costes estructurales.

Por su parte, el gasto público en Deporte multiplica ampliamente su dotación, hasta los 154 millones (+133,3 %). Aquí destacan los 75,6 millones como préstamo a la Sociedad Mercantil Estadio La Cartuja para inversiones relacionadas con el Mundial de 2030. Si se excluye esta operación financiera extraordinaria de la función, la dotación restante se reduce a unos 78,4 millones, frente a 66 millones en 2026. El crecimiento sería del 18,8 %, todavía apreciable.

En sentido contrario, la función **Agricultura, Ganadería y Pesca** desciende un 13 % respecto a lo presupuestado en 2026, situándose en 2.290 millones. Si descontamos de esta partida, el Fondo Andaluz de Garantía Agraria (FAGA), que asciende a 1.609 millones, con una subida del 2,6 %, el grueso de la reducción se concentra en las operaciones de capital, con una reducción de la inversión del 71 %. Entre los programas más afectados se encuentran la ordenación y mejora de la producción agraria, el apoyo al productor, los incentivos agroindustriales y el desarrollo rural.

También se aprecia una reducción sustancial, del 15,6 %, en el gasto presupuestado para **Industria, Energía y Minas**. Pero aquí encontramos un efecto composición sustancial. El descenso total, de unos 100 millones, se explica por una reducción de 177 millones en el programa energético, compensada parcialmente por un aumento de unos 81 millones en el programa industrial y minero.

La **Agencia Andaluza de la Energía** es la principal perjudicada, con una reducción del 40 % de sus recursos. La reducción no se produce en los fondos FEDER que recibe dicha Agencia, que aumentan cerca de 60 millones,

sino en los recursos procedentes de financiación finalista, que disminuyen aproximadamente 230 millones. Esta evolución es coherente con la finalización del periodo de ejecución del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) y de determinadas líneas extraordinarias de ayudas energéticas.

En este sentido, la disminución se concentra principalmente en los incentivos a la inversión energética gestionados por la Agencia Andaluza de la Energía, asociados en gran medida a financiación finalista. No obstante, la clasificación presupuestaria de ingresos finalistas no identifica por sí sola todos los instrumentos de financiación. Así que, aunque la menor disponibilidad de recursos ha influido indudablemente en el recorte, ello también puede ser compatible con una menor implicación del gobierno andaluz con las políticas de la llamada transición ecológica.

La partida funcional dedicada al Turismo se reduce un 26,6 % en el proyecto de presupuesto, hasta los 118 millones. Esta cifra oculta una importante reordenación en su composición. La reducción se concentra en las operaciones de capital, que caen un 54,3 %, especialmente por la desaparición de dotaciones financiadas con ingresos finalistas y la menor financiación FEDER. Destaca particularmente la ausencia en 2027 de una consignación de 31,2 millones que estaba en 2026 para eficiencia energética y economía circular de empresas turísticas. Sí aumentan un 22 % las transferencias corrientes a la **Empresa Pública para la Gestión del Turismo y del Deporte de Andalucía, S. A**.

En cualquier caso, insistimos en que parte de estos cambios en políticas sectoriales pueden reflejar la distinta programación de fondos finalistas y operaciones no recurrentes. Además, la reordenación de la estructura orgánica del nuevo gobierno andaluz complica el análisis de esta tarea. Estas circunstancias deben analizarse con un detalle y disponibilidad de información que queda fuera del ámbito de nuestra valoración.

También conviene profundizar en lo que podríamos llamar gasto institucional. La función Alta Dirección aumenta un 2,1 %, pero comprende actividad parlamentaria, control externo y otras instituciones, además de los altos cargos del Ejecutivo. Si se analiza específicamente el artículo 10, «Altos cargos y asimilados», la comparación incorporada muestra un crecimiento del orden del 5,6 %.

4.4. Regulación financiera

Respecto a la partida Regulación Financiera, esta crece un 83,3 % en los presupuestos para 2027, hasta 803,1 millones. Esta dotación ya experimentó un espectacular incremento en los presupuestos para 2026, del 2.600 %. Estimamos que requiere un análisis más detenido. Pese a su denominación, los 803,1 millones de euros de esta función se concentran íntegramente en el programa 6.3.B, «Imprevistos y funciones no clasificadas». Su principal componente es el Programa de Refuerzo a la Inversión, dotado con 700 millones y presupuestado inicialmente en un concepto de inversiones reales de carácter genérico.

El diseño suscita, además, una cuestión de evaluación, como en tantas otras ocasiones. La ficha del programa 6.3.B únicamente explicita objetivos relativos a la aplicación del Fondo de Contingencia, pese a que las inversiones a las que aludimos representan el 87,2 % del crédito. No se incorporan allí metas de ejecución, indicadores de resultados ni criterios visibles de selección de proyectos para la parte esencial de la dotación. Esta carencia es poco compatible con una presupuestación por programas orientada a objetivos.

Los restantes créditos de la partida Regulación Financiera cubren acuerdos retributivos y un Fondo de Contingencia de 25 millones (cuadro 9). Este Fondo de Contingencia, como hemos advertido en ocasiones

anteriores, presenta una magnitud ridícula. No tiene más que compararse con su utilización en ejercicios anteriores o con el 2 % del gasto no financiero exigido por la Ley General Presupuestaria para los Presupuestos Generales del Estado.

Además, teniendo en cuenta las condiciones cada vez más inciertas del contexto geoestratégico y climático en que nos movemos, se revela como una partida claramente insuficiente. Implícitamente se apuesta porque su ampliación, llegado el caso, no ofrecerá resistencias políticas de ninguna envergadura.

En consecuencia, el crecimiento del 83,3 % de la llamada **Regulación Financiera** merecería justificarse a nuestro juicio con mucho más detalle. No puede convertirse en un **cajón de sastre de dudosa gestión y desequilibrada composición**. No se cuestiona la utilidad de una reserva para inversiones, sino la conveniencia de que el Parlamento y la ciudadanía puedan identificar ex ante sus objetivos y seguir ex post el destino efectivo del dinero.

Cuadro 9. Composición del programa «Imprevistos y funciones no clasificadas» en 2027

Aplicación presupuestaria	2027 (M€)	% programa
Programa de Refuerzo a la Inversión (capítulo VI)	700,0	87,2
Acuerdos retributivos: administración general	63,4	7,9
Acuerdos retributivos: administración de justicia	14,6	1,8
Fondo de contingencia (capítulo V)	25,0	3,1
TOTAL PROGRAMA 6.3.B	**803,1**	**100,0**

Fuente: Junta de Andalucía, Tomo I del Estado de Gastos de 2027.

4.5. Financiación municipal y Fomento del Empleo Agrario

La Participación de las Entidades Locales en los Tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (**PATRICA**) alcanza 555 millones de euros en 2027, diez millones más que en 2026 (+1,8 %). El aumento es, una vez más, ínfimo, resultando muy modesto frente al crecimiento del presupuesto autonómico. Además, se mantiene una anomalía jurídica y presupuestaria señalada en ejercicios anteriores. La Ley 6/2010 preveía alcanzar una dotación global de 600 millones en 2014, objetivo que sigue sin cumplirse trece años después. La disposición adicional decimoquinta del proyecto de 2027 reconoce expresamente que se demora la aplicación del calendario legal.

Por último, una referencia al Programa de Fomento del Empleo Agrario (PFEA), que es la actual denominación del **antiguo Plan de Empleo Rural (PER)**. Este se mantiene como instrumento de cooperación entre la Junta de Andalucía, el Estado y las entidades locales, especialmente a través de ayudas a las diputaciones provinciales para financiar materiales de obras vinculadas a la contratación de desempleados. Su cuantía para 2027 es idéntica a la de 2026: 65,75 millones. El instrumento tiene finalidades de sostenimiento del empleo rural y mejora de infraestructuras municipales.

La ausencia absoluta de evaluación en términos de eficacia y eficiencia en un programa como el PFEA, que lleva varias décadas en vigor, es ilustrativa. La evaluación de su desempeño prevista para 2027 y recogida en el proyecto de presupuesto de la Junta de Andalucía no tiene ninguna trascendencia ni interés. Cuantifica el número de jornales previstos en 1.945.958 y el de contrataciones en 123.180. Y son las mismas cifras que las recogidas en el proyecto de presupuesto para 2026.

En suma, el estado de gastos de 2027 evidencia un refuerzo apreciable de prestaciones y servicios sociales, una cierta mejora de la inversión real directa y una dotación universitaria que debe cualificarse. Pero también muestra una expansión del gasto corriente superior a la del conjunto del presupuesto, una caída del gasto agregado de capital, una contracción llamativa del gasto dedicado a investigación e innovación, y el mantenimiento de deficiencias de programación y transparencia en algunas partidas.

5. Conclusiones con perspectiva de futuro

"**Gastamos más que nunca en sanidad**. O en educación. O en…" Esta frase no puede ser el gran activo en la presentación de un proyecto de presupuesto. Gastar más que nunca no es per se un mérito. De hecho, elevadas cifras de gasto público suelen esconder grados de ineficiencia elevados. Además, la eficacia con que se alcanzan los objetivos de las políticas públicas no se encuentra de ninguna manera garantizada por un volumen de gasto elevado. Más bien es probable que ocurra lo contrario, al igual que con la eficiencia.

En las páginas anteriores se han expuesto las principales cifras del proyecto de presupuesto de la Junta de Andalucía para 2027. También una valoración de estas en términos macroeconómicos, de disciplina fiscal y de composición y/o variación con respecto al presupuesto inmediatamente anterior de 2026.

Y, en al menos un par de casos, se han apuntado circunstancias que motivan la adopción de iniciativas encaminadas a mejorar el diseño del presupuesto. Tanto en términos de eficiencia, eficacia y transparencia. Se trata de lo señalado sobre la indefinición de la partida Regulación Financiera y la nula evaluación de un programa de gasto, el PFEA (antiguo PER), que lleva décadas enquistado en las cuentas de la administración autonómica. Pero ha sido tan solo un botón de muestra.

La **sostenibilidad de las finanzas públicas** en nuestro entorno se va a encontrar sometida a presiones de diverso alcance. Y no alejados de haciendas autonómicas como la andaluza. De un lado, a las siempre insatisfechas necesidades de gasto convencionales (en sanidad, infraestructuras, etc.), se le unen factores que las intensificarán. Me refiero al envejecimiento de la población, los riesgos geopolíticos, el cambio climático y otros (Marín, Martínez López y Pérez, 2024). También existen límites al crecimiento de la presión fiscal para financiar ese incremento del gasto (Martínez López, 2023).

En ese contexto, presumir de gastar más que nunca es una irresponsabilidad fiscal. Porque dado lo anterior solo cabría recurrir al endeudamiento del gobierno como herramienta de cierre financiero y eso puede conllevar costes de eficiencia y equidad considerables. Así que la única herramienta fiable y robusta para enfrentar los retos de sostenibilidad de las cuentas públicas es una apuesta decidida y sostenida por la evaluación del gasto público y los impuestos en términos de eficiencia y eficacia.

En efecto, la **pléyade de beneficios fiscales** que agujerean el sistema tributario andaluz merece una reconsideración extensiva e intensiva. A lo largo del texto se han citado ejemplos en el ITPAJD o el impuesto sobre las bolsas de plástico de un solo uso. Pero hay más.

En términos de gasto, sin ánimo exhaustivo y tan solo de modo ilustrativo, pueden citarse varias avenidas de evaluación de su eficacia y eficiencia. En el caso de la seguridad y promoción social, sería de interés enlazar la evolución del gasto público autonómico con el número de personas atendidas, los tiempos de reconocimiento de prestaciones y la intensidad efectiva de los servicios, entre otros factores.

La misma **exigencia de evaluación es aplicable a sanidad y educación**. La ampliación de plantillas, la actualización de retribuciones y el aumento de gasto en suministros pueden ser respuestas necesarias al encarecimiento de la prestación de los servicios. Pero la mejora presupuestaria no equivale por sí sola a una mejora de su eficacia. Sería preciso contrastarla con las listas de espera y la actividad asistencial, la accesibilidad de la atención primaria, las ratios docentes efectivas, el aprendizaje medido con indicadores tipo PISA o las desigualdades territoriales en la provisión de servicios públicos autonómicos. Es particularmente

pertinente separar el gasto que simplemente preserva la capacidad de prestación ante el aumento de costes del que permite ampliar cobertura y calidad.

El creciente coste efectivo por envase de medicamento es otro caso que merecería evaluar. Para interpretar económicamente esta evolución sería necesario conocer si ese mayor coste responde a un aumento del número de pacientes tratados, a la incorporación de tratamientos más eficaces y costosos, a cambios en la composición terapéutica o a variaciones en los costes de adquisición. También si la desaparición de las subastas de medicamentos hace unos años ha tenido alguna influencia sobre esta desfavorable evolución del coste unitario.

Por el contrario, a diferencia de otros programas presupuestarios, el de vivienda sí establece indicadores de eficacia más precisos y comparables a los de 2026 en términos de número de beneficiarios, cuantía y naturaleza de las ayudas, etc. No obstante, algunos de ellos llaman la atención. Por ejemplo, que el objetivo global de personas que mejoran su acceso a una vivienda se mantenga en 50.000 en 2027, exactamente igual que en 2026, pese al incremento presupuestario. O que la previsión de ayudas al alquiler a personas vulnerables disminuya de 7.200 a 5.500. Esta reducción merece explicarse, especialmente en un contexto de dificultades de acceso a la vivienda.

En definitiva, se trata de dejar a un lado el eslogan fácil pero fiscalmente irresponsable (“gastamos más que nunca”) y apostar realmente por una **gestión pública eficiente y eficaz**. Existirán, sin duda, presiones en sentido contrario por parte de grupos de interés y obstáculos electoralistas de corto plazo, pero la racionalidad económica y, en última instancia la ciudadanía, lo agradecerán.

Bibliografía y fuentes documentales

Acuerdo de Gobierno y Estabilidad PP-Vox para Andalucía (2026): Acuerdo suscrito el 2 de julio.

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) (2026a): Informe conjunto sobre la ejecución presupuestaria, deuda pública y regla de gasto de 2026 y sobre el Plan Económico-Financiero 2026-2027 de Andalucía, Informe 46/26, 15 de julio.

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) (2026b): Informe sobre las previsiones macroeconómicas del Presupuesto para 2027 de Andalucía, Informe 70/26, 15 de octubre.

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) (2026c): Informe sobre los proyectos y líneas fundamentales de los presupuestos de las Administraciones Públicas (AAPP) para 2027, Informe 74/26, 4 de noviembre de 2026.

Cámara de Cuentas de Andalucía (2025): Fiscalización de la Cuenta General de la Junta de Andalucía. Ejercicio 2023.

De la Fuente, Á. (2026): La liquidación de 2024 del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común, Estudios sobre la Economía Española, 2026/24, FEDEA.

Díaz, M., Marín, C. y Martínez López, D. (2026): El saldo estructural de las comunidades autónomas, 2024-2025, Estudios sobre la Economía Española, 2026/18, FEDEA.

Dolz, C. (2024): Diez comunidades autónomas incumplen sus objetivos de ahorro en 2023 tras aprobar rebajas fiscales y aumentos de gastos en año electoral, Infobae, 3 de abril.

Herencia, J. A. (2026): La Junta puede gastar ahora 53.067 millones, un 3 % menos que en 2027, Diario de Sevilla, 26 de octubre.

Instituto Nacional de Estadística (2026): Índice de Precios de Vivienda, segundo trimestre de 2026, nota de prensa de 7 de septiembre.

Junta de Andalucía (2017): Informe Económico y Financiero. Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2018.

Junta de Andalucía (2024): Informe Económico y Financiero del proyecto de Presupuesto para 2025.

Junta de Andalucía (2025): Informe Económico y Financiero del proyecto de Presupuesto para 2026.

Junta de Andalucía (2026a): Informe Económico y Financiero del proyecto de Presupuesto para 2027.

Junta de Andalucía (2026b): Proyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2027.

Junta de Andalucía (2026c): Tomo I del Estado de Gastos del Proyecto de Presupuestos para 202).

Junta de Andalucía (2026d): Pormenor del Estado de Ingresos del Proyecto de Ley del Presupuesto para 2027.

Junta de Andalucía (2026e): Acuerdos del Consejo de Gobierno, sesión de 30 de octubre de 2026, presentación del Proyecto de Presupuestos para 2027.

Ley 6/2010, de 11 de junio, Reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

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.

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Marín, C., Martínez López, D. y Pérez, J. J. (2024): ¿Es posible la estabilidad presupuestaria en el actual contexto de crecientes necesidades de gasto público?, Papeles de Economía Española, 182, 36-48.

Martínez López, D. (2022): Propuesta de cálculo y actualización de la recaudación normativa de tributos cedidos y tasas en el sistema de financiación de las comunidades autónomas, Fundación Pública Andaluza Instituto de Estudios sobre la Hacienda Pública de Andalucía (IEHPA).

Martínez López, D. (2023): La presión fiscal en España puede haber tocado techo. https://www.expansion.com/blogs/defuerosyhuevos/2023/06/28/la-presion-fiscal-en-espana-puede-haber.html

Martínez López, D. (2026): Preguntas sobre financiación universitaria, Diario de Sevilla, 30 de abril.

Ministerio de Hacienda (2026): Cuadros de liquidación de los recursos del sistema de financiación autonómica correspondientes a 2024.

Ministerio de Sanidad (2026): Estadística de consumo hospitalario de medicamentos, julio de 2026. Datos provisionales.

Observatorio Económico de Andalucía (2025): Valoración del proyecto de Presupuestos de Andalucía para 2026, presentación de D. Martínez López, 18 de noviembre.

Rocha, C. (2021a): La Junta se da hasta dos años para aplicar el resultado de las auditorías del sector instrumental, Diario de Sevilla, 21 de julio.

Rocha, C. (2021b): Las auditorías aconsejan fusionar RTVA y Canal Sur para reducir costes, Diario de Sevilla, 2 de agosto.

Elaboración

Diego Martínez López — Miembro de la Junta Directiva del Observatorio Económico de Andalucía. Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla, e investigador de FEDEA.

El autor agradece las sugerencias de Francisco J. Ferraro. En cualquier caso, las opiniones expresadas comprometen únicamente a su autor y no reflejan necesariamente la posición de las instituciones a las que pertenece.

OBSERVATORIO ECONOMICO DE ANDALUCIA

Con la colaboración de

Fundación Unicaja