

El escenario presupuestario de las Administraciones Públicas andaluzas

José M. Domínguez Martínez, Sergio Corral Delgado, José María López Jiménez y Rafael López del Paso

Resumen: El objetivo de este trabajo es ofrecer una visión panorámica del escenario presupuestario de las administraciones públicas andaluzas en el contexto actual. Inicialmente se lleva a cabo una delimitación institucional del sector público andaluz, atendiendo a su estructuración y mostrando su dimensión económica; a continuación se procede a reseñar el marco normativo sobre el que se articula la actuación presupuestaria, analizando luego la estructura de ingresos y gastos atendiendo a las clasificaciones básicas; en un apartado posterior se examina cómo ha incidido la crisis económica y financiera reciente en las finanzas públicas; el siguiente se dedica a mostrar las nuevas disposiciones adoptadas con incidencia en la actuación presupuestaria; finalmente se perfilan las proyecciones presupuestarias inherentes al escenario de la etapa de consolidación fiscal en la que estamos inmersos. En un último apartado se reflejan las principales conclusiones alcanzadas.

Palabras clave: Administraciones públicas andaluzas; finanzas públicas; proyecciones presupuestarias; consolidación fiscal.

Códigos JEL: H30; H50; H60.

1. Introducción

La relevancia de la actuación presupuestaria del sector público en una economía mixta desarrollada está fuera de toda duda. El indicador a través del que habitualmente se mide la participación del sector público en la economía, la ratio gasto público/PIB, sintetiza un nivel cuantitativo global, pero es incapaz de reflejar la extraordinaria variedad de canales a través de los cuales la intervención pública influye o determina los flujos que subyacen al complejo entramado del sistema económico. El sector público es un motor fundamental para el funcionamiento del circuito económico, que es altamente dependiente de sus actividades. También, sin embargo, el sector público es tributario del propio curso de la actividad económica, que, de manera automática o inducida, condiciona en gran medida sus gastos e ingresos. La experiencia española de los últimos años ilustra, de forma descarnada, el alcance y las consecuencias de esa mutua interacción¹.

El esquema de interrelaciones se torna mucho más intrincado cuando, como ocurre en España, nos encontramos ante un sector público multijurisdiccional,

organizado con arreglo a distintos niveles territoriales y/o funcionales². Aun cuando existan las lógicas delimitaciones legales, una vez que traspasamos ese velo observamos que los presupuestos de las distintas administraciones, máxime cuando nos circunscribimos a un determinado espacio, están formados por una compleja red de vasos comunicantes.



¹ Este artículo está basado en el Documento de Trabajo elaborado por Domínguez et al. (2012) para el Observatorio Económico de Andalucía.

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

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

En una región como la andaluza, con una dimensión económica y poblacional que supera la de numerosos Estados de la Unión Europea, y donde la tasa de paro sobrepasa la cota del 35%, la cuestión tiene un interés que va, naturalmente, mucho más allá de la retórica. Para calibrar la situación que pueda vislumbrarse es crucial poder discernir cuál es el escenario presupuestario en el que, en esta nueva etapa, se ven inmersas las administraciones públicas andaluzas.

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

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

Diversas instancias del sector público tienen una proyección directa o indirecta en el territorio andaluz, desde algunas internacionales hasta otras que se circunscriben a ámbitos inferiores al del municipio. Un recorrido completo nos llevaría a incluir las siguientes: Unión Europea, Administración Central del Estado, Administraciones de la Seguridad Social, Junta de Andalucía, Diputaciones Provinciales andaluzas, Ayuntamientos andaluces y otras entidades locales andaluzas. Este trabajo se centra en las administraciones públicas andaluzas, que, en principio, son fácilmente identificables. No obstante, debe tenerse presente que el criterio relevante utilizado por la contabilidad nacional para calificar a una entidad como administración pública no es tanto la forma jurídica como el hecho de que la mayor parte de sus ingresos provengan de las arcas públicas, lo que engloba dentro de su campo a aquellas entidades, societarias o no, en las que se dé tal circunstancia (Domínguez Martínez, 2008).

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

En este contexto, es importante identificar las conexiones entre los diferentes niveles, fundamentalmente a través de transferencias corrientes y de capital, cesión de ingresos o mera intermediación, como en el caso de la participación de las corporaciones locales en los ingresos del Estado, que se canalizan por la Junta de Andalucía (965 millones de euros en 2010), al igual que las ayudas procedentes del presupuesto general de la Unión Europea (2.282 millones de euros en 2010). La dimensión del sector público autonómico y local andaluz, aproximada mediante la cifra de gasto público, ascendía a unos 7.800 millones de euros en el año 1989, lo que representaba un 23,1% del valor añadido bruto total de Andalucía en dicho año (Medel y Domínguez, 1993, págs. 643-644). En el año 2010, la referida cifra de gasto público se elevaba a unos 36.900 millones de euros,

lo que equivalía a un 25,6% del PIB regional³. De dicho total, un 70% corresponde a la Administración autonómica y un 30% a la Administración local.

En el ejercicio 2010, el gasto no financiero de la comunidad autónoma andaluza ascendió a 26.343 millones de euros, en tanto que el de las corporaciones locales andaluzas alcanzó la cifra de 10.553 millones de euros. De este último total, las diputaciones gastaron 1.689 y los ayuntamientos 8.864 millones de euros. Una cuarta parte de este último montante se concentra en los ayuntamientos que son capitales de provincia.

Otros indicadores permiten aproximar la dimensión económica del sector público autonómico andaluz. Andalucía es una de las regiones donde mayor peso relativo tiene el gasto público autonómico y local dentro del PIB, siendo superada por País Vasco y Navarra, Extremadura y Castilla-La Mancha. Las diferencias observadas son menos acusadas cuando nos centramos en la importancia del consumo público (13,9% del PIB en Andalucía).

Por lo que se refiere al empleo público, en enero de 2012, el sector público autonómico y local andaluz ocupaba a 403.000 personas, lo que representaba un 15,6% de la ocupación total, porcentaje solo superado en Castilla-La Mancha y Extremadura. En términos de empleos por cada 10.000 habitantes, la cifra de Andalucía (47,7) superaba moderadamente la media nacional (44,6).

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

3. El marco normativo: una síntesis

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

razonada, adaptación a una realidad que muta a velocidad de vértigo.

Una muestra de ello la encontramos en el hecho de que a lo largo de 2012 se aprobaron 29 Reales Decretos-ley, cuyo presupuesto habilitante es una situación de extraordinaria y urgente necesidad. Ni siquiera la Carta Magna se ha visto exonerada de su modificación, por sorpresa, en el verano de 2011.

En el denominado Estado complejo, la unidad de la nación no es obstáculo para que simultáneamente se reconozca el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que lo integran, con el único límite de que se mantenga la solidaridad entre todas ellas. Reflejo del acceso a la autonomía es la facultad de promulgar leyes por los parlamentos autonómicos, las cuales no están subordinadas a las procedentes del Estado, sino que ambos niveles se interrelacionan en virtud del principio de competencia, lo que implícitamente apunta a una necesidad de coordinar las esferas estatal y autonómica, y al reconocimiento del principio de lealtad institucional.

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

Las Administraciones estatal, autonómica y local se ven complementadas por la llamada Administración institucional, la cual se integra por entidades de naturaleza fundacional o privada creadas por una Administración Pública, que no han dejado de levantar suspicacias por su salida de la órbita del derecho administrativo sin dejar de ser Administración. Este marco institucional estatal, en sentido lato, que comprende desde la Administración General del Estado hasta las Entidades Locales, se inserta a su vez en el aparato institucional de la Unión Europea, con un alcance práctico amplio, pues se debe tener presente la cesión del ejercicio de determinadas competencias propias del Estado, inherentes a su soberanía, a la Unión.

Aunque el sujeto obligado directamente frente a las instituciones europeas es, conforme a las normas de Derecho Internacional Público, el Estado español, las directrices comunitarias en materia de estabilidad presupuestaria afectan de forma indirecta a las administraciones públicas, más ahora tras la

³ Para el cálculo del referido porcentaje se han detraído las transferencias de la administración autonómica a las corporaciones locales, así como las transferencias procedentes de la UE.

modificación del artículo 135 de nuestra Carta Magna, y su desarrollo por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en el marco más amplio del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento ⁴.



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

Si se sopesa la multiplicidad de Administraciones (comunitaria, estatal, autonómica, local, institucional), no parece que sea sencillo en absoluto trazar un marco competencial detallado ni encontrar una praxis carente de roces y conflictos.

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

Acerca de las Haciendas locales, el artículo 142 de la Constitución muestra que «deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de

participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas».

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

De la nueva redacción del artículo 135, y su desarrollo por la Ley Orgánica 2/2012, resulta que todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros. Sin embargo, las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario. Los límites de déficit estructural sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

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

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

En el caso de la Junta de Andalucía, del total de la recaudación impositiva del ejercicio 2010⁵, prácticamente el 90% tuvo su origen en impuestos cedidos, total o parcialmente, por el Estado, en los que la

⁴ Para profundizar en la materia nos remitimos a Domínguez y López (2012).

⁵ En 2010, los ingresos corrientes ascendieron a 21.251 millones de euros, con la siguiente distribución: transferencias corrientes, 53,8%; impuestos directos, 17,9%, impuestos indirectos, 24,6%; tasas y precios públicos, 3,7%.

Comunidad Autónoma dispone de autonomía, en distinto grado, sobre diferentes elementos determinantes de las obligaciones tributarias; dentro de dicho grupo destaca el IRPF, con un peso del 38,8% del total de los ingresos impositivos; un 38,9% correspondió a participaciones territorializadas en el IVA y los impuestos especiales de fabricación, en los que no se dispone de ninguna competencia normativa; tan solo un 0,1% provino de impuestos propios de creación autóctona (Impuesto sobre el Juego del Bingo e Impuestos Ecológicos). Más de un 80% de la recaudación procedió del IRPF y de los impuestos general y específicos sobre el consumo.

Por su parte, para las Corporaciones Locales, las transferencias (corrientes y de capital) representan prácticamente la mitad de los ingresos obtenidos, seguidos en importancia de los impuestos directos, en los que tiene su origen el 26,5% del total de ingresos.

Aproximadamente un 62,3% del gasto autonómico corresponde a la producción de los denominados bienes públicos de carácter preferente, entre los que se incluyen la sanidad (35,1% del total), la educación (25,9%) y la cultura (1,3%). Las actuaciones de carácter económico absorbieron en 2010 un 13,2% del total; las de protección y promoción social, un 13,1%; las de carácter general, un 9,1%; y los servicios públicos básicos, un 2,3%. La estructura funcional reseñada es similar a la que se observa para el conjunto del gasto autonómico en España.

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

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

Aun con efectos retardados, la crisis económica y financiera golpeó sin contemplaciones las finanzas del conjunto de la Administración del Estado en España, llevando el déficit de las Administraciones Públicas a superar en el año 2009 todos los registros históricos, con una cifra superior al 11% del PIB. Aunque con

diferencias de grado, ninguna Administración se ha visto exonerada del impacto de la crisis sobre sus cuentas⁶.

El déficit de las Administraciones Públicas españolas en el año 2012 se situó, excluyendo las ayudas a las entidades financieras, en el 6,98% del PIB, con una desviación de 0,68 puntos porcentuales respecto al objetivo del plan de consolidación fiscal (6,3%). Según distintos análisis, el origen de dicha desviación se localiza principalmente (0,4% del PIB) en el ámbito autonómico. El mecanismo de entregas a cuenta del sistema de financiación autonómica, que, en una fase recesiva, retarda la incidencia de las caídas en la recaudación en los presupuestos autonómicos, es una de las razones identificadas como explicación del desajuste referido (Conde-Ruiz et al., 2012).

A la espera de poder conocer los datos contables de los ejercicios 2011 y 2012, es aconsejable limitar el análisis a los años para los que se dispone de la liquidación presupuestaria. En el caso de la comunidad autónoma, la recaudación tributaria de 2010 es inferior en un 23% a la de 2007. Por el contrario, los datos referentes a los ayuntamientos muestran una evolución irregular, que habrá de contrastarse una vez que se tengan datos de la liquidación definitiva de 2010. Observaciones similares cabe formular respecto al ahorro. Por lo que se refiere al déficit, en el caso autonómico, su cuantía ha venido ampliándose desde 2008 (Domínguez, 2012). Los datos más recientes confirman que su magnitud en 2012 (2,02% del PIB) es superior a la prevista (1,5% del PIB), lo que arroja una desviación del orden de los 570 millones de euros⁷.

Durante 2009 y 2010, según se recoge en Junta de Andalucía (2011a, págs. 20-22), la Junta de Andalucía desarrolló un programa de estímulo fiscal que supuso

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

El Programa de Estabilidad del Reino de España 2012-2015, actualizado por el Consejo de Ministros de 27 de abril de 2012, no es ajeno a que la gobernanza fiscal requiere de un esfuerzo conjunto de la Administración Central, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales.

⁷ Igualmente supera la cifra prevista en el avance de la liquidación del presupuesto.

«un incremento transitorio del gasto mediante la movilización de 13.625 millones de euros». El día 14 de septiembre de 2011, la agencia de rating Fitch (2011a, pág. 1) rebajó la calificación crediticia a largo plazo de la Junta de Andalucía (de «AA-» a «A+»), lo que reflejaba «el brusco deterioro fiscal y financiero en 2010 y la tímida recuperación esperada a corto plazo»⁸.

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

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

Por otro lado, la tesorería se ha resentido notablemente, en la medida en que los saldos líquidos pasaron de una media de 4.500 millones de euros, entre 2005 y 2010, a 1.100, a finales de 2011. Pese a esta aún apreciable holgura, Fitch (2011a, pág. 1) advertía de que «el nivel de gastos pendientes de pago es alto, representando un 14,4% del gasto de 2010. Esto representa 1,3 veces su nivel de reservas».

La existencia de deudas ocultas en las administraciones regionales españolas ha sido un motivo de preocupación alertado en algunos informes de analistas (Freemarket Corporate Intelligence, 2011). Otros, sin embargo, consideran que las cifras de deuda computadas por el

Banco de España deben admitirse como bastante fiables (Barclays Capital, 2011, pág. 15). No obstante, no deja de ser significativo el «misterio» planteado por la revista *The Economist* (2012, pág. 24): «Las regiones españolas incurrieron en un déficit estimado de 14.000 millones de euros en 2011. ¿Quién está financiado este desfase? Los préstamos bancarios a corto plazo y los proveedores impagados son la mejor apuesta. Esto es insostenible».

En 2012, la deuda del sector público autonómico andaluz representaba un 15,0% del PIB, nivel significativamente inferior al del conjunto de administraciones regionales españolas (18,6%). Nueve comunidades (Galicia, Aragón, Extremadura, Castilla y León, Asturias, La Rioja, Canarias, Madrid y País Vasco) tienen un menor nivel de endeudamiento que el de Andalucía.

Por lo que se refiere a la carga financiera de la deuda (intereses más amortizaciones), con un 4,3% sobre los ingresos corrientes, en el año 2006 se alcanzó el nivel más bajo desde 2002. A raíz del deterioro presupuestario, en los años siguientes dicho indicador aumenta notablemente, situándose en el 10,9% en 2012.

6. Nuevas disposiciones con incidencia en la actuación presupuestaria

A continuación se hace referencia a algunas de las disposiciones más recientes que influyen en la actuación presupuestaria.

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

En el preámbulo del Real Decreto-ley 7/2012 se cifra la cuantía requerida en 35.000 millones de euros. El Fondo se dota con una aportación por un importe de hasta

⁸ La revisión a la baja afectó asimismo a las comunidades de Canarias, Cataluña, Murcia y Valencia (Fitch, 2011b). Con fecha 2 de febrero de 2012, Fitch (2012) llevó a cabo una nueva revisión a la baja, desde «A+» a «A», en el marco de otras revisiones similares a un conjunto de gobiernos regionales y locales. El 31 de mayo de 2012 se practicó una nueva revisión, desde «A» a «BBB», como consecuencia de las mayores dificultades que presenta la Comunidad autónoma andaluza para restablecer una nueva senda de crecimiento económico y para afrontar los pagos de la deuda (Fitch, 2012).

6.000 millones de euros con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, de los que 1.500 millones de euros serán desembolsables en 2012. La diferencia hasta alcanzar los 35.000 millones estimados para atender las deudas con los proveedores acreedores de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales se obtendrá mediante la captación de financiación en los mercados de capitales nacionales y extranjeros, la formalización de operaciones de préstamo con el Estado, dentro de los límites fijados para cada ejercicio en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, así como la realización de operaciones de gestión activa de su tesorería, y, para minimizar la exposición a riesgos financieros, la concertación de otras basadas en instrumentos financieros.

El Fondo por el que se instrumenta el mecanismo de financiación se crea por el antes citado Real Decreto-ley 7/2012. Se dirige por un Consejo Rector y pretende coadyuvar a la concertación de las operaciones destinadas al pago de las obligaciones pendientes de las Entidades Locales y de las Comunidades Autónomas. El Fondo se adscribe al Ministerio de Economía y Competitividad, a través de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, queda bajo la tutela del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y se integra en el sector público empresarial. Su agente de pagos es el ICO.

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

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

El Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, ha comportado el inicio de la segunda fase de los mecanismos de financiación para el pago a los proveedores de las Entidades Locales y Comunidades Autónomas.

Finalizamos este apartado con una mención al Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2012 y al Real Decreto 451/2012.

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

Se persiguen los siguientes objetivos: reducción relevante de entidades mediante la realización de fusiones y extinciones de sociedades y fundaciones, una mejor utilización de las capacidades públicas de supervisión y control, y una reducción de los gastos en que incurre el sector público empresarial y fundacional. El Acuerdo resulta aplicable a la Administración Central, pero, para que pueda tener un efecto multiplicador, se anima por el Gobierno a las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales a asumir estos criterios para los sectores públicos empresarial y fundacional que les son propios. Así, de las 525 empresas públicas que las Comunidades Autónomas se comprometieron a cerrar, en marzo de 2013 se encuentran sin actividad 477, lo que supondrá un ahorro de más de 1.500 millones de euros en el periodo 2011-2013 (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2013a).

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

7. Proyecciones presupuestarias en una etapa de consolidación fiscal

Andalucía es una de las comunidades autónomas que disponen de un plan económico-financiero de reequilibrio (PEF) aprobado por el Consejo de Política

Fiscal y Financiera para el período 2012-2014 (Ministerio de Hacienda y Administraciones de Públicas, 2012).

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

Las medidas previstas para conseguir dichos objetivos se describen en Junta de Andalucía (2011a y 2012a). El impacto estimado del Plan Económico-Financiero de Reequilibrio de la Junta de Andalucía 2012-2014 se cifra en 3.442,5 millones de euros.

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

Posteriormente, a efectos de garantizar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria para 2012, en sesión celebrada el 2 de marzo de 2012, el Consejo de Ministros acordó que la Comunidades Autónomas no podrán alcanzar en ningún caso déficit superiores al 1,5% del PIB, siendo Andalucía la única Comunidad Autónoma que se ha opuesto en el Consejo de Política Fiscal y Financiera a su aplicación. La disconformidad de la Junta de Andalucía con las recientes medidas adoptadas por el Gobierno nacional se extiende a la distribución de la inversión pública estatal regionalizable en los Presupuestos Generales del Estado 2012 y 2013. En 2013, con 621,9 millones de euros, Andalucía acapara el 12,4% del total nacional, cuantía inferior en más de 270 millones de euros a la que le correspondería atendiendo a su peso relativo en términos poblacionales (17,8%), según se recoge en su Estatuto de Autonomía.

Los presupuestos de la Junta para el año 2012, elaborados con anterioridad a la medida adoptada por el Gobierno de elevación del límite del déficit público al 1,5% del PIB, incorporaron como novedad un límite al gasto no financiero «que actuará como instrumento adicional de disciplina presupuestaria. La cifra aprobada no podrá alterarse si, como consecuencia de ello, se incrementa la necesidad de financiación en términos de contabilidad nacional» (Junta de Andalucía, 2011b, pág. 34)⁹.

La constatación de que el saldo presupuestario de la Junta de Andalucía, que se ha situado en el 2,02% en 2012 (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2013b) del PIB, ha superado significativamente el objetivo contemplado en el PEF (1,5%), y que, además el hecho de que el dato de 2011 haya supuesto una desviación frente al objetivo de estabilidad fijado para la Comunidad Autónoma de 0,72% del PIB regional, obliga a afrontar un escenario de mayor tensión si se pretende cumplir con el objetivo fijado para 2013, con el agravante de la mayor deuda acumulada por las desviaciones no previstas. Aun en la senda trazada en el PEF, el montante de la deuda autonómica se multiplicará por 1,6 entre finales de 2011 y finales 2014, al pasar de 17.297 a 27.384 millones de euros (11,8% y 17,9% del PIB, respectivamente). La carga financiera de la deuda se colocaría, bajo las hipótesis del PEF, prácticamente en el 12,2%.

El panorama se torna más complejo si se tiene presente que la elaboración del presupuesto autonómico para 2013 se basó en la hipótesis de una variación anual del PIB del -1,2%. De confirmarse las previsiones económicas más recientes, que apuntan una tasa de variación real del -1,6%, la cifra del PIB nominal de 2013 sería inferior en más de 5.000 millones de euros a la inicialmente proyectada. La pérdida de recaudación

⁹ El 17 de febrero de 2012, el Consejo de Ministros autorizó a la Comunidad Autónoma andaluza a tomar préstamos a largo plazo y a realizar emisiones de deuda pública hasta un importe máximo de 2.506,11 millones de euros. Esta operación tiene como finalidad financiar los vencimientos de deuda previstos en 2012, por importe de 1.283,42 millones de euros, por lo que la operación no supondrá un aumento del endeudamiento autonómico al final del ejercicio, y financiar el abono en 2012 de las cantidades aplazadas de la liquidación negativa, correspondiente a los ejercicios 2008 y 2009, del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común, por importe de 1.222,69 millones de euros. La vigencia de la autorización de endeudamiento es el año natural y se tramita a cuenta del programa anual de endeudamiento de 2012 de la Comunidad Autónoma.

tributaria estimada se mueve dentro de una horquilla con una cifra media algo superior a los 300 millones de euros (0,2% del PIB).

El presupuesto consolidado de la Junta de Andalucía para 2013 contempla un déficit de 1.028 millones de euros, lo que equivaldría a un 0,7% del PIB (Junta de Andalucía, 2012b). El simple efecto del mencionado decrecimiento real elevaría el déficit al 0,9% del PIB. Naturalmente, la evolución real se verá condicionada por la incidencia de los ajustes incorporados en los Presupuestos Generales del Estado, el impacto de otras medidas aprobadas por el Gobierno central, así como por las repercusiones que se deriven de una economía adentrada en una nueva recesión, de un mercado de trabajo atrapado en tasas de desempleo insoportables y una demanda interna deprimida. A este respecto, la agencia Moody's (2012, pág. 2) destacaba como desafíos para el presupuesto autonómico la rigidez de los gastos corrientes, el probable incremento de las obligaciones contingentes (como la deuda asociada a los servicios de salud) y la debilidad relativa de la economía regional.

Algunas de las medidas contenidas en el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, tienen un impacto relevante para las entidades integrantes del sector público autonómico y local de Andalucía.

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

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

8. Conclusiones

Del trabajo realizado pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- i. El estudio de la realidad presupuestaria del sector público autonómico y local tropieza con importantes escollos metodológicos, así como con notables deficiencias y lagunas informativas que dificultan enormemente cualquier intento de evaluación actualizada, rigurosa y objetiva al margen de los propios entes objeto de análisis. La existencia de un marco normativo en pleno proceso de efervescencia no viene sino a añadir dificultades a la hora de enfocar y acotar las áreas de estudio.
- ii. La dimensión económica del sector público autonómico y local representa algo más de una cuarta parte del producto interior bruto regional, lo que viene a significar una de las mayores cuotas de influencia dentro del panorama regional de España. De dicho total, un 70% corresponde a la Administración autonómica y un 30% a la Administración local. Dentro de esta última, a su vez, el mayor protagonismo corresponde a los Ayuntamientos (83%).
- iii. La financiación de las Corporaciones Locales andaluzas descansa esencialmente en las transferencias (que aportaron cerca de un 60% del total de los ingresos en 2010) y en los impuestos (27%).
- iv. La Junta de Andalucía no dispone de potestad normativa respecto a los impuestos generales y específicos sobre el consumo, que representan un 40% de la recaudación impositiva total. El hecho de que un 90% de esta corresponda a la imposición sobre la renta y sobre el consumo explica la alta dependencia de los ingresos del ciclo económico.
- v. Los rasgos más significativos del gasto público local en Andalucía son los siguientes: más de la mitad del gasto (49%) corresponde a gastos de personal y de compras de bienes corrientes y servicios.
- vi. Del total del gasto no financiero previsto en el presupuesto consolidado inicial de la Junta de Andalucía para 2013 (23.041 millones de euros), más de un 49% corresponde a gastos de personal y de compras de bienes corrientes y servicios, y un 4,3% a gastos de intereses de la deuda.

vii. Desde una perspectiva funcional, la sanidad (35% del total) y la educación (26%) son los dos destinos más importantes del gasto público autonómico. La composición funcional del gasto es similar a la que se observa para el conjunto de Comunidades autónomas.

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

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

x. El saldo presupuestario de la Junta de Andalucía en 2012 se ha situado en el 2,02% del PIB, superando así el objetivo contemplado en el Plan Económico Financiero (PEF) vigente (1,5%) y, en menor medida, el saldo del conjunto de Comunidades autónomas (-1,73%). El desfase generado, del orden de 570 millones de euros, obliga a elevar el nivel de endeudamiento por encima de la senda prevista. Aun en la senda trazada en el PEF, el montante de la deuda autonómica se multiplicará por 1,6 entre finales de 2011 y finales 2014, al pasar de 17.297 a 27.384 millones de euros (11,8% y 17,9% del PIB, respectivamente). La carga financiera de la deuda se colocaría, bajo las hipótesis del PEF, por encima del 12%.

xi. El presupuesto consolidado de la Junta de Andalucía para 2013 contempla un déficit de 1.028 millones de euros, lo que equivaldría a un 0,7% del PIB. El simple efecto de un agravamiento de decrecimiento real según

las previsiones económicas actuales elevaría el déficit al 0,9% del PIB. Naturalmente, la evolución efectiva se verá condicionada por la incidencia de los ajustes incorporados en los Presupuestos Generales del Estado, el impacto de otras medidas aprobadas por el Gobierno central, así como por las repercusiones que se deriven de una economía adentrada en una nueva recesión, de un mercado de trabajo atrapado en tasas de desempleo insoportables y una demanda interna deprimida.

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

xiii. Una visión de la ejecución de los presupuestos públicos en el curso de la última década permite apreciar que, al igual que ha ocurrido en el conjunto del Estado, se han adquirido compromisos de gasto basados en ingresos coyunturales, productos en gran medida del auge económico, que se han desinflado a raíz de la crisis.

xiv. Más allá de consideraciones ideológicas y de las deficiencias institucionales en la construcción europea, la pertenencia a una unión monetaria conlleva una serie de exigencias y limitaciones. La que concierne al déficit público es una de ellas. Si se admite esa restricción, por definición, salvo las circunstancias previstas, el déficit estructural queda prácticamente descartado. Dentro de ese marco, constituye una elección social apostar por la vía de la disminución de los gastos o por la de aumento de los tributos para lograr unas cuentas públicas equilibradas. Lo que se presta a poca discusión, siempre que se admitan las premisas institucionales de la integración europea, es que los gastos deben acomodarse tendencialmente a los ingresos o los ingresos a los gastos. Hoy por hoy, el debate acerca del déficit público es estéril, dentro de un proyecto que ha establecido unas determinadas reglas, por supuesto, discutibles. Para retomarlos sería preciso recuperar la libertad de actuación saliéndose de un club regido por tales normas. Dentro de este, evidentemente, sería imprescindible corregir sus carencias institucionales y establecer

mecanismos de compensación de los desequilibrios territoriales.

Referencias bibliográficas

BARCLAYS CAPITAL (2011): Spanish Regions. Assessing the risks, 15 de junio.

CINCO DÍAS (2011): Las siete fórmulas para ajustar el presupuesto regional y local, 25 de noviembre.

CONDE-RUIZ, J. I.; RUBIO-RAMÍREZ, J., y MONTALBÁN, J. (2012): El déficit público y las finanzas de las CCAA, Apuntes Fedea, bienestar 05.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2011): Recomendación del Consejo de 12 de julio de 2011 relativa al Programa Nacional de Reforma de 2011 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad actualizado de España (2011-2014), 2011/C 212/01.

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (2008): El sector público español: evolución, situación actual y retos planteados, Colegio de Economistas de Málaga.

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (2012): «Déficit y deuda autonómicos», Anuario Joly de Andalucía 2012.

DOMÍNGUEZ, J. M.; CORRAL, S.; LÓPEZ, R. y LÓPEZ, J.Mª. (2012): El escenario presupuestario de las administraciones públicas andaluzas, Documento de Trabajo, Observatorio Económico de Andalucía.

DOMÍNGUEZ, J. M. y LÓPEZ, J. Mª. (2012): La reforma de la política de estabilidad presupuestaria en España: análisis de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social, Universidad de Alcalá, Documento de Trabajo, núm. 9.

DOMÍNGUEZ, J. M.; LÓPEZ, R., y RUEDA, N. (2006): «Un análisis comparativo del gasto público autonómico», en F. Ferraro (coord.), Un balance del Estado de las Autonomías, Mediterráneo Económico, nº 10.

FITCH (2011a): Autonomous Community of Andalusia. Update, 16 de septiembre.

FITCH (2011b): Fitch downgrades five Spanish Regions, 14 de septiembre.

FITCH (2012): Fitch downgrades 12 Spanish local and regional governments, 2 de febrero.

FMI (2011a): Spain: Selected Issues, IMF Country Report No. 11/216.

FREEMARKET CORPORATE INTELLIGENCE (2011): Una estructura territorial insostenible: las autonomías y los ayuntamientos después del 22M, Madrid, 21 de mayo.

JUNTA DE ANDALUCÍA (2011a): Plan Económico-Financiero de Reequilibrio de la Junta de Andalucía 2011-2013.

JUNTA DE ANDALUCÍA (2011b): Presentación Proyecto del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía 2012, Consejería de Hacienda y Administración Pública.

JUNTA DE ANDALUCÍA (2012a): Actualización Plan Económico-Financiero de Reequilibrio de la Junta de Andalucía 2012-2014.

JUNTA DE ANDALUCÍA (2012b): Presentación Proyecto del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía 2013, Consejería de Hacienda y Administración Pública.

MEDEL, B., y DOMÍNGUEZ, J. M. (1993): «El sector público autonómico y local», en M. Martín (dir.), Estructura económica de Andalucía, Espasa-Calpe, Madrid.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2012): Resúmenes de los planes económico-financieros de reequilibrio (PEF) de las CC.AA. 2012-2014.

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2013a): Las CCAA reducen el 90,86% de las empresas públicas autonómicas que se comprometieron a suprimir, nota de prensa, 21 de marzo.

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2013b): Estadísticas territoriales. MOODY'S (2012): Credit Opinion: Andalucía, Junta de, 16 de febrero.

OCDE (2011a): Government at a glance 2011. Country note: Spain.

THE ECONOMIST (2012): Spain's regions. The centre tries to hold, 4 de febrero.

OCDE (2011b): Perspectivas OCDE: España. Políticas para una Recuperación Sostenible.