

LA HACIENDA AUTONÓMICA DE ANDALUCÍA EN TIEMPOS DE RECESIÓN

Manuel MARTÍN RODRÍGUEZ

I. EL PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA Y LA ECONOMÍA REGIONAL

LA Hacienda autonómica andaluza se regula en los artículos 54 a 56 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y en la Ley General 5/1983, de 19 de julio, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma.

Tras un rápido proceso de asunción de competencias, la Comunidad Autónoma de Andalucía había alcanzado prácticamente su techo estatutario a finales de 1984. El Presupuesto de 1985 fue ya de 479.481 millones de pesetas, un 13,45 por 100 del VAB regional, y desde entonces ha venido creciendo anualmente muy por encima de la tasa de crecimiento de la economía regional, hasta alcanzar la cifra de 1.800.504 millones de pesetas en 1994, que supondrá en torno a un 22 por 100 del VAB regional (cuadro n.º 1), un porcentaje muy superior al de las demás comunidades autónomas si se exceptúa el caso de la Comunidad Foral de Navarra, y prácticamente el doble del correspondiente a otras comunidades del artículo 151, como Cataluña o la Comunidad Valenciana (1).

Tan impresionante escalada presupuestaria, que en la etapa preautonómica se suponía era todo cuanto necesitaba la economía andaluza para mejorar su

posición relativa en el conjunto nacional, no ha servido, sin embargo, para conseguirlo, ya que, por el contrario, aquélla se ha venido debilitando suavemente desde entonces, al pasar de un 12,7 por 100 del PIB nacional en 1985 a un 12,4 por 100 en 1993, según una reciente estimación de la Fundación FIES. El Consejero de Economía de la Junta de Andalucía, no obstante, en su presentación del Presupuesto de la Comunidad Autónoma para 1994 ante el Parlamento regional, insistía, como en años anteriores, en que el primer gran objetivo del mismo era el de contribuir a la reactivación económica y a la creación de empleo, añadiendo luego, en un segundo lugar, los de atender adecuadamente a la demanda de servicios sociales y procurar la disminución de las disparidades económicas comarcales dentro de la Comunidad Autónoma. Para todo ello, el Presupuesto presenta, desde luego, un claro carácter expansivo, con un crecimiento del 9,5 por 100 sobre el año anterior, seis puntos por encima de la inflación prevista, pero con unas limitaciones muy importantes en cuanto a inversión pública, como se verá luego (2).

La incidencia real del Presupuesto 1994 sobre la economía andaluza se resume en el cuadro n.º 2. Desde la perspectiva de la demanda, el consumo público presupuestario supondrá en torno a un 10 por 100 del VAB regional, y casi un 16 por 100 si se le suman las transferencias co-

rrrientes, en tanto las inversiones públicas directas más las transferencias de capital, que suman un total de 357.614 millones de pesetas, supondrán en torno a un 4,4 por 100 del VAB regional. Desde la perspectiva de su aportación a la oferta regional, el VAB del Presupuesto representa el 8,5 por 100 del VAB regional, y el 15,8 por 100 si se añaden las transferencias.

II. EL GASTO AUTONÓMICO

1. Clasificación económica

A lo largo del período 1985-1987, durante el que la Hacienda autonómica andaluza mantuvo un bajísimo nivel de operaciones financieras, los gastos en operaciones corrientes estuvieron en torno a un 81 por 100 de los gastos totales, los gastos en operaciones de capital, ligeramente por encima del 18 por 100, y el 1 por 100 restante correspondió a gastos en operaciones financieras. Sin embargo, a partir de 1988 ha ido aumentando progresivamente el peso de estos últimos, que en el Presupuesto para 1994 representan ya el 4,55 por 100 del total, y paralelamente han ido disminuyendo los dos primeros (cuadro n.º 3).

De las operaciones corrientes, destaca el enorme peso del capítulo de *personal*, con un 38,34 por 100 del Presupuesto 1994, y un crecimiento sobre el año anterior del 5,76 por 100, pese a que se ha previsto una congelación de retribuciones. Hay que señalar que la Administración autonómica andaluza cuenta en la actualidad con un total de 180.617 empleados, lo que significa un 30 por 100 del total de los empleos de la Administración autonómica española, y un 17

CUADRO N.º 1
PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA
DE ANDALUCÍA, 1983-1994

AÑO	Presupuesto (Millones de ptas.)	Variación anual (Porcentaje)	Porcentaje Presupuesto/VAB c.f.
1983	79.866	1.269,66	2,87
1984	398.398	398,83	12,82
1985	479.481	27,28	13,45
1986	528.487	10,22	13,52
1987	672.708	27,28	15,18
1988	799.966	18,92	16,09
1989	1.015.435	26,93	17,89
1990	1.215.826	19,73	19,16
1991	1.348.915	10,95	19,71
1992	1.532.769	13,63	20,84
1993	1.643.634	7,26	21,26 (*)
1994	1.800.504	9,54	22,19 (*)

(*) Estimación.

Fuente: Junta de Andalucía, Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y elaboración propia.

CUADRO N.º 2
LOS PRESUPUESTOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA
Y SUS OO.AA., Y LA ECONOMÍA REGIONAL
(En millones de pesetas)

MAGNITUDES Y RELACIONES	1993	1994
A. Relación con la demanda agregada y el VAB c.f. regional		
Consumo público	769.819	832.927
Transferencias corrientes	429.776	456.222
Formación bruta de capital	227.708	222.723
Transferencias de capital	100.786	134.891
VAB regional (*)	7.730.439	8.113.173
Consumo/VAB (%)	9,95	10,27
Consumo + Transferencias corrientes/ VAB (%)	15,52	15,89
FBC/VAB (%)	2,94	2,75
FBC + Transferencias capital/VAB (%)	4,25	4,41
B. Aportación a la producción regional		
Total producción	999.627	1.055.650
Remuneraciones salariales	652.787	690.399
Consumos intermedios	341.800	362.211
Consumo de capital fijo	3.040	3.040
Total VAB (Presupuesto)	655.827	693.439
Total transferencias	530.561	591.103
VAB (Presupuesto)/VAB regional (%)	8,48	8,54
VAB + Transferencias (Presupuesto)/ VAB (%)	15,34	15,83

(*) Estimación.

Fuente: Junta de Andalucía, Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, 1994.

por 100 del total de los empleos en el sector servicios de la Región. Del total de empleados, 72.157 son personal docente y 72.401 personal sanitario, lo que equivale a un 80 por 100 del total sólo en estas dos competencias, exclusivas de las comunidades autónomas del artículo 151. El siguiente capítulo en importancia es el de *transferencias corrientes*, con un 25,34 por 100 del Presupuesto y una tercera parte del total de gastos en operaciones corrientes.

Dentro de las operaciones de capital, hay que hacer notar el muy distinto comportamiento del capítulo de *inversiones reales*, cuyo peso relativo viene disminuyendo progresivamente desde 1991, año final de la etapa de crecimiento económico de la Región, en el que había llegado a ser el 16,84 por 100 del Presupuesto, hasta 1994, en el que representa ya tan sólo el 12,24 por 100, con una disminución sobre el año anterior del -3,20 por 100, y del capítulo de *transferencias de capital*, que, con un 7,65 por 100 del Presupuesto, aumenta en un 36,43 por 100 sobre el año anterior, poniendo de manifiesto el avance de la política dirigista de la Junta de Andalucía, que, mediante transferencias finalistas, está condicionando fuertemente la política inversora de algunos de sus organismos autónomos y de las propias corporaciones locales, a veces con riesgo, incluso, de sus equilibrios financieros a causa de las exigencias de cofinanciación de determinados proyectos.

En el conjunto de las operaciones financieras, el capítulo de *pasivos financieros* experimenta la más alta tasa de crecimiento de todo el Presupuesto, un 138,81 por 100 sobre el año anterior, de-

CUADRO N.º 3

PRESUPUESTO DE GASTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA. ESTRUCTURA ECONOMICA

CAPITULOS	1987		1993		1994	
	Millones de pesetas	Porcentaje	Millones de pesetas	Porcentaje	Millones de pesetas	Porcentaje
I. Personal	287.757	42,78	652.787	39,72	690.389	38,34
II. Gastos en bienes	57.018	8,48	114.092	6,94	139.169	7,73
III. Gastos financieros	3.950	0,59	66.775	4,06	71.833	3,99
IV. Transferencias corrientes	194.393	28,90	429.776	26,15	456.243	25,34
V. Fondos de amortización	2.045	0,30	3.040	0,18	3.040	0,17
Total operaciones corrientes	545.163	81,04	1.266.469	77,05	1.360.673	75,57
VI. Inversiones reales	99.441	14,78	227.708	13,85	220.413	12,24
VII. Transferencias de capital	22.539	3,35	100.786	6,13	137.500	7,64
Total operaciones de capital	121.980	18,13	328.494	19,99	357.913	19,88
Total operaciones no financieras	668.876	99,17	1.594.963	97,04	1.718.586	95,45
VIII. Activos financieros	4.172	0,62	25.847	1,57	27.410	1,52
IX. Pasivos financieros	1.392	0,21	22.824	1,39	54.508	3,03
Total operaciones financieras	5.564	0,83	48.671	2,96	81.918	4,55
TOTAL PRESUPUESTO	672.708	100,00	1.643.634	100,00	1.800.503	100,00

Fuente: Junta de Andalucía, Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

bido a que las fuertes emisiones de deuda pública realizadas por la Comunidad Autónoma a partir de 1989 comienzan a entrar en plazo de amortización.

La distribución operativa del cuadro n.º 4 puede reflejar de manera esquemática la evolución del gasto autonómico en los últimos años. Agrupando los capítulos I, II, V, VI y VIII del Presupuesto, se obtienen los *gastos propios* de la Comunidad Autónoma, que representan el 60,03 por 100 del Presupuesto 1994, con una clara tendencia decreciente en los últimos años. La suma de los capítulos IV y VII constituye el total de las *transferencias*, que suponen el 32,98 por 100 del Presupuesto, con una tendencia de signo contrario. Y la suma de los capítulos III y IX re-

presenta los *gastos de financiación de la deuda*, con un 6,99 por 100 del Presupuesto, cuando en 1987 sólo suponían un 0,80 por 100.

2. Políticas de gasto

Lo más destacable de la clasificación funcional, que se recoge en el cuadro n.º 5, es el elevado peso del grupo de *promoción de bienes públicos de carácter social*, en el que están incluidos, entre otros, los gastos de educación y sanidad, con un 57,84 por 100 del total del Presupuesto 1994. Le sigue en importancia el grupo de *relaciones financieras con las corporaciones locales*, con un 9,13 por 100 del gasto total, en el que se incluyen los fondos de participación de las

corporaciones locales en los impuestos del Estado, unas transferencias corrientes respecto a las que la Comunidad Autónoma sólo tiene una mera función de intermediario, que suponen un 90 por 100 del total de gastos del grupo, y los fondos del Programa de Coordinación con las Corporaciones Locales, una contribución voluntaria de la Comunidad Autónoma a hacer efectivos los principios de suficiencia y autonomía de estas entidades, que suman el 10 por 100 restante. El resto de los grupos tienen una importancia menor y muy similar entre ellos, si se exceptúa el de *regulación económica de carácter general*, al que se dedican sólo 12.447,3 millones de pesetas.

En el cuadro n.º 6, se ofrece un mayor grado de detalle de

CUADRO N.º 4

**PRESUPUESTO DE GASTOS DE LA COMUNIDAD AUTONOMA
DE ANDALUCIA. DISTRIBUCION OPERATIVA**

GRUPOS DE GASTO	1993		1994	
	Miles de pesetas	Porcentaje	Miles de pesetas	Porcentaje
1. Gastos operativos	769.918.520	46,84	832.597.910	46,24
— Gastos de personal	652.787.226	39,72	690.388.968	38,34
— Gastos de funcionamiento	117.131.294	7,13	142.208.942	7,92
2. Inversiones	254.034.187	15,46	248.299.521	13,79
— Inversiones reales	227.708.390	13,85	220.412.404	12,24
— Inversiones financieras	26.323.797	1,60	27.887.117	1,55
3. Total gastos propios (1 + 2)	1.023.950.707	62,30	1.080.897.431	60,03
4. Transferencias	530.561.516	32,28	593.742.796	32,98
5. Total gastos del ejercicio	1.554.512.223	94,58	1.674.640.227	93,01
6. Gastos financiación deuda	89.121.996	5,42	125.863.263	6,99
Intereses	66.774.996	4,06	71.832.775	3,99
Amortizaciones	22.347	1,36	54.030.488	3,00
7. TOTAL PRESUPUESTO	1.643.634.219	100,00	1.800.503.490	100,00

Fuente: Junta de Andalucía, Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, 1994.

CUADRO N.º 5

**PRESUPUESTO DE GASTOS DE LA COMUNIDAD AUTONOMA
DE ANDALUCIA. ESTRUCTURA FUNCIONAL**

FUNCIONES	1993		1994	
	Millones de pesetas	Porcentaje	Millones de pesetas	Porcentaje
1. Servicios de carácter general	119.319,8	7,26	120.688,4	6,70
2. Seguridad, promoción y protección social.	109.725,0	6,78	13.214,0	7,23
3. Promoción bienes públicos de carácter social	964.074,7	58,66	1.041.478,6	57,84
4. Producción bienes públicos de carácter económico	99.103,8	6,03	100.046,3	5,56
5. Regulación económica de carácter general.	14.708,9	0,89	12.447,3	0,69
6. Industrialización, desarrollo económico y regulación económica de sectores productivos	78.820,7	4,80	107.966,8	6,00
7. Deuda pública	89.116,1	5,42	123.315,3	6,85
8. Relaciones institucionales con las CC.LL.	168.765,3	10,28	164.316,7	9,13
TOTAL PRESUPUESTO	1.643.634,2	100,00	1.800.503,5	100,00

Fuente: Junta de Andalucía, Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, 1994.

CUADRO N.º 6

PRESUPUESTO DE GASTOS DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE ANDALUCIA. POLITICAS DE GASTO

POLITICAS DE GASTO	1993		1994	
	Miles de pesetas	Porcentaje	Miles de pesetas	Porcentaje
1. Sanidad	516.707.867	31,44	565.063.638	31,38
2. Educación	415.082.344	25,25	436.495.609	24,24
3. Atención social	92.661.141	5,64	98.921.112	5,49
4. Cultura	20.074.242	1,22	22.766.461	1,26
5. Vivienda y urbanismo	41.045.002	2,50	41.077.075	2,28
6. Seguridad y protección civil	2.121.865	0,13	2.074.893	0,12
7. Promoción del empleo	33.360.754	2,03	46.083.356	2,56
8. Medio ambiente	18.080.715	1,10	18.629.045	1,03
9. Coop. econ. y rel. fin. con las CC.LL.	159.124.073	9,68	160.316.713	8,90
10. Infraestructuras	86.373.261	5,26	90.577.247	5,03
11. Fomento económico	29.760.681	1,81	32.926.726	1,83
12. Agricultura y pesca	56.740.174	3,45	83.848.892	4,66
13. Investigación	23.121.335	1,41	24.372.554	1,35
14. Deuda pública	89.116.100	5,42	123.315.263	6,85
15. Otras políticas	60.264.665	3,67	54.034.906	3,00
TOTAL	1.643.634.219	100,00	1.800.503.490	100,00

Fuente: Junta de Andalucía, Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, 1994.

esta clasificación funcional, presentándola por políticas de gasto. El gran protagonista del Presupuesto autonómico es la *sanidad*, con 565.063 millones de pesetas de gasto, un 31,38 por 100 del Presupuesto 1994. La mayor parte del mismo se efectúa por el Servicio Andaluz de Salud, un organismo autónomo de carácter administrativo que tiene a su cargo la prestación de los servicios sanitarios de la Comunidad, y sobre cuyo modo de llevar las finanzas ha expresado muy recientemente sus reservas la Cámara de Cuentas de Andalucía (3). Los gastos en operaciones corrientes consumen la práctica totalidad de este Presupuesto, dado que los gastos en operaciones de capital ascienden sólo a 11.123 millones de pesetas, apenas un 2 por 100 del total, con una clara tendencia a disminuir, ya que en 1992 esta cifra se elevaba a 18.576 millones de pe-

setas y un 4 por 100 del Presupuesto. Esta negativa evolución de la inversión pone de manifiesto la insuficiencia de las transferencias del Insalud a la Junta de Andalucía, que sin duda se verá obligada a complementarlas con aportaciones propias para poder cumplir con las previsiones presupuestarias, puesto que en 1994 dicho organismo nacional transferirá a Andalucía 488.791 millones de pesetas, lo que significa 70.428 pesetas por habitante, 1.219 pesetas por debajo de la media nacional de las comunidades autónomas con competencias transferidas en materia de sanidad (4).

La política de gasto en *educación* es la siguiente en importancia, con un 24,24 por 100 del Presupuesto 1994, pero sufriendo los efectos de la crisis económica, con una tasa de crecimiento por debajo de la media y unas inver-

siones de 33.910 millones de pesetas, prácticamente estabilizadas con respecto al año anterior. Le sigue la política de *cooperación económica y relaciones financieras con las corporaciones locales*, a la que se ha hecho referencia anteriormente, de la que cabe destacar que, dentro del Programa de Coordinación con las Corporaciones Locales, por un importe total de 16.914 millones de pesetas, incluye transferencias corrientes para nivelación de servicios municipales, con el fin de ampliar los recursos incondicionados de los ayuntamientos andaluces, y transferencias de capital con destino a las diputaciones provinciales para incrementar las dotaciones de los planes provinciales de obras y servicios, y para la ejecución de proyectos de equipamiento en concierto con el INEM en el marco del Plan de Empleo Rural.

La política de *atención social*, que se realiza prácticamente en su totalidad por el Instituto Andaluz de Servicios Sociales, un organismo autónomo de carácter administrativo, incluye prestaciones a menores, juventud, mayores, personas con minusvalías, ex-reclusos, drogodependientes, minorías étnicas y emigrantes e inmigrantes, por un importe total de 98.921 millones de pesetas en el Presupuesto 1994, también con una tasa de crecimiento inferior a la media. La mayor parte de la política de *vivienda y urbanismo* se dedica al Programa de Arquitectura y Vivienda, dentro del cual el lugar más importante lo ocupa el Plan Andaluz de la Vivienda 1992-1995, complementario del Plan Nacional, cuyo objetivo es facilitar el acceso a la vivienda a quienes no pueden hacerlo a precios de mercado, mediante instrumentos de intervención y financiación. La política de *infraes-*

tructuras absorbe el 4,87 por 100 del Presupuesto 1994, con un 91,12 por 100 del gasto en operaciones de capital, la mayor parte de ellas en obras de carreteras, aunque destaca el 19,76 por 100 en obras hidráulicas y el 9,25 por 100 en transportes y puertos, pese a que la Comunidad no tiene transferidas competencias sobre confederaciones hidrográficas ni sobre puertos de interés general del Estado.

La dotación de recursos a políticas de *apoyo o modernización de estructuras productivas*, como las de agricultura y pesca, y fomento económico, resulta claramente insuficiente en una región como Andalucía, con tan alto nivel de paro, ya que entre ambas sólo suman un 6,49 por 100 del Presupuesto 1994, aunque la primera de ellas, que representa por sí sola la mayor parte de este porcentaje, ha experimentado un fuerte incremento sobre el ejer-

cio anterior, gracias, sobre todo, al incremento de las transferencias comunitarias para la reforma de estructuras agrarias y a las propias previsiones presupuestarias para el Plan de Desarrollo Rural de Andalucía 1994-1999, recientemente aprobado por el Consejo de Gobierno, para el que se estima una inversión total de 521.362 millones de pesetas en seis años. El resto de las políticas, a excepción de la política de *deuda pública*, de la que nos ocuparemos más adelante, tienen menos importancia, si bien hay que destacar la creciente preocupación existente en la Comunidad por el *medio ambiente*, con un 1,03 por 100 del Presupuesto, y por la *investigación*, a la que se dedica un 1,35 por 100.

Finalmente, en el cuadro n.º 7 se ofrece un balance general de la distribución de la inversión autonómica por políticas, que en conjunto asciende a 357.913

CUADRO N.º 7

DISTRIBUCION DE LA INVERSION POR POLITICAS

POLITICAS DE GASTO	1993		1994	
	Miles de pesetas	Porcentaje	Miles de pesetas	Porcentaje
1. Sanidad	15.701.527	4,78	11.123.200	3,11
2. Educación	33.413.600	10,17	33.910.000	9,48
3. Atención social	6.465.550	1,97	5.114.900	1,42
4. Cultura	9.674.500	2,95	11.906.757	3,33
5. Vivienda y urbanismo	38.353.950	11,68	38.478.100	10,75
6. Seguridad y protección civil	1.053.865	0,32	476.291	0,13
7. Promoción del empleo	22.297.200	6,79	32.529.000	9,10
8. Medio ambiente	13.139.000	4,00	13.471.886	3,77
9. Coop. econ. y rel. fin. con las CC.LL.	11.529.449	3,51	12.716.000	3,55
10. Infraestructuras	78.275.950	23,83	82.532.200	23,07
11. Fomento económico	25.034.704	7,62	26.904.700	7,51
12. Agricultura y pesca	41.200.300	12,54	65.221.288	18,22
13. Investigación	7.926.100	2,41	8.075.112	2,25
14. Deuda pública	—	—	—	—
15. Otras políticas	24.428.419	7,44	15.463.295	4,32
TOTAL	328.494.114	100,00	357.912.729	100,00

Fuente: Junta de Andalucía, Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, 1994.

millones de pesetas, el 4,41 por 100 del VAB regional. De acuerdo con observaciones anteriores, destacan las inversiones en *infraestructuras, agricultura y pesca, y vivienda y urbanismo*, en tanto que las inversiones en los dos servicios básicos que presta la Comunidad Autónoma, *sanidad y educación*, con el 54,62 por 100 del total de gasto presupuestario, se ven relegadas en esta etapa de ajuste a tan sólo un 12,59 por 100 del total de las inversiones.

III. LA FINANCIACION DE LA COMUNIDAD AUTONOMA

La financiación de la Comunidad Autónoma de Andalucía responde a la modalidad de régimen

común. A continuación se presentan los datos relativos al período 1987-1994, a fin de poder analizar la incidencia de los dos acuerdos sucesivos sobre financiación de las comunidades autónomas del Consejo de Política Fiscal y Financiera: el de 7 de noviembre de 1986, para el quinquenio 1987-1991, y el de 20 de enero de 1992, para el quinquenio 1992-1996. Como para los gastos, utilizamos las cifras de los presupuestos iniciales, si bien hay que señalar que el grado de ejecución de éstos viene siendo relativamente alto, en torno a un 95 por 100 del total (5).

1. Clasificación económica

Como se pone de manifiesto en el cuadro n.º 8, entre 1987 y

1994 los ingresos por operaciones financieras se han multiplicado por 7,57, llegando a la cifra de 173.274 millones de pesetas, un 9,62 por 100 del Presupuesto 1994. Este es, seguramente, el rasgo más destacado en la evolución de la financiación de la Comunidad Autónoma de Andalucía a lo largo de esta etapa, en la que se inicia precisamente el llamado período definitivo, con el que se suponía que la Hacienda autonómica podría llegar a alcanzar un mayor nivel de suficiencia.

Dentro de las operaciones no financieras, las *transferencias corrientes* y las *transferencias de capital* se mantienen de forma muy estable en torno al 91 por 100 del total de los ingresos de este tipo.

CUADRO N.º 8

FINANCIACION DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE ANDALUCIA. ESTRUCTURA ECONOMICA

CAPITULOS	1987		1993		1994	
	Millones de pesetas	Porcentaje	Millones de pesetas	Porcentaje	Millones de pesetas	Porcentaje
I. Impuestos directos	8.302	1,23	15.530	0,94	20.931	1,16
II. Impuestos indirectos	14.908	2,22	64.617	3,93	63.795	3,54
III. Tasas y otros ingresos	31.938	4,75	68.379	4,16	63.081	3,50
IV. Transferencias corrientes	531.876	79,06	1.206.737	73,41	1.295.936	71,98
V. Ingresos patrimoniales	1.647	0,24	3.025	0,18	4.899	0,27
Total operaciones corrientes	588.671	87,51	1.358.288	82,63	1.448.642	80,46
VI. Enaj. inversiones reales	175	0,03	800	0,05	1.395	0,08
VII. Transferencias de capital	60.974	9,06	110.235	6,70	177.192	9,84
Total operaciones de capital	61.149	9,09	111.035	6,75	178.587	9,92
Total operaciones no financieras	649.820	96,60	1.469.323	89,39	1.627.229	90,38
VIII. Activos financieros	1.545	0,23	24.311	1,48	24.614	1,37
IX. Pasivos financieros	21.343	3,17	150.000	9,13	148.660	8,26
Total operaciones financieras	22.888	4,40	174.311	10,61	173.274	9,62
TOTAL PRESUPUESTO	672.708	100,00	1.643.634	100,00	1.800.503	100,00

Fuente: Junta de Andalucía, *Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía*.

De este breve apunte se desprende ya claramente que la Hacienda autonómica andaluza, como la de las demás comunidades autónomas, presenta como principales rasgos distintivos su fuerte dependencia financiera, un bajísimo nivel de corresponsabilidad fiscal y una fuerte tendencia al endeudamiento, cuyas principales causas hay que buscarlas bien en su insuficiencia financiera respecto a las competencias que tiene atribuidas, bien en una política de gasto excesivo apoyada en elementos de ilusión fiscal.

2. Instrumentos de financiación

Las observaciones iniciales anteriores se ven confirmadas y ampliadas con la información que ofrece el cuadro n.º 9, en el que la financiación de la Hacienda autonómica aparece desglosada por instrumentos, con lo que resulta mucho más fácil apreciar sus principales características.

El peso de los *mecanismos de financiación condicionada* en 1994 es del 52,60 por 100 del total, alto en comparación con otras comunidades autónomas, pero muy por debajo del que tenía al comienzo del periodo definitivo, que era de un 57,60 por 100. Es probable que el notable repunte de este porcentaje con respecto al año anterior se deba simplemente a que algunos de los mecanismos que incluye, como la financiación con cargo a los fondos europeos, estén un tanto sobrevalorados. La financiación incondicionada presenta, por el contrario, una tendencia opuesta, debido fundamentalmente a la política de endeudamiento iniciada por la Junta de Andalucía en 1988.

Dejando para un próximo apartado las *operaciones de crédito*, y entrando ahora en el detalle de cada uno de estos dos grandes bloques, en el de financiación incondicionada destaca sobre to-

dos los demás el mecanismo de *participación en los ingresos del Estado* (PIE), con más del 65 por 100 de este tipo de financiación y una gran estabilidad a lo largo del periodo, debido a la propia definición del porcentaje de participación en impuestos (PPI) y a las modulaciones de suelos y techos previstas en los dos acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Incluso es previsible que esta estabilidad aumente en el futuro, ya que el acuerdo de 1992 intenta estrechar las diferencias en financiación per cápita de las distintas comunidades, para lo que se ha incrementado de forma importante el peso de esta variable en la determinación del PPI.

Los *impuestos cedidos*, que ascienden a 127.303 millones de pesetas en el Presupuesto 1994, un 15 por 100 de la financiación incondicionada, vienen creciendo por debajo de la media de las comunidades autónomas de ré-

CUADRO N.º 9

FINANCIACION DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE ANDALUCIA. INSTRUMENTOS DE FINANCIACION

CONCEPTO	1987		1993		1994	
	Millones de pesetas	Porcentaje	Millones de pesetas	Porcentaje	Millones de pesetas	Porcentaje
1. Participación ingresos del Estado	195.820	29,10	528.483	32,15	558.394	31,01
2. Tributos cedidos	41.556	6,20	127.303	7,75	127.303	7,07
3. Tasas y otros	25.163	3,70	21.223	1,29	20.504	1,14
4. Operaciones de créditos	22.888	3,40	148.500	9,03	147.160	8,17
5. Financiación incondicionada (1+2+3+4) ...	285.427	42,40	825.509	50,22	853.361	47,40
6. Fondo Compensación Interterritorial	35.771	5,30	50.810	3,09	49.998	2,78
7. Fondos europeos	10.771	1,60	53.498	3,25	106.200	5,90
8. Financiación INSALUD	206.274	30,70	462.120	28,12	519.627	28,86
9. Otras	134.504	20,00	251.697	15,31	271.317	15,07
10. Financiación condicionada (7+8+9+10)	387.281	57,60	818.125	49,78	947.142	52,60
11. TOTAL FINANCIACION	672.708	100,00	1.643.634	100,00	1.800.503	100,00

Fuente: Junta de Andalucía, Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y elaboración propia.

gimen común, como no podía ser de otra forma en una comunidad como la andaluza, de baja renta per cápita. Entre 1987 y 1990, la recaudación por tributos cedidos se multiplicó por 2,09 en Andalucía, frente a un 2,34 en el conjunto de las comunidades de régimen común, y en el último de estos años mientras la recaudación por habitante en Andalucía era de 14.041 pesetas, en Cataluña era de 26.220, y en el conjunto de las comunidades autónomas de 16.527 (6). En cualquier caso, hay que señalar que si se compara con la recaudación real de 1992, que fue de 99.960 millones de pesetas, la previsión de 1994 parece un tanto sobervalorada en una situación de crisis económica como la actual (7).

Las *tasas y otros ingresos* sólo suman 20.504 millones de pesetas, el 2,40 por 100 de la financiación incondicionada; pese a lo cual, la previsión presupuestaria, tres veces superior a la recaudación real por estos conceptos en 1992, puede que también peque un tanto de optimista. Hay que señalar en este caso que la Comunidad Autónoma de Andalucía sólo tiene establecido un tributo propio, el llamado Impuesto sobre Tierras Infrutilizadas, para el que no se prevé partida alguna de ingresos en el Presupuesto 1994, después que la Reforma Agraria de 1984 haya quedado prácticamente olvidada.

Dentro de la financiación condicionada, la correspondiente al *Insalud*, a la que ya se ha hecho referencia, asciende a 519.627 millones de pesetas. Con el resto de *otras transferencias* finalistas, entre las que están fundamentalmente las del Inerser y las correspondientes a corporaciones locales por PIE, suman el 87 por 100 del total de esta financiación.

Del FEDER, el fondo comunitario que más aporta a la Comunidad Autónoma de Andalucía, se prevé recibir 66.652 millones de pesetas, del FEOGA 29.341 millones, del FSE 6.472, y hasta un total de 106.200 millones de pesetas de los demás fondos, todo ello en concepto de *transferencias de capital*. Llama la atención el peso creciente que está adquiriendo este instrumento en la financiación autonómica andaluza, ya que se ha duplicado con respecto al ejercicio anterior y multiplicado por 10 entre 1987 y 1994, lo que significa que, por sí solo, equivale en la actualidad a la tercera parte del total de la inversión pública autonómica, y a casi la mitad de las inversiones reales de la Junta de Andalucía.

De los dos instrumentos previstos en la LOFCA para hacer efectivo el principio de solidaridad, el Fondo de Compensación Interterritorial y las asignaciones presupuestarias especiales, sólo ha entrado en vigor hasta ahora el primero de ellos, que, después de una configuración dual hasta 1987, ha pasado a convertirse a partir de este último año en una financiación condicionada, con destino exclusivamente a gastos de inversión en proyectos decididos de común acuerdo con el Estado. La Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), ha reformado este instrumento a efectos de que sólo resulten beneficiarias del mismo las comunidades autónomas encuadradas como objetivo 1 de los fondos estructurales de la UE, y de que sus dotaciones anuales, distribuidas por comunidades sobre la base de la población como factor principal de ponderación, se conecten a proyectos de inversión vinculados a estos fondos. Andalucía percibirá 49.998 millones

de pesetas por este concepto en 1994, aunque su peso relativo ha disminuido considerablemente con respecto a 1987, al haberse desgajado de él la llamada compensación transitoria, que continúa percibiendo la totalidad de las comunidades autónomas.

IV. EL DEFICIT Y EL ENDEUDAMIENTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

En el cuadro n.º 10 se presenta la Cuenta Financiera de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el trienio 1992-1994. En este último año, el *ahorro público autonómico*, que está disminuyendo progresivamente respecto a años anteriores, apenas llega al 40 por 100 de las inversiones reales, acentuándose así la tendencia a la baja de esta significativa *ratio*. Pese al fuerte incremento inicialmente previsto para determinadas transferencias de capital, fundamentalmente las de fondos europeos, la *formación de capital* disminuye también, y en 1994 apenas superará el 2 por 100 del VAB regional. La necesidad de financiación se reduce, en la previsión presupuestaria, hasta 91.400 millones de pesetas, ligeramente por encima de un 1 por 100 del VAB regional, pero no hay que descartar que esta cifra sea ampliamente rebasada. No parece, por ello, que el Presupuesto 1994, aun en la hipótesis de que se cumplieran sus previsiones, vaya a contribuir mucho a mejorar la base productiva de la Región.

Casi un 10 por 100 de la financiación total de la Comunidad Autónoma en los últimos años corresponde al endeudamiento a largo plazo, que ha sido la vía elegida por la Junta de Andalucía para ir más allá de las actividades

CUADRO N.º 10
**CUENTA FINANCIERA DE LA COMUNIDAD
AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA**
(En miles de millones de pesetas)

CONCEPTO	1992	1993	1994
Operaciones corrientes			
1. Ingresos	1.289,7	1.359,0	1.448,6
Impuestos directos	15,6	15,5	20,9
Impuestos indirectos	64,5	64,6	63,8
Otros ingresos	1.209,6	1.278,9	1.363,9
2. Gastos	1.187,0	1.266,5	1.360,7
Gastos de personal	609,9	654,8	690,4
Bienes corrientes y servicios	131,0	114,1	139,2
Gastos financieros	61,8	66,8	71,8
Transferencias corrientes	381,3	429,8	456,2
Fondos de amortización	3,0	3,0	3,0
3. Ahorro (1-2)	102,7	92,5	87,9
Operaciones de capital			
4. Ingresos	93,0	110,3	178,6
Enaj. inversiones reales	1,8	0,8	1,4
Transferencias de capital	91,2	109,5	177,2
5. Gastos	334,0	328,4	357,9
Inversiones reales	243,9	227,7	220,4
Transferencias de capital	90,1	100,7	137,5
6. Formación de capital (5-4)	241,0	218,1	179,3
Necesidad de financiación (6-3)	138,3	125,6	91,4

Fuente: Junta de Andalucía, Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y elaboración propia.

CUADRO N.º 11
DEUDA PÚBLICA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA
(En millones de pesetas)

AÑO	Emitida	Amortizada	Viva	Carga (Porcentaje)
1982	6.750	0	6.750	0,00
1983	2.100	0	8.850	0,00
1984	0	0	8.850	0,00
1985	6.000	2.000	12.850	0,84
1986	17.150	2.083	27.917	0,91
1987	18.500	779	45.638	0,73
1988	0	789	44.849	0,78
1989	60.000	5.341	99.508	1,55
1990	77.000	7.314	169.194	2,80
1991	123.551	6.345	286.400	4,73
1992	99.622	7.814	378.208	4,56
1993	148.500 (*)	22.347	458.315	5,82
1994	147.160 (*)	54.030	551.445	7,74

(*) Cantidades máximas autorizadas en el Presupuesto.

Fuente: Junta de Andalucía.

económicas y de las prestaciones de servicios que le permiten sus recursos de suficiencia y solidaridad. Como puede observarse en el cuadro n.º 11, que muestra la evolución histórica de la *deuda pública* andaluza en el período 1982-1994, hasta 1988 apenas se había hecho uso de este instrumento de financiación. Fue a partir del año siguiente, paradójicamente con una coyuntura económica muy favorable y con una tasa anual de crecimiento del PIB regional superior al 5 por 100, cuando las emisiones de deuda comenzaron a dispararse. La contención de las autorizaciones de emisión previstas en el Presupuesto 1994, aun admitiendo que el gasto autonómico se mantuviera en los límites establecidos, no parece que sean muy realistas si se atiende a las previsiones de ingresos correspondientes a otros instrumentos de financiación, en general sobrevaloradas, según se ha hecho ver anteriormente.

Según datos del Banco de España, a septiembre de 1993 la Comunidad Autónoma de Andalucía, excluidos organismos, entes y empresas públicas dependientes de la misma, tenía un endeudamiento, en *valores y créditos no comercializables*, de 453.300 millones, de los que 102.200 correspondían al mercado de valores y la mayor parte del resto a préstamos a largo plazo efectuados por entidades de depósito. A esta cifra habría que añadir al menos unos 60.000 millones de pesetas correspondientes a la deuda a largo plazo de dichos organismos (8).

Junto a este endeudamiento, a partir de 1993 la Junta de Andalucía ha comenzado a recurrir, de forma significativa, a la generación de recursos financieros mediante la prestación de *avales*

a préstamos con destino a inversiones reales, obtenidos por corporaciones locales, organismos autónomos y empresas públicas autonómicas, o mediante la autorización de prestación de avales con el mismo destino al Instituto

de Fomento de Andalucía, un organismo que tiene la consideración de empresa pública, y que constituye la cabecera del *holding* empresarial autonómico. El importe de estos avales en el bienio 1993-1994 ha sido de 92.894

millones de pesetas, y de su inequívoco carácter de endeudamiento efectivo de la Comunidad Autónoma da buena cuenta, por ejemplo, que las autorizaciones de avales a préstamos obtenidos hasta ahora por la Sociedad de Gestión y Financiación de Infraestructuras Sierra Nevada 1995, por un importe total de 61.091 millones de pesetas, más gastos financieros de las operaciones crediticias avaladas, han tenido como finalidad la financiación de infraestructuras públicas no amortizables (cuadro número 12).

Por todo ello, no es aventurado estimar que el endeudamiento a largo plazo de la Comunidad Autónoma esté a finales de 1994 en torno a los 600.000 millones de pesetas, lo que representaría más de un 8 por 100 del VAB regional, un porcentaje realmente preocupante si se tiene en cuenta que se ha generado en tan sólo cinco años.

CUADRO N.º 12
AUTORIZACIONES DE CREDITOS, AVALES Y GARANTIAS
(En millones de pesetas)

OPERACIONES	1992	1993	1994
A. CREDITOS	157.960	163.000	166.660
Junta de Andalucía	147.300	148.500	147.160
IFA	2.500	2.500	3.000
EPSA	8.160	12.000	16.500
B. AVALES Y GARANTIAS	10.000	51.297	41.597
Comun. locales y Org. autónomos	3.500	3.500	3.500
Empresas públicas (*)	4.500	45.297	30.297
Autorizaciones al IFA	2.000	2.500	3.000
Otros	—	—	4.800

(*) Además de las cantidades consignadas, se autoriza el importe de los gastos financieros de las correspondientes operaciones.

Fuente: Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, BOJA.

CUADRO N.º 13
SECTOR PUBLICO EMPRESARIAL ANDALUZ. BALANCE DE SITUACION AGREGADO
(A 31 de diciembre de 1991)

ACTIVO	Miles de pesetas	PASIVO	Miles de pesetas
Inmovilizado	36.919.938	Fondos propios	22.740.352
— Gastos establecimiento	368.524	— Capital suscrito (Fondo social)	22.340.459
— Inmovilizado inmaterial	535.110	— Reservas	277.924
— Inmovilizado material	23.967.592	— Resultados ejercicios anteriores	2.097.309
— Inmovilizado financiero	12.048.712	— Pérdidas y ganancias	-1.975.340
Gastos a distribuir varios ejercicios	367.375	Intereses socios externos	56.000
Activo circulante	56.245.687	Ingresos a distribuir varios ejercicios	28.240.925
— Acciones desembolsos exigidos	425.373	Provisiones riesgos y gastos	2.169.172
— Existencias	23.554.537	Acreeedores a largo plazo	4.798.204
— Deudores	22.478.646	Acreeedores a corto plazo	35.528.347
— Inversiones financieras temporales	4.852.336	TOTAL	93.533.000
— Tesorería	4.844.733		
— Ajustes periodificados	90.062		
TOTAL	93.533.000		

Fuente: Junta de Andalucía, Consejería de Economía y Hacienda, Sector público empresarial de Andalucía, 1991.

V. EL SECTOR PUBLICO EMPRESARIAL AUTONOMICO

Las empresas que integran el sector público empresarial de la Comunidad Autónoma de Andalucía adoptan una de las dos formas jurídicas siguientes:

a) Entidades con personalidad jurídica, creadas por el Parlamento de Andalucía y obligadas por ley a ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado, de las que sólo hay cinco, las más importantes de las cuales son las tres siguientes: el Instituto de Fomento de Andalucía (IFA), creado en 1987, en sustitución del Instituto de Promoción Industrial de Andalucía (IPIA), para la «promoción y desarrollo económico de Andalucía»; la Empresa Pública del Suelo de Andalucía (EPSA), creada en 1985 como principal instrumento de la política urbanística y de suelo, y la Empresa Pública de la Radio y Televisión de Andalucía (RTVA), creada también en 1987.

b) Sociedades mercantiles en cuyo capital sea mayoritaria la participación de la Comunidad Autónoma de Andalucía o de alguno de sus entes institucionales, que se crean por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y se rijen por el derecho privado o por el derecho público, entre las que hay que distinguir, a su vez, si están participadas directamente por la Comunidad Autónoma o si lo están indirectamente a través de alguna de las entidades o empresas públicas. Entre las primeras, hay sólo ocho en la actualidad, que tienen a su cargo diversas políticas instrumentales de la Junta de Andalucía, pero las segundas son casi un centenar, de tamaño muy

diferente, en los más diversos sectores económicos y con participaciones minoritarias en la mayor parte de los casos.

En el cuadro n.º 13 se presenta el balance de situación agregado del sector público empresarial andaluz a 31 de diciembre de 1991, último de los publicados por la Junta de Andalucía, que, aunque no resulte excesivamente informativo, debido a la gran heterogeneidad de las actividades de IFA, EPSA y RTVA, las tres grandes empresas del grupo, pone al menos de manifiesto la importancia de éste (9).

El Presupuesto Agregado de Explotación del sector público empresarial andaluz para 1994 prevé unos ingresos de 26.644 millones de pesetas, y un beneficio de 848 millones, pero las subvenciones de explotación ascienden a 12.753 millones, de las que sólo una empresa, RTVA, recibirá 10.280 millones.

NOTAS

(1) MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1993), pág. 298.

(2) PARLAMENTO DE ANDALUCÍA (1993), páginas 6.625 y siguientes.

(3) La Cámara de Cuentas sostiene que la liquidación correspondiente al ejercicio 1992 «no refleja fielmente la situación económica financiera del SAS, al no incluirse la totalidad de las operaciones y haberse incumplido los principios públicos de prudencia valorativa, de devengo e imputación de la transacción». Según su estimación, los resultados negativos del ejercicio serían de 30.968 millones de pesetas, y el déficit total del organismo, de 135.645 millones, frente a los 14.244 millones de superávit que figuran en la liquidación presentada (*El País*, 27 de marzo de 1994).

(4) *El País*, 16 de marzo de 1994, citando como fuente al propio Insalud. El País Vasco recibirá 78.560 pesetas por habitante, la media de las seis comunidades con competencias en sanidad será de 71.845 pesetas, y la media de

las comunidades con gestión directa del Insalud 75.275 pesetas.

(5) JUNTA DE ANDALUCÍA, Consejería de Economía y Hacienda, *Memoria de actividades*, año 1992 y anteriores.

(6) MONASTERIO, C., y SUÁREZ, J. (1993), páginas 40 y siguientes.

(7) En 1992, la recaudación por impuestos directos (sucesiones, patrimonio) ascendió a 13.907 millones de pesetas, por impuestos indirectos (transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, espectáculos públicos y lujo) a 51.392, y por la Tasa Fiscal sobre el Juego a 32.661 (JUNTA DE ANDALUCÍA, CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA, *Memoria de actividades*, 1992).

(8) BANCO DE ESPAÑA (1994), págs. 53-64.

(9) Véase CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA, Dirección General del Patrimonio (1993).

BIBLIOGRAFÍA

BANCO DE ESPAÑA (1994), «Endeudamiento de las administraciones territoriales», *Boletín Económico*, enero.

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA, Dirección General del Patrimonio (1993), *El sector público empresarial de Andalucía*.

CORTECERO MONTIJANO, Juan A. (1990), «La financiación de la Comunidad Autónoma de Andalucía durante la segunda Legislatura (1987-1990)», *Coyuntura Económica de Andalucía*, n.º 5, págs. 29-42.

— y LÓPEZ GARCÍA, J. (1990), «Evolución presupuestaria de Andalucía 1987-1991», *Revista Valenciana de Hacienda Pública*, n.º 14.

DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES, *Presupuestos de las comunidades autónomas y liquidación de los presupuestos de las comunidades autónomas*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (1990), «La Hacienda Autónoma de Andalucía en la década de los ochenta», en *Informe Económico-Financiero de Andalucía, 1989*, Caja General de Ahorros de Granada, Granada.

GARCÍA-MILÁ, T., y MCGUIRE, T. (1993), «Financiación de las CCAA: análisis del gasto y la renta», *Revista de Economía Aplicada*, volumen 1, 3, págs. 5-26.

JUNTA DE ANDALUCÍA, Consejería de Economía y Hacienda, *Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía*.

— Consejería de Economía y Hacienda, *Memoria de actividades*.

— Consejería de Economía y Hacienda (1993), *Presentación proyecto del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía 1994*.

MEDEL CÁMARA, B., y DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (1993), «El sector público autonómico y local», en MARTÍN RODRÍGUEZ, M., *Estructura económica de Andalucía*, Espasa-Calpe, Madrid.

MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1993), *Informe económico-financiero de las administraciones territoriales en 1992*, Madrid.

MONASTERIO, C., y SUÁREZ, J. (1993), *Financiación autonómica y corresponsabilidad fiscal en España*, Fundación BBV, Bilbao.

PARLAMENTO DE ANDALUCÍA (1993), «Debate de totalidad del Proyecto de Ley de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1994», *Diario de Sesiones*, número 125.