

2.

Orientaciones Generales del Presupuesto

2.

Orientaciones Generales del Presupuesto

El Presupuesto de la Comunidad Autónoma para 2020 persigue sostener y robustecer el crecimiento económico de Andalucía, fortaleciendo todas sus potencialidades y haciendo frente a sus principales retos: el elevado desempleo, el envejecimiento demográfico y la despoblación, la obligada transición a una economía más sostenible y eficiente en la utilización de los recursos naturales y la necesidad de aumentar la productividad.

Los indicadores económicos disponibles en el momento de elaboración del Presupuesto muestran un cierto deterioro del crecimiento a escala internacional, apuntando a una mayor debilidad en el caso de la economía europea. Los intercambios comerciales han sufrido en los últimos meses una ralentización que ha terminado por contagiar al resto de la actividad económica. Detrás de esta evolución se encuentran las dificultades mostradas por economías como Italia, Argentina o Turquía, si bien su origen se deriva, sobre todo, de los conflictos comerciales que se están produciendo en particular entre los Estados Unidos de América y China. El impacto de una vuelta al proteccionismo va más allá de su repercusión directa sobre la actividad, ya que afecta de forma determinante a la confianza global, multiplicado sus efectos negativos sobre el PIB.

El Gobierno de Andalucía presenta en las cuentas de 2020 una estrategia basada en el despliegue de una política expansiva de oferta que, en el corto plazo, contribuye a contrarrestar la moderación de la actividad, incrementando los efectos de las políticas expansivas de demanda y, en el largo, favorece el crecimiento de la economía y el empleo, impulsando el PIB potencial mediante la mejora de las infraestructuras y de la productividad de los factores. El Presupuesto pone el foco en el aumento de la cualificación de la mano de obra, la mejora del entorno empresarial y la rebaja de la presión fiscal, el apoyo al emprendimiento y el trabajo autónomo, la eliminación de las

barreras regulatorias y las cargas administrativas, la inversión en I+D+i y la extensión de la difusión e integración de las TIC en los desarrollos empresariales.

En el entorno internacional, a la amenaza proteccionista hay que sumar la incertidumbre que todavía, más de tres años después del referéndum, persiste sobre el desenlace de la salida del Reino Unido de la Unión Europea (*Brexit*). A medida que se aproxima la fecha definitiva, parece vislumbrarse un final sin acuerdo, lo que aumentaría considerablemente las consecuencias negativas sobre la economía.

Un “*Brexit* duro” con salida no pactada, ocasionaría perjuicios no solo para el Reino Unido, sino también para otras regiones como Andalucía, donde algunas zonas podrían verse afectadas de forma más intensa por este escenario, cuyo impacto se ha estimado que podría llegar hasta los 1.200 millones de euros.

En previsión de este desenlace, el Gobierno de Andalucía ha diseñado un plan de contingencia con 112 medidas de diversa índole para minimizar los efectos de un posible *Brexit* sin acuerdo. El Presupuesto de la Comunidad Autónoma da cobertura a este programa, que incluye medidas de apoyo, promoción, información, seguimiento específico, requerimientos a otras administraciones y acciones concretas, como un fondo de apoyo a los municipios del Campo de Gibraltar dotado con 4 millones de euros, el refuerzo de los incentivos para contratación de personas, la concesión de avales a pymes, planes integrales de recolocación, la elaboración de un plan de implantación de empresas e iniciativas de cooperación local, entre otras.

A pesar de los riesgos que amenazan el PIB mundial en 2020 y la desaceleración que se prevé en las economías de nuestro entorno, para Andalucía se espera un crecimiento notablemente superior a la media de la zona euro, acompañado de una nueva mejora en el empleo. A diferencia de ocasiones anteriores, la recuperación de la economía tras la crisis de 2008-2013 ha tenido una respuesta mucho más intensa del mercado de trabajo.

El favorable comportamiento del empleo en Andalucía en este periodo se ilustra con los datos de trabajadores afiliados a la Seguridad Social en agosto de 2019, que estaban aumentando a un ritmo del 3,2% interanual, 0,7 puntos más que la media en España y la segunda mayor subida de todas las Comunidades Autónomas. Este crecimiento del empleo venía asociado a un descenso del paro registrado del 4,3% interanual, más de medio punto por encima de la media autonómica, lo que ha permitido situar el desempleo en su nivel más bajo en un mes de agosto desde 2008.

A pesar de esta positiva trayectoria, el número de personas que buscan empleo en Andalucía continúa siendo notablemente alto. Por ello, el Presupuesto de 2020 intensifica la lucha contra el desempleo, apostando por las políticas activas de empleo, el apoyo al trabajo autónomo y el fortalecimiento del capital humano y la educación. Sigue de este modo las directrices señaladas por la Comisión Europea a España dirigidas a “reforzar

los sistemas de enseñanza y formación y la inversión en capacidades” y “mejorar la eficacia de las políticas activas del mercado de trabajo¹”.

Las políticas activas de empleo contribuyen a aumentar las oportunidades de encontrar trabajo a quienes están buscando y a mejorar la adecuación entre los empleos vacantes y las personas en desempleo. Incluyen desde ofertas de formación institucionales y en el lugar de trabajo, a incentivos indirectos para la generación de empleo y el fomento del emprendimiento, así como la creación directa de puestos de trabajo a través de programas de empleo público. El objetivo compartido de estas actuaciones es contribuir a garantizar que las personas desempleadas retornen al mercado de trabajo cuanto antes, ofreciéndoles el apoyo que necesitan para reincorporarse con éxito.

El desempleo, en especial el de larga duración, puede tener consecuencias graves para la persona que lo sufre, consecuencias que se extienden a la sociedad en su conjunto y al funcionamiento de la economía. A las personas desempleadas durante largos periodos les resulta más difícil conseguir un contrato a medida que pasa el tiempo y se enfrentan a unos salarios más bajos y a peores perspectivas de desarrollo profesional. Cuando transcurre un largo periodo de desempleo, el capital humano se deteriora y suele reducirse el tiempo dedicado a la búsqueda de un puesto de trabajo. Estos factores implican que la probabilidad de salir del desempleo se reduce cuanto mayor es su duración. Por lo tanto, es esencial una intervención temprana, al principio del periodo de desempleo. Con el tiempo, las personas desempleadas están más predispuestas a abandonar la población activa, convirtiéndose en “trabajadores desanimados”.

Para el conjunto del país, un elevado y persistente nivel de desempleo de larga duración socava la cohesión social, eleva el riesgo de exclusión, reduce la movilidad profesional y geográfica y minora el capital humano disponible, todo lo cual incide negativamente sobre el PIB potencial, es decir, sobre la capacidad productiva de la economía a medio y largo plazo.

En el Presupuesto de la Comunidad Autónoma las acciones de empleabilidad e intermediación alcanzan los 642,2 millones de euros. En particular, el Gobierno de Andalucía sitúa a los trabajadores y trabajadoras autónomos en el centro de la acción de gobierno, dotando con 41 millones de euros las medidas destinadas a este colectivo. Entre ellas, actuaciones como la tarifa plana de cotizaciones a la Seguridad Social y la promoción de la conciliación, con apoyos durante las bajas por nacimiento o adopción. También, con la puesta en marcha del programa de estímulo a la creación y consolidación del trabajo autónomo, donde se hace realidad la tarifa plana ampliada a dos años y establece nuevas líneas de incentivo, para ampliar el número de las plantillas, duplicando la cuantía máxima para ayudas de inversión o anticipos del 100%. Además,

1 RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de España, 2 de julio de 2019.

se ha puesto en marcha la elaboración del Plan Director de las Políticas de Empleo, con el que se pretenden maximizar los resultados de los fondos empleados.

Las políticas activas de empleo también persiguen solventar los déficits de mano de obra cualificada que puedan existir en determinados sectores mediante medidas para mejorar las capacidades y el reciclaje profesional. El impacto de la crisis en el mercado laboral ha puesto de relieve la importancia fundamental de las capacidades, las cualificaciones y la experiencia laboral, teniendo en cuenta que los jóvenes y los trabajadores poco cualificados fueron los más afectados. Las políticas activas desempeñan un papel fundamental para facilitar el acceso a las capacidades y la experiencia laboral, así como para sortear los principales obstáculos a los que se enfrentan determinados colectivos a la hora de encontrar un puesto de trabajo. Esta perspectiva convierte a las políticas activas en elementos clave para afrontar el cambio estructural y aumentar la resiliencia de la economía ante eventuales coyunturas negativas.

Entre las ayudas específicas para colectivos con necesidades especiales de intervención destacan las líneas destinadas a personas con discapacidad, con un importe de más de 55 millones de euros y a personas en situación de exclusión social con 3 millones, así como a jóvenes. Por su parte, la formación profesional para el empleo alcanza los 213,2 millones de euros.

La mejora del capital humano es un factor decisivo de crecimiento económico, de donde se deriva el firme compromiso del Gobierno de Andalucía con un sistema educativo de calidad. Para hacer realidad este compromiso, el Presupuesto de 2020 da cabida a un incremento de recursos que se extiende a todos los niveles educativos, con especial intensidad en formación profesional y educación superior, que son los que más contribuyen a cerrar la brecha que separa a la Comunidad de la media europea en términos de población activa cualificada. El aumento de los fondos destinados a la educación pone de manifiesto su papel trascendental en el progreso de la sociedad andaluza.

Comenzando por los niveles inferiores, Andalucía es la Comunidad Autónoma que más invierte en educación infantil en su etapa de 0 a 3 años. Existe una relación directa entre la escolarización temprana y un mejor rendimiento académico posterior. La educación infantil es, también, un pilar fundamental de la conciliación de la vida familiar y laboral y, por consiguiente, de la igualdad entre hombres y mujeres, las políticas de fomento de la natalidad y las actuaciones para hacer frente a la regresión demográfica. Estas razones impulsan al Gobierno de Andalucía, a pesar de que se trata de una etapa voluntaria, a fomentar la escolarización en el primer ciclo de educación infantil, y lo hace con una oferta para el curso 2019/2020 de un total de 118.690 plazas, lo que sitúa la ratio de escolarización en el 47%, 14 puntos por encima del objetivo señalado por la UE. A ello se suma que cerca de la mitad de las familias se beneficiarán de la gratuidad total del servicio y en torno al 45% recibirán alguna bonificación.

Por lo que se refiere a las etapas de educación primaria, secundaria y educación especial, más de 1,8 millones de alumnos y alumnas cursarán sus estudios en centros públicos, concertados y privados en Andalucía durante el curso 2019/2020, (1,4 millones en centros públicos). Se cuenta con 127.422 docentes (102.000 en la red educativa pública), 750 más que el curso anterior, que desarrollarán su trabajo en un total de 7.144 centros educativos. Este aumento de personal está motivado por una mayor demanda de alumnado en las enseñanzas de Educación Secundaria Obligatoria (ESO) y por la implantación de nuevos ciclos formativos, que constituyen una de las mayores apuestas del Gobierno de Andalucía. Asimismo, este curso se avanza en la estabilidad de las plantillas públicas que, con la resolución de la última convocatoria de empleo público docente, permite a 3.800 profesionales convertirse en funcionarios de carrera.

Para el Gobierno de Andalucía constituye un objetivo de primer orden reducir las cifras de fracaso y abandono escolar en la Comunidad Autónoma. Por ello, un proyecto fundamental es el diseño de un Plan Integral de refuerzo educativo, que ya ha comenzado con un incremento de las plantillas de los centros públicos de Educación Infantil y Primaria con 250 maestros de apoyo, el aumento de 130 unidades de educación especial y la incorporación de un centenar de maestros especialistas en Pedagogía Terapéutica y Audición y Lenguaje. Con el mismo fin, en las etapas de Primaria y Secundaria se ha aplicado un aumento de las horas de lengua, matemáticas, inglés y educación física y el fomento de destrezas básicas para el siglo XXI, como el debate y la oratoria, las habilidades de cálculo, la resolución de problemas, la robótica y el razonamiento matemático.

Del total de centros, 2.458 ofrecerán servicios complementarios incluidos en el Plan de Apertura, 59 más que en el curso anterior, que corresponden a 27 aulas matinales y 32 comedores escolares. El servicio de comedor beneficiará a más de 206.000 alumnos y alumnas de 1.994 centros, que servirán 21,5 millones de menús durante el año académico.

La enseñanza de idiomas es un activo fundamental para el alumnado andaluz. Para avanzar en el conocimiento de lenguas extranjeras, en el curso 2019/2020 un total de 1.161 centros docentes públicos impartirán enseñanza bilingüe, lo que supone un incremento de 37 respecto al curso anterior. En su conjunto, la red de centros bilingües está integrada por 1.517 centros sostenidos con fondos públicos que impartirán formación bilingüe en inglés, francés y alemán a más de 420.000 alumnos y alumnas.

Como ya se ha avanzado, uno de los objetivos prioritarios del Gobierno de Andalucía es la consolidación de la Formación Profesional como parte de la estrategia para mejorar las capacidades y aumentar la empleabilidad de la mano de obra. Esta iniciativa está avalada por las recomendaciones de la Comisión a España que se pronuncia por: "incrementar la cooperación entre los sectores educativo y empresarial con vistas a mejorar las capacidades y cualificaciones demandadas en el mercado laboral, espe-

cialmente en el ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación". En el curso 2019/2020 este nivel contará con 4.100 plazas más que en el curso anterior hasta alcanzar las 124.998 de nuevo ingreso y la autorización de 122 nuevos ciclos formativos. En concreto, la Formación Profesional Dual, en la que el aprendizaje se realiza tanto en los centros docentes como en empresas cuya actividad está relacionada con el perfil profesional, ofrecerá la participación en 528 proyectos en los que están implicadas unas 4.700 empresas. De esta manera, más de 6.400 alumnos y alumnas podrán estudiar esta modalidad en Andalucía.

Respecto a las infraestructuras educativas, se prevé financiar 426 proyectos de creación, ampliación y mejora de centros docentes. De estas actuaciones, 10 corresponden a nuevas infraestructuras o sustituciones, 32 son ampliaciones y 384 reformas, mejoras y modernización de los centros.

Más allá de las mejoras del capital humano, numerosas instituciones económicas están demandando de forma urgente políticas expansivas de oferta que favorezcan el incremento de la productividad y el aprovechamiento de las oportunidades de inversión, como la vía más eficaz para afrontar un contexto internacional de contracción de la oferta derivada de las tensiones proteccionistas y la incertidumbre. La Comisión Europea señala la necesidad de mejorar el entorno empresarial y la calidad de las instituciones y llevar a cabo reformas de los mercados de productos y de servicios que fomenten la resiliencia. Asimismo, aboga por introducir cambios que estimulen la competitividad, especialmente mediante la mejora de la productividad.

Precisamente, unos de los factores más relevantes que conforman el entorno empresarial son los trámites y procedimientos burocráticos y la regulación, que tienen una traducción directa en términos de costes en tiempo y dinero, pudiendo erigirse en serios obstáculos para la materialización de las iniciativas empresariales. Para evitar añadir dificultades al desarrollo de los proyectos, el Gobierno de Andalucía ha puesto en marcha un proceso para simplificar la regulación una vez que ha detectado la proliferación de procedimientos administrativos que se aplican actualmente en las relaciones entre la Administración y las empresas y que no aportan valor añadido. El Plan de Mejora de la Regulación Económica, cuya elaboración ha sido aprobada por el Consejo de Gobierno, persigue como objetivos fundamentales los de reducir las trabas, procedimientos y normativa, agilizando los trámites que deben cumplir las empresas. Contribuirán al Plan tres grupos de trabajo integrados por personas expertas procedentes de la universidad, la Junta de Andalucía y agentes económicos y sociales.

Junto con la existencia de barreras regulatorias y de cargas administrativas, la presión fiscal es otro de los elementos más importantes que definen el atractivo de un territorio para atraer inversiones y desarrollar proyectos empresariales. Por esta razón, el Gobierno de Andalucía continúa en el Presupuesto 2020 con su política de reducir los impuestos, que puso en marcha en 2019 con la supresión del Impuesto

de Sucesiones y Donaciones (ISD) para los grupos I y II de parentesco y rebajas en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD). Asimismo, en 2019 se aprobó la rebaja de la escala autonómica del IRPF y se minoró el número de tramos de la misma, pasando de los ocho tramos actuales a cinco. La reducción impositiva se llevará a cabo de forma progresiva, si bien, en el primer tramo de renta se minorará de forma definitiva en el año 2020, beneficiándose, por tanto, desde un primer momento la totalidad de contribuyentes. La escala autonómica definitiva será aplicable en 2023.

En 2020 se incorporan nuevas rebajas que afectan a las dos ramas del ITPAJD en la adquisición de viviendas habituales para inmuebles hasta de 130.000 euros y en determinadas operaciones de las Sociedades de Garantía Recíproca que guardan relación con los procesos de reestructuración de las pequeñas y medianas empresas. También se incorporan mejoras técnicas en el IRPF.

Desde el estallido de la crisis, la inversión en capital en el conjunto de la UE ha sido escasa y el crecimiento de la productividad plano o negativo en la mayoría de los países de la UE. De ahí la importancia de revertir esta tendencia suministrando el apoyo público necesario. El aumento de la productividad de la mano de obra depende tanto de la capacidad para invertir más en capital por persona trabajadora, como para mejorar la eficiencia en la combinación de factores de producción. Y es aquí donde los sistemas de I+D+i resultan decisivos para maximizar los resultados de esa combinación de mano de obra y capital en un territorio. La investigación y la innovación son primordiales para impulsar un crecimiento inteligente, sostenible y generador de empleo. Al ser fuente de nuevos conocimientos, la investigación resulta esencial para el desarrollo de productos, procesos y servicios innovadores que redunden en mejoras de la productividad.

Ahora bien, para asegurar un rendimiento óptimo de las inversiones en I+D+i es necesario coordinar las acciones en diversos ámbitos: comenzando por una sólida base científica pública capaz de producir resultados de alta calidad, un fuerte compromiso empresarial con la innovación, unos intercambios de conocimientos fluidos y abundantes entre los agentes de I+D+i y un entorno que favorezca que prospere la innovación empresarial. En Andalucía los indicadores muestran que todavía queda camino por recorrer si tenemos en cuenta que el gasto en I+D respecto del PIB se sitúa en el 0,92%, según los datos disponibles de 2017. El sector público, compuesto por **universidades y Administración Pública, ejecuta más de un 60% de ese gasto, mientras desde el ámbito empresarial se acerca al 40% restante**. En la misma fecha, 24.439 personas (13.920 hombres y 10.519 mujeres) se dedican a actividades investigadoras (datos equivalentes a jornada completa) en la Comunidad. Este personal se encuentra ubicado fundamentalmente en las universidades públicas andaluzas, donde 11.384 personas realizan labores de investigación y desarrollo.

El Gobierno de Andalucía asume el reto de impulsar el gasto público en I+D+i en el Presupuesto de 2020 como vía para crear nuevas oportunidades de negocio. Y lo hace,

en primer lugar, incrementando los fondos destinados a las universidades andaluzas, centros investigadores públicos por excelencia, que contarán con una dotación superior un 7,7% a la de las cuentas de 2019.

Debe destacarse especialmente el inicio de los trabajos para la elaboración del Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación (PAIDI) 2021-2027, que sentará las bases de la política autonómica en esta materia. La nueva planificación está enfocada a fomentar la excelencia científica como eje futuro de la competitividad, impulsar la internacionalización del sistema de I+D+i, facilitar un entorno innovador como apoyo al sector empresarial, así como contribuir a la reorientación del modelo productivo andaluz.

Las acciones del PAIDI tendrán como objetivo incentivar **la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación como motores del cambio social y de la modernización de Andalucía**, con el fin de lograr la convergencia en I+D+i con el nivel medio de las regiones de España y Europa.

Como medidas complementarias para aumentar la productividad, se encuentran los apoyos presupuestarios a la industria, donde destaca el Plan de Empleo Industrial dotado con 231,4 millones de euros, que viene a apoyar a un sector que ha crecido en los siete primeros meses de 2019 por encima de la media a nivel nacional, con un comportamiento especialmente reseñable en el sector manufacturero. Asimismo, hay que destacar las ayudas a la internacionalización de las empresas andaluzas como medio para ampliar mercados e incrementar la dimensión media del tejido empresarial. Las empresas más grandes acceden más fácilmente a la financiación, obtienen mejores condiciones y son también las que más innovan, de ahí que el Presupuesto de 2020 aporte 30,8 millones de euros a fomentar la externalización, una estrategia que ha llevado ya a que Andalucía sea la segunda Comunidad Autónoma más exportadora de España y a que las exportaciones andaluzas representen el 12% del total nacional, por delante de Madrid o la Comunidad Valenciana.

Los esfuerzos financieros del Presupuesto se concentran en ampliar y mejorar la red de servicios públicos fundamentales. En 2020 el presupuesto sanitario andaluz alcanzará el mayor importe de su historia, una dotación con la que se reafirma el cumplimiento del pilar europeo de derechos sociales adoptado en abril de 2017 en el que se establece que “todas las personas tienen derecho a un acceso oportuno a asistencia sanitaria asequible, de carácter preventivo y curativo y de buena calidad”. El sistema sanitario es una parte fundamental del elevado nivel de protección y cohesión social de Europa basado en la universalidad, el acceso a una asistencia sanitaria de buena calidad, la equidad y la solidaridad. Asimismo, existe un amplio consenso sobre la necesidad de que el sistema sanitario sea sostenible, de manera que los valores que lo sustentan se garanticen en el futuro. Sin embargo, la mayor demanda derivada de una población cada vez más envejecida expuesta a enfermedades crónicas, y los mayores

costes de la tecnología y los medicamentos suponen un desafío para las cuentas públicas, que están sometidas a restrictivas reglas fiscales.

Este contexto aumenta más, si cabe, el valor del esfuerzo que se vuelca en el Presupuesto de la política de Sanidad para 2020. El incremento de 428,9 millones de euros ofrecerá cobertura no solo a las mejoras previstas en materia de personal, sino a otras partidas cuyo volumen aumenta cada año como las del gasto farmacéutico. El Presupuesto también registra un incremento destacable de los fondos destinados al Plan de Familia o la Atención Temprana.

En estrecha vinculación con el sistema sanitario, los servicios sociales también experimentan un crecimiento significativo, entre ellos de forma particular, las ayudas a personas dependientes. A fecha de 31 de agosto de 2019, en Andalucía se atendía a 215.598 personas en situación de dependencia que contaban con 285.903 prestaciones, las cifras más altas desde que se creó el Sistema Nacional de Dependencia.

Ante la existencia de importantes retrasos y acumulación de listas de espera, la puesta en marcha del plan de choque en abril de 2019 ha permitido incorporar a 15.861 nuevas personas al Sistema y 25.569 prestaciones hasta el 31 de agosto. El plan de choque ha contado con una inversión de 77 millones de euros y está destinado a simplificar los trámites, agilizar la lista de espera y garantizar el cumplimiento de los plazos de concesión de las prestaciones y servicios.

Además, la Junta de Andalucía trabaja para que el procedimiento administrativo se tramite en una única fase, con una única resolución y notificación a la persona interesada, lo que sin duda permitirá reducir los tiempos y agilizar los trámites en las delegaciones territoriales. Otra de las medidas en las que se está avanzando es la digitalización de toda la gestión del Sistema, así como el desarrollo de un sistema integral de información que incorporará la tramitación electrónica en la gestión de los servicios y prestaciones para las personas en situación de Dependencia. Por otra parte, se comenzará a desarrollar un plan de infraestructuras de centros de atención a personas dependientes y aumentará la partida destinada a respiro familiar.

Todas estas actuaciones encontrarán respaldo financiero en el Presupuesto con una dotación total de 1.509,2 millones de euros. En 2020 se prevé que la cofinanciación estatal no alcance la ratio del 50% establecida en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, obligando de nuevo a un sobreesfuerzo financiero de la Junta de Andalucía que se prolonga desde la entrada en vigor de la Ley.

En 2020 también se consolidan los fondos destinados a Renta Mínima de Inserción, llevando el gasto social de la Junta de Andalucía a su máximo histórico.

Por otra parte, el Presupuesto continúa manteniendo como objetivo primordial favorecer la igualdad entre hombres y mujeres, avanzando en el análisis de las políticas presupuestarias desde esta perspectiva en la que Andalucía es reconocida internacionalmente.

El envejecimiento de la población supone un desafío para los gobiernos de toda la UE. En Andalucía, a este reto se unen el descenso de la natalidad, la despoblación que afecta a las zonas rurales y la emigración hacia otras Comunidades Autónomas o fuera del país. En 2018, por primera vez desde 1996, el número de nacimientos en Andalucía fue superado por el de defunciones, un dato preocupante, que tiene su reflejo en el descenso del alumnado que, en los niveles obligatorios, ha sido de 13.000 niños y niñas en el curso 2019/2020.

Con el fin de atajar este problema, el Gobierno de la Junta de Andalucía ha puesto en marcha una estrategia frente al desafío demográfico. Se trata de un programa de carácter horizontal en el que se involucran todos los departamentos y que encuentra su respaldo en las cuentas de la Comunidad Autónoma. Los objetivos de la estrategia buscan:

- Garantizar la plena conectividad territorial.
- La prestación de servicios básicos a toda la población, independientemente de donde vivan.
- Incorporar la perspectiva demográfica en la elaboración de planes, leyes y programas de inversión.
- Avanzar en la simplificación normativa, en especial para los pequeños municipios.
- Eliminar estereotipos y poner en valor la imagen de los territorios más afectados por la despoblación.
- Mejorar los mecanismos para una mayor colaboración público-privada para favorecer las oportunidades en todos los territorios.
- Alinear las líneas de acción de la estrategia con el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible y la Agenda 2030.

Presupuestariamente, la estrategia tiene reflejo en medidas como el Programa de Fomento del Empleo Agrario, donde se incluyen actuaciones destinadas a fijar la población en el ámbito rural y a mejorar las infraestructuras básicas. También en las dirigidas a garantizar el relevo generacional en el campo andaluz a través de ayudas para la creación de empresas y la incorporación de los jóvenes al campo o las de modernización y reestructuración de explotaciones. Asimismo, como medidas de impulso a la natalidad, el Presupuesto recoge el incremento de fondos del Plan Integral de Apoyo a las Familias o la dotación para hacer realidad el compromiso de gratuidad total

del primer ciclo de educación infantil para el curso 2023/2024. Paralelamente se está impulsando el envejecimiento activo y saludable, mejorando la atención en centros residenciales y de promoción activa y se está trabajando en la actualización del mapa de servicios sociales de Andalucía y el Primer Plan estratégico integral para personas mayores en Andalucía 2020-2023.

El Presupuesto de 2020 pretende ser también un instrumento al servicio de la transición a un modelo productivo más sostenible y de utilización más eficiente de los recursos naturales del territorio. La crisis climática pone en evidencia la necesidad de optar por una producción y un consumo más racionales en términos medioambientales y la sustitución de las fuentes de energía fósiles y altamente contaminantes por otras renovables y más limpias. Andalucía, con un extenso y valioso patrimonio natural, es especialmente vulnerable a los efectos del cambio climático, como se pone de manifiesto lamentablemente cada vez con más frecuencia. Los periodos de sequía y las lluvias torrenciales con un impacto devastador sobre personas y bienes son muestras de la urgencia en adoptar medidas para contrarrestar el calentamiento global.

La transición hacia un nuevo modelo productivo y de consumo más respetuoso con el planeta es un proceso que acarrea costes, pero también constituye una fuente de nuevos negocios y nuevos empleos. Avanzar hacia una economía más productiva y menos intensiva en recursos exige inversiones en innovación, pero puede generar importantes beneficios tanto en la competitividad como en la creación de empleo. En este momento surge una oportunidad única para combinar medidas climáticas con actuaciones para impulsar el crecimiento económico y el empleo, sin perder de vista las acciones específicas para garantizar una transición justa, con las que las personas y sectores que resulten negativamente afectados por las políticas ambientales puedan reorientar su actividad minimizando los costes sociales.

La perspectiva medioambiental debe estar presente en el diseño tanto de la política económica como de las políticas sectoriales. El Presupuesto, herramienta en la que se materializan esas políticas, es el instrumento ideal para incorporar esta perspectiva y aplicarla en coherencia con los objetivos climáticos integrando de forma efectiva las consecuencias económicas y sociales de la transición.

El denominado “presupuesto verde” (*green budgeting*) hace referencia a las herramientas destinadas a promover que tanto las políticas de gasto como las políticas tributarias que se despliegan mediante el presupuesto público sean congruentes con los objetivos ambientales. Se trata de que los gobiernos sean conscientes de cómo sus presupuestos contribuyen a lograr los objetivos climáticos comprometidos e, incluso, en qué medida pueden estar perjudicando dichos objetivos.

Es un propósito relevante del Gobierno de Andalucía avanzar en esta estrategia de convertir el Presupuesto de la Comunidad Autónoma en un “presupuesto verde”, que aglutine los esfuerzos de la sociedad andaluza para dar cumplimiento a los Objetivos

de Desarrollo Sostenible de la ONU vinculados al medio ambiente, el clima y la biodiversidad.

A efectos de comenzar el trabajo de concienciación y movilización de la Administración andaluza sobre el impacto del Presupuesto en los objetivos ambientales de la Comunidad Autónoma, en el proyecto del Presupuesto de la Comunidad Autónoma para 2020 se ha incluido un fondo dotado con un millón de euros al que podrán concurrir proyectos de las diferentes Consejerías y Entidades del Sector Público andaluz que contribuyan desde su ámbito de responsabilidad a los objetivos ambientales fijados por el Gobierno andaluz.

Para avanzar en la consecución de los objetivos ambientales del Gobierno destacan en 2020: el Plan Andaluz de Acción por el Clima, que se encuentra en elaboración, las ayudas a ecosistemas forestales que superan los 100 millones de euros o la batería de medidas destinadas a paliar los efectos de la sequía sobre la agricultura y la ganadería andaluzas, entre las que destaca el incremento de las ayudas a seguros agrarios.

En la aplicación de la política medioambiental y, en general de todas las políticas públicas de la Junta de Andalucía, las Corporaciones Locales de la Comunidad Autónoma tienen un papel decisivo. El Presupuesto da respaldo a este papel desarrollando los mecanismos de cooperación y aumentando la participación en los ingresos de la Comunidad Autónoma (PATRICA), cuya transferencia ha estado congelada hasta 2019, lo que contribuirá no solo a mejorar los servicios públicos municipales, sino también su saneamiento financiero y el cumplimiento de las reglas fiscales.

La situación de incertidumbre política a nivel nacional ha ocasionado severas distorsiones sobre las finanzas de las Comunidades Autónomas. En 2019 no se han aprobado objetivos de estabilidad y deuda pública ni se ha publicado la tasa de referencia a efectos de cumplimiento de la regla de gasto para los próximos ejercicios. Tampoco se han comunicado entregas a cuenta del sistema de financiación para 2020. A lo anterior se une el menoscabo de recursos que está generando en el ejercicio 2019 la utilización de las entregas a cuenta derivadas del Presupuesto prorrogado de 2018 –y, por tanto, sin actualizar– y la no compensación de la pérdida de ingresos que en 2017 supuso para las Comunidades la implantación del Sistema de Información Integrada (SII) del IVA y que asciende en términos agregados a 2.500 millones de euros, de los que 513 millones corresponden a Andalucía. En conjunto, los andaluces y andaluzas han dejado de percibir 1.350 millones de euros durante 2019.

El Gobierno de Andalucía ha manifestado reiteradamente, en virtud de los principios de lealtad institucional y autonomía financiera, la necesidad de contar con mecanismos que eviten que la existencia de un Gobierno de España en funciones impida el normal funcionamiento del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, perjudicando gravemente la prestación de los servicios públicos fundamentales a su cargo y poniendo en riesgo el cumplimiento de las reglas fiscales.

No obstante, para hacer realidad el compromiso del Gobierno de Andalucía de impulsar el gasto social y el apoyo a los diferentes sectores económicos de la Comunidad Autónoma, en 2020 se pone el foco en la mejora de la eficiencia en la gestión del gasto y en la optimización del uso de los recursos. En este sentido, la Ley del Presupuesto recoge disposiciones para perfeccionar la gestión de los fondos europeos y el control de la Administración, mejorando su funcionamiento a través del análisis de la situación y composición del sector público instrumental con vistas a optimizar su contribución a la política económica. Paralelamente, se refuerza la lucha contra el fraude fiscal, que constituye el principal escollo para garantizar la equidad entre los contribuyentes y que proporciona unos resultados muy significativos en términos de captación de recursos adicionales.

Con vistas a promover la innovación en la gestión, se dotará por primera vez un fondo presupuestario para financiar iniciativas innovadoras en la gestión de los servicios de la Administración, que ofrezcan la oportunidad de generar ahorros, incrementar los resultados obtenidos y la satisfacción de las personas usuarias, así como servir de motivación de los profesionales al servicio de la Junta de Andalucía.

Finalmente, como novedad, el Presupuesto de 2020 incorpora los ingresos y gastos de los Consorcios de Transporte de la Comunidad Autónoma y de otros consorcios como el Fernando de los Ríos, el del Palacio de Exposiciones y Congresos de Granada, el Parque de las Ciencias de Granada y el Sanitario del Aljarafe, que aparecerán como nuevas secciones presupuestarias. Todos ellos, financiados mayoritariamente con fondos de la Junta de Andalucía, consolidarán a partir de ahora sus cuentas con el Presupuesto andaluz e integrarán sus fondos en las políticas sectoriales correspondientes de las que forma parte y a las que han estado contribuyendo hasta ahora fuera del ámbito del presupuesto.

En la misma línea de incorporar al Presupuesto las cuentas de las entidades dependientes, durante el ejercicio se dispondrán las condiciones para integrar en 2021 las cuentas de las Agencias Públicas Empresariales.

