

# 1.1

## Orientaciones Generales del Presupuesto 2017

La economía andaluza mantiene en 2016 un fuerte ritmo de crecimiento, con una tasa interanual que duplica la media europea y da continuidad al proceso de convergencia que fue retomado en 2015. Según los últimos resultados de la Contabilidad Regional Trimestral de Andalucía que publica el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, en términos interanuales, el ritmo de crecimiento de la economía andaluza alcanza el 2,8% en el segundo trimestre. En términos comparados con otras economías del área euro, el comportamiento de Andalucía es claramente más favorable; así, el crecimiento de la economía andaluza duplica el observado en países como Alemania (1,7%) o Francia (1,4%), encadenando doce trimestres consecutivos de tasas positivas desde junio de 2013.

A finales del segundo trimestre de 2016, el mayor aumento relativo corresponde al sector primario (5,9%), seguido de los servicios (3,4%), este último con tasas positivas en todas las ramas, destacando Comercio, Transporte y Hostelería (6,1%) e Información y comunicaciones (3,6%). Por el lado de la demanda, el impulso procede de la vertiente interna con una contribución de 2,3 puntos al crecimiento agregado, resultado de incrementos generalizados tanto del consumo final regional (2,3%), como de la inversión (1,2%). En la vertiente externa, por su parte, se acelera el dinamismo de las exportaciones de bienes y servicios, que crecen un 6,6% interanual, el doble que en el trimestre precedente.

El crecimiento de la actividad productiva y la demanda tiene un impacto muy positivo en el mercado laboral. Según la Contabilidad Regional Trimestral de Andalucía, a 30 de junio de 2016 el empleo crece por décimo trimestre consecutivo. El empleo, en términos de puestos de trabajo, aumenta a un ritmo interanual del 0,9%, una tasa que supone la generación de 25.838 puestos de trabajo en Andalucía entre el segundo trimestre de 2015 y el de 2016, con un número de contratos acumulado entre enero y agosto que supone cerca de la cuarta parte del total nacional. La tasa de paro se ha reducido dos puntos en este mismo período, siendo la menor desde finales de 2010, mientras que la ocupación alcanza su mayor nivel en cinco años.

Desde la perspectiva internacional, sin embargo, algunos riesgos amenazan esta positiva trayectoria. El escenario económico mundial, que mostraba en la primera mitad del año un avance moderado de la actividad y una relativa estabilidad de los mercados, se vio alterado debido al inesperado resultado del referéndum británico avalando su salida de la UE. Esta circunstancia ha provocado un aumento generalizado de la incertidumbre que puede debilitar la confianza y perjudicar la inversión en un contexto que todavía adolece de bajo crecimiento potencial y lenta reducción de las brechas del producto (*output-gap*). A ello hay que añadir los problemas que subsisten en el sector bancario europeo que siguen planteando riesgos a la baja en las expectativas para 2017.

En este entorno, organismos como el FMI, recomiendan aplicar una combinación de medidas de apoyo a la demanda a corto plazo y reformas estructurales que permitan elevar el PIB potencial y con él el crecimiento económico a medio y largo plazo. En Europa, ya prácticamente agotado el margen de estímulo a la actividad a través de la política monetaria, es ahora el turno de las políticas fiscales favorables al crecimiento y la lucha contra la desigualdad (“growth and equity-friendly”).

La política fiscal puede contribuir de manera importante a impulsar el crecimiento a largo plazo y mejorar la distribución de la renta. La composición y la eficiencia de los ingresos y los gastos públicos no es neutral respecto al crecimiento y a la equidad, sino que les afecta a través de múltiples canales. De acuerdo con estudios recientes, en economías avanzadas, reformas en la composición de las finanzas públicas pueden elevar el crecimiento del PIB *per cápita* hasta un 1% en un período de 5 a 10 años (FMI 2015) e incluso por encima en determinadas circunstancias. De acuerdo con la OCDE, cambios en la composición del gasto público orientados a incrementar el peso de la educación favorecen simultáneamente el crecimiento y la igualdad, al igual que el gasto destinado a salud, conciliación familiar o políticas activas de empleo.

El proceso de consolidación fiscal en Europa ha provocado cambios en la composición del gasto público que van en detrimento de ambos objetivos, más acusados cuanto mayores han sido las necesidades de reducción del déficit. Buena parte de la consolidación fiscal se ha basado en la disminución de la inversión pública, que prácticamente se ha reducido a la mitad respecto a la existente antes de la crisis. Sin embargo, la inversión tiene impactos muy positivos en el crecimiento de las economías a largo plazo y puede, además, impulsar la demanda y estimular la recuperación en el entorno actual de bajos tipos de interés. De hecho, la Unión Europea ha situado la inversión como una de sus prioridades de política económica dentro del Semestre Europeo, al considerar que la persistencia de bajos niveles de inversión pública puede acarrear un deterioro del capital público que termine por afectar negativamente al crecimiento a largo plazo. En concreto, el Banco Central Europeo ha calculado que un incremento del 1% en la inversión pública genera un alza en el crecimiento a largo plazo de un 1,6% y la OCDE sugiere que, en el caso de las economías avanzadas, un estímulo inversor del 0,5% del PIB puede dar lugar a ganancias a largo plazo entre el 0,5% y el 2%.

El Presupuesto de la Comunidad Autónoma se ha caracterizado siempre por mantener una marcada orientación inversora teniendo en cuenta la naturaleza de las competencias asumidas y en términos relativos en el conjunto de las Comunidades Autónomas. La crisis indudablemente impuso una ralentización del esfuerzo inversor a pesar de lo cual, en el período 2007-2015 el gasto de capital ejecutado por la Junta de Andalucía en términos de contabilidad nacional asciende a 33.537 millones de euros.

Dentro de la inversión, las infraestructuras constituyen una de las áreas con un mayor impacto positivo sobre el crecimiento, de acuerdo con recientes estudios de la Comisión europea. La inversión en infraestructuras alimenta la demanda agregada a corto plazo a través del multiplicador fiscal, al tiempo que el incremento del stock de capital aumenta la capacidad productiva de la economía a largo plazo.

Siguiendo esta línea, el Presupuesto de 2017 contempla la reactivación de algunas de las obras, bajo criterios de vertebración y cohesión social, retorno socio-económico de la inversión y beneficios medioambientales, que fueron suspendidas por falta de financiación durante los años de la crisis y que se encontraban en un avanzado estado de ejecución. Ya en 2016 se encuentran en trámite para licitación y futura adjudicación contratos tan significativos como el del servicio de operaciones del metro de Granada, que permitirá su próxima puesta en funcionamiento; la terminación de las obras del de Málaga en el tramo Renfe-Guadalmedina, y el Tren Tranvía de la Bahía de Cádiz, proyecto cuya finalización se prevé para marzo de 2017.

Todas las obras reiniciadas se enmarcan en el nuevo Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte 2020 (PISTA 2020) que, con una inversión prevista 1.300 millones de euros, estará particularmente enfocado hacia la movilidad sostenible. El PISTA otorga un papel muy relevante a los nuevos metros y tranvías con los que se espera alcanzar en 2018 los 80 millones de viajes en transporte público en las grandes áreas metropolitanas de la Comunidad Autónoma. Como hitos más destacados en el futuro próximo se encuentra la puesta en funcionamiento del metro de Granada, el tren-tranvía de la Bahía de Cádiz y la culminación del trazado completo del metro de Málaga.

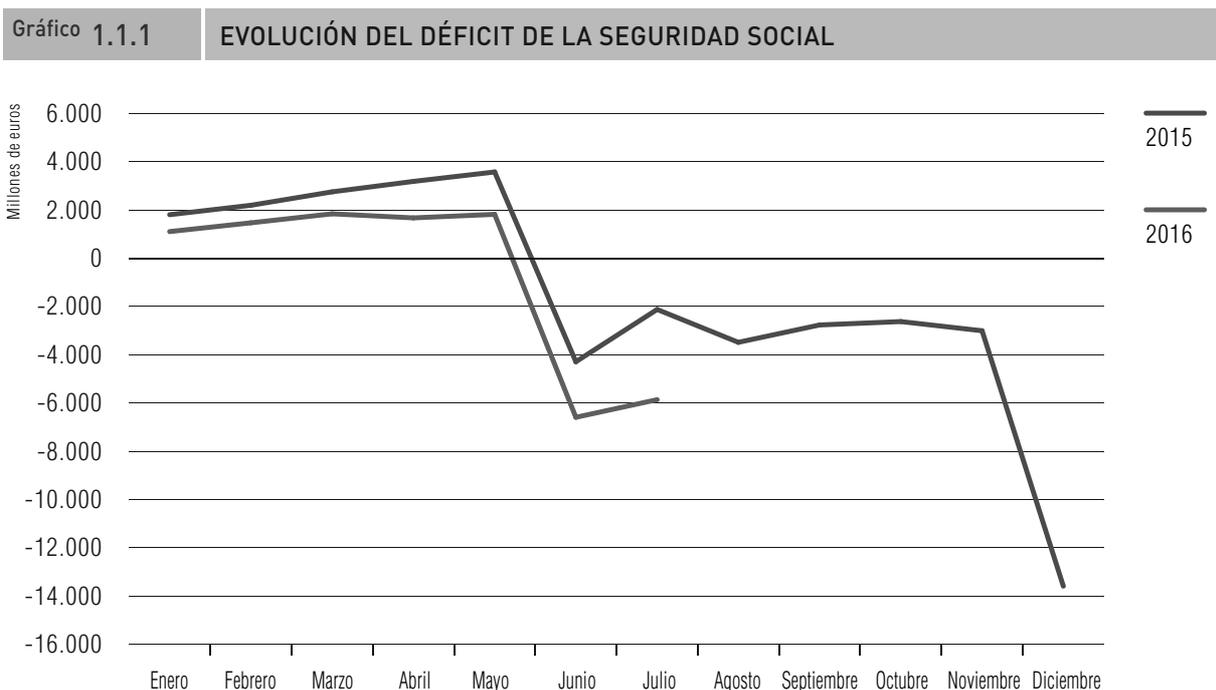
Además de la necesidad de afianzar la recuperación, la política económica debe dirigirse a recuperar la cohesión social. La crisis y el posterior proceso de consolidación fiscal han derivado en países como España en un incremento significativo de la desigualdad. Según Eurostat, la ratio S80/S20 que muestra la relación entre los ingresos del 20% de la población más rica y el 20% más pobre indica que España no solo es uno de los países de la UE donde más ha crecido la desigualdad en los últimos años (entre 2007 y 2014, la ratio ha pasado del 5,5 al 6,8), sino que sería detrás de Rumanía el país con mayor desigualdad en la distribución de la renta.

El fuerte aumento de la desigualdad tiene mucho que ver en nuestro país con la destrucción de empleo que ha traído consigo la crisis y con la precarización de las condiciones laborales que se advierte en la actualidad. El resultado de ambos factores es, no solo

una resistencia a la baja en el número de personas en riesgo de pobreza y exclusión a pesar del favorable comportamiento del empleo, sino también el déficit estructural que muestra la Seguridad Social. Las cuentas de la Seguridad Social ponen claramente de manifiesto que pese a las positivas cifras de ocupación registradas en el último año, la reacción de las cotizaciones sociales es mucho más moderada de lo que se esperaba, mientras que el número y el importe de las pensiones continúan aumentando en función de la evolución demográfica. A ello hay que añadir la reducción de los ingresos financieros generados por el Fondo de Reserva, al que ha sido necesario recurrir repetidamente en los últimos ejercicios.

Apostar por un mercado de trabajo precarizado, basado en el encadenamiento de contratos temporales de escasa duración y con bajas remuneraciones no puede ser en ningún caso la solución definitiva al elevado desempleo que registra nuestro país. La precarización del empleo se mueve en contra de la mejora de la productividad, desincentivando la inversión empresarial en formación del capital humano y el compromiso de las personas trabajadoras con los proyectos de los que forman parte. Sin embargo, el incremento de la productividad es la clave para dejar atrás un modelo insostenible basado en la especulación y la hipertrofia del sector inmobiliario y sustituirlo por otro que garantice un crecimiento integrador, inteligente y sostenible.

Andalucía aspira a avanzar hacia un modelo en el que la competitividad venga de la mano de una mayor productividad y no de un empeoramiento progresivo de las condiciones laborales, del progreso tecnológico y la innovación en un contexto de cohesión social y territorial, con particular atención a la igualdad entre hombres y mujeres.



## Reorientar el modelo productivo: una necesidad

En las últimas décadas Andalucía ha recorrido un largo camino que le ha permitido mejorar decisivamente en estos aspectos y que explica el proceso de convergencia con la UE interrumpido durante el período de crisis, pero que ha comenzado a retomarse de nuevo en el último año. Este proceso se ha llevado a cabo, como viene siendo ya una tradición en Andalucía, en un marco de diálogo, participación y concertación social y bajo una perspectiva plurianual que este año no solo se aplica al diseño y aplicación de las políticas económicas sino también, por primera vez, al escenario presupuestario.

Teniendo en cuenta que la Comunidad Autónoma es la responsable de aplicar las políticas con capacidad para actuar sobre los elementos que determinan el crecimiento a medio y largo plazo y el bienestar de la población, la política económica y social de la Junta de Andalucía está destinada a favorecer la igualdad como factor de competitividad a medio y largo plazo y a potenciar el incremento de la productividad de los factores como elemento crucial para la reorientación del modelo productivo.

Este proceso es imprescindible para adaptarse con éxito al nuevo entorno socioeconómico que se dibuja a nivel mundial y en el que sobresalen algunas tendencias que deben estar presentes en el diseño de cualquier estrategia de modernización:

- El envejecimiento de la población, que supone un auténtico reto para la sostenibilidad de las finanzas públicas, con un impacto muy significativo en el gasto en salud, cuidados de larga duración y pensiones y que simultáneamente genera nuevos yacimientos de empleo en los servicios.
- El papel crucial que desempeña la I+D+i, tanto como elemento central del nuevo modelo productivo como impulsor de la transformación del funcionamiento de las Administraciones Públicas, basada en la transparencia y la participación de la ciudadanía.
- Desplazamiento del foco de crecimiento económico hacia los países emergentes, cuya aportación al PIB mundial es creciente, erigiéndose en destinos cada vez más relevantes para los productos y servicios andaluces.
- La urgencia en la lucha contra el cambio climático mediante el uso sostenible de los recursos naturales y la mejora continua de la eficiencia energética.

A este respecto, el Presupuesto de 2017, en línea con lo dispuesto en la Agenda por el Empleo 2020, recoge actuaciones encaminadas a alcanzar una especialización productiva más equilibrada, con un mayor peso del sector industrial, que acompañe a los sectores más tradicionales como los agrarios y de servicios. Hay que tener en cuenta que los sectores industriales son claves para generar cadenas de valor añadido en el resto de la economía, en su papel de mayores suministradores y consumidores de inputs intermedios, a

la vez que sobresalen como generadores de mejoras de la productividad, la innovación y la internacionalización de la economía.

La política económica del Gobierno de Andalucía se despliega simultáneamente a través de actuaciones con dos fines complementarios:

- a) Por un lado, proporcionando apoyo a los sectores más innovadores y generadores de valor añadido con fuerte capacidad de arrastre y de creación de nuevos empleos que suelen requerir alta cualificación, como: las energías renovables, la biotecnología, las tecnologías de la información y las comunicaciones, las industrias y servicios ambientales, las industrias y servicios culturales y creativos o la aeronáutica. Como ejemplo de este tipo de acciones merece señalarse el inicio de las actividades del Centro de Fabricación Avanzada, impulsado por la Junta de Andalucía y que tiene como objetivo aglutinar a las principales empresas tractoras del sector aeroespacial y naval para avanzar en tecnología e investigación o la puesta en marcha de una iniciativa de compra pública innovadora vinculada a los sistemas y vehículos no tripulados. Hay que recordar que el sector aeroespacial en Andalucía crea ya cerca de 14.000 empleos y ha sido capaz de mantener el crecimiento incluso durante los años de crisis, triplicando su facturación en la última década y duplicando el empleo directo.
- b) Por otro, la mejora de la competitividad de los sectores ya consolidados que mantienen una participación muy destacada tanto en la producción como en el empleo y que solo puede conseguirse mediante la modernización y la innovación. La agricultura y la agroindustria, la pesca y la acuicultura, la construcción, el turismo, el comercio, la minería y otros subsectores industriales constituyen el destino prioritario de estas actuaciones.

Tampoco debe olvidarse el desarrollo de los sistemas productivos locales, desde los que es posible impulsar las iniciativas más estrechamente vinculadas al potencial del territorio y a su especialización. A este respecto, la red de centros tecnológicos aporta un soporte fundamental.

Más allá de las actuaciones sectoriales concretas, el Gobierno de Andalucía considera prioritario de cara a avanzar en la reorientación del modelo productivo impulsar la I+D+i. España permanece sensiblemente por debajo de la media europea en intensidad del gasto en investigación, con una brecha especialmente visible en la inversión en I+D+i empresarial, en el número de pequeñas y medianas empresas que introducen innovaciones en sus productos o procesos o en el número de pymes que colaboran con otras empresas o instituciones en innovación. Estas carencias son compartidas por Andalucía debido a la composición de su tejido empresarial con un peso predominante de las pymes. El Plan Andaluz de Investigación (PAIDI 2020) es el instrumento que coordina y canaliza el apoyo del Gobierno andaluz a la I+D+i, que se plantea como objetivo conseguir que el gasto en I+D en relación al PIB sea el 2% en el año 2020, lo que supone un

gasto total de 3.574 millones de euros. De forma inminente, dentro del PAIDI se movilizarán en los próximos meses 170 millones de euros en distintas convocatorias cuyas primeras órdenes se centrarán en los recursos humanos y ayudas a pre y postdoctorados.

Bajo este mismo enfoque transversal, se encuentran las medidas que pretenden actuar sobre la composición de la base empresarial. El desarrollo económico y la generación de empleo se asientan en gran medida en la dimensión, capacidad y competitividad de la base empresarial como factores determinantes de su internacionalización e innovación. Andalucía dispone todavía de un tejido empresarial con escaso peso de las entidades medianas, por lo que es necesario aumentar su tamaño, teniendo en cuenta que las empresas de mayor tamaño incrementan la capacidad exportadora y de innovación en el tejido productivo. En concreto, resulta esencial incrementar la presencia de empresas industriales, que han demostrado su capacidad exportadora y de innovación y que cuentan con importantes efectos de arrastre en la economía regional. En la misma línea, la Junta de Andalucía apuesta por promover el asociacionismo empresarial y el establecimiento de redes y plataformas de cooperación como elementos para fortalecer el tejido empresarial.

En 2017, el Presupuesto volverá a poner el foco sobre los principales elementos que buscan fortalecer el tejido empresarial: la internacionalización, el emprendimiento, la creación de un marco regulador estable que minimice las cargas administrativas y la financiación. La actividad exportadora de las empresas y su competitividad en los mercados exteriores es uno de los aspectos más relevantes para garantizar un modelo productivo capaz de crecer y crear empleo, en particular, durante esta etapa de recuperación del crecimiento económico. La política económica del Gobierno de la Comunidad Autónoma mantendrá en 2017 su línea de apoyo a la consolidación de la posición de Andalucía en los mercados exteriores, que pasa por reafirmar su cuota en los mercados maduros, y por ampliarla en los países emergentes de Asia, América y África.

Por lo que se refiere al emprendimiento, desde el Gobierno de Andalucía existe la convicción de que la generación de proyectos empresariales es el motor principal de la competitividad y el crecimiento económico, con una relación directa con la consolidación del tejido empresarial, la creación de empleo, la innovación y el incremento de la productividad. Con este planteamiento se encuentra en tramitación la Ley Andaluza del Emprendimiento, en la que se incluye una serie de medidas dirigidas a incentivar el valor social del emprendimiento como base del desarrollo personal, profesional y económico. Pero además, conscientes de que es preciso llevar a cabo un cambio cultural en la sociedad andaluza, adicionalmente al apoyo directo al emprendimiento que se recoge en el Presupuesto, se hace hincapié también en su promoción a través de los distintos niveles educativos.

El apoyo al trabajo autónomo se coordina y canaliza a través del Plan de Actuación para el Trabajo Autónomo (PATA), que cuenta con una dotación global de 434 millones de euros para el período 2016-2020. El Plan se marca tres objetivos: el fomento de las empresas de trabajo autónomo, la mejora socio-laboral de los trabajadores y trabajadoras au-

tónomas y la promoción del trabajo autónomo. El comienzo de su despliegue tiene lugar mediante la orden de ayudas con la que se prevé movilizar más de 40 millones de euros y llegar a más de 10.000 beneficiarios. A través de esta orden se incentivan medidas concretas para fomentar el emprendimiento en el trabajo autónomo, así como a trabajadores y trabajadoras que hayan permanecido de alta en el régimen de autónomo antes de la publicación de la norma. A su vez se contemplan acciones destinadas a mejorar la competitividad en las empresas de trabajo autónomo, como las ayudas para favorecer la unión del colectivo, ganando dimensión y tamaño óptimo, y el apoyo a la creación o consolidación de unidades de trabajo autónomo que, promovidas por personas con estudios superiores, implanten o desarrollen proyectos innovadores; y su continuidad para quienes, manteniendo su empresa, quieran cambiar de actividad económica. Asimismo, se incluyen ayudas para la contratación indefinida y para la conciliación de la vida profesional y personal de las personas trabajadoras autónomas. Durante 2017, el conjunto de actuaciones destinadas a promover el trabajo autónomo y el desarrollo de las pymes en los diferentes sectores contarán con 129 millones de euros.

Dentro del Presupuesto se contemplan, además, actuaciones destinadas a eliminar barreras legales y mejorar y simplificar la regulación económica y los procedimientos administrativos, con especial interés en lo que afecta a las pequeñas y medianas empresas y a dos segmentos en particular: la economía social y el trabajo autónomo. En aplicación de esta estrategia debe mencionarse la próxima modificación de la Ley de Cooperativas con la que se pretende dotar de mayor flexibilidad a la norma vigente y favorecer con ello a un sector, el de la economía social, en el que Andalucía es líder a nivel nacional.

Tras la grave crisis financiera, la disponibilidad de fondos para la financiación de la actividad productiva se ha convertido en un elemento primordial para la recuperación económica. Las pequeñas y medianas empresas se han visto especialmente perjudicadas por las restricciones de liquidez durante los años pasados, lo que ha supuesto la quiebra de iniciativas empresariales plenamente consolidadas y la imposibilidad de acometer nuevos proyectos por falta de financiación. Dada la composición de la base empresarial andaluza, con elevado peso de las empresas de escasa dimensión, facilitar la financiación se ha convertido en un objetivo particularmente importante para el Gobierno de la Comunidad Autónoma. En este ámbito cobran relevancia los fondos puestos a disposición de pequeñas y medianas empresas, economía social, trabajadores y trabajadoras autónomos o personas emprendedoras a través de diferentes canales incluidos en el Presupuesto público y la futura entidad pública de crédito de Andalucía.

Por otra parte, la regulación pública de las actividades económicas no debe suponer en ningún caso una traba insalvable para el desarrollo de los proyectos empresariales, siempre bajo un respeto riguroso a los intereses generales. El marco jurídico en el que se plasma esa regulación ha de ofrecer suficientes garantías a los agentes económicos para favorecer el desarrollo de sus iniciativas.

El planteamiento que subyace en estas actuaciones es el de la necesidad de eliminar barreras legales y mejorar y simplificar los procedimientos administrativos, garantizando al mismo tiempo los intereses generales, en particular, los derechos de los consumidores y consumidoras y el respeto a las condiciones ambientales y laborales. El Gobierno de Andalucía mantiene una línea permanente de actuación en esta dirección en la que se puede destacar como una de las iniciativas más novedosas la Guía de cláusulas sociales para las empresas que contratan con la Administración que, con un rango de decreto recogerá entre otros aspectos la exigencia de que las empresas cumplan la legislación medioambiental, el cumplimiento del convenio del sector o la subrogación de trabajadores cuando cambien de empresas, así como la valoración de que se convierta el trabajo temporal en fijo. Se trata de una iniciativa pionera en España y que viene de la mano del acuerdo entre el sector empresarial y los sindicatos, trasladado a un Acuerdo del Consejo de Gobierno de 18 de octubre de 2016 instando a la Consejería de Hacienda y Administración Pública a la aprobación de dicha guía. Merece señalarse también en este sentido, el desarrollo del Decreto aprobado el pasado mes de enero de 2016 con el que se pretende que sea posible poner en marcha un negocio en Andalucía en tres días y con un coste limitado a 140 euros.

En estrecha relación con estas medidas, se encuentran las actuaciones destinadas a continuar con la modernización de la Administración Pública. La crisis ha puesto de manifiesto la necesidad de que el sector público incremente su eficiencia, manteniendo como premisa básica de funcionamiento la mejora continuada de la calidad en la prestación de los servicios públicos y el enfoque de servicio a la ciudadanía. Es por ello que la modernización de las Administraciones Públicas es una condición *sine qua non* para la modernización económica y social, que debe regirse por los principios de transparencia, participación, evaluabilidad, gobierno abierto y dialogo social.

## **El Estado del Bienestar: el núcleo de la política presupuestaria del Gobierno de Andalucía**

Los servicios públicos asociados al Estado del Bienestar constituyen el núcleo de las competencias asignadas a la Comunidad Autónoma y, por lo tanto, son también el eje del Presupuesto. Educación, Sanidad y Servicios Sociales no son solo las palancas más eficaces para avanzar en la igualdad de oportunidades y la cohesión social, son también poderosos factores para impulsar el crecimiento económico. La literatura económica reciente, así como la evidencia empírica señalan la existencia un vínculo entre el crecimiento de la economía y el gasto en capital humano, superior incluso al que existe con el capital físico, así como los efectos positivos de la inversión en educación sobre la productividad, en particular, en los países con rentas más altas.

Una mano de obra más cualificada gana en movilidad y adaptabilidad, puede aprender antes las tareas y adquirir más ágilmente nuevas habilidades, al tiempo que es capaz de utilizar una gama más amplia de nuevas tecnologías o equipamiento sofisticado. Esto permite a las empresas modernizar más fácilmente sus puestos de trabajo y acomodar más rápido las presiones de la competencia o los cambios en la demanda.

El sistema educativo es uno de los elementos clave para mejorar la dotación de capital humano de un país, por lo que merece una atención prioritaria dentro del Presupuesto de la Comunidad Autónoma. Durante el curso 2016/2017, un total de 1.833.306 alumnos y alumnas de enseñanzas no universitarias asistirán a las aulas andaluzas en 6.912 centros públicos, concertados y privados, atendidos por 118.593 docentes, para lo que contarán con 6.103 millones de euros, de ellos, 111,5 millones destinados a mayores gastos de personal.

El sistema educativo andaluz apuesta por una educación pública de calidad que garantice la igualdad de oportunidades, el crecimiento económico del futuro y una sociedad formada por ciudadanos y ciudadanas libres, responsables y con espíritu crítico. Pese a los avances conseguidos que han llevado a que Andalucía disponga en la actualidad de la población mejor formada de su historia con un porcentaje de personas con educación superior por encima de la media europea, todavía persisten algunos retos que es preciso abordar en el funcionamiento del sistema educativo/formativo, como son: la mejora del alineamiento de las titulaciones con el mercado de trabajo, el alto índice de abandono escolar o el elevado porcentaje de personas adultas con baja cualificación.

Precisamente, entre las novedades que recoge el Presupuesto de 2017 se encuentra una batería de medidas que van encaminadas a actuar en estos ámbitos, como son la puesta en marcha del Plan de Éxito Educativo 2016-2020, la transformación de la Formación Profesional (FP) o la implantación de la segunda lengua en Primaria. Asimismo, se mantienen y amplían los distintos planes y programas en marcha para favorecer la igualdad de oportunidades, la equidad, la solidaridad y el apoyo a las familias dentro del sistema educativo. En este último caso, la atención socioeducativa de 0 a 3 años aumenta su consignación presupuestaria en 4,3 millones de euros, lo que permitirá un incremento de 2.000 plazas.

Una de las prioridades del nuevo año es la transformación de la Formación Profesional hacia una mayor adaptación de la oferta de ciclos formativos a las necesidades de los distintos sectores productivos de la comunidad. La futura Ley de FP será el marco legal para la adaptación de estas enseñanzas al nuevo modelo económico que demanda Andalucía y garantizará la igualdad de oportunidades y el progreso social. En este sentido, la nueva norma busca potenciar la capacidad de empleabilidad de la juventud y los técnicos profesionales e impulsará la innovación y la competitividad.

En esta línea, destaca la implantación de cinco nuevos títulos en una oferta que estará integrada por 76.971 plazas de nuevo ingreso en 2.687 ciclos de los distintos niveles de

FP. A ellas se suman las más de 38.000 de los módulos profesionales (presencial, semi-presencial y a distancia).

De igual modo, se avanzará en la internacionalización de estas enseñanzas, la colaboración con las empresas y el impulso a la FP Dual, modelo que permite un aprendizaje unido al tejido productivo y una mejora de la actualización de las competencias del alumnado. En concreto, durante el curso 2016/2017 se prevé desarrollar 196 proyectos de este tipo de formación, con la participación de más de 3.200 alumnos y la implicación de cerca de 1.500 empresas.

Al objeto de avanzar en una educación de calidad, las plantillas de personal se incrementan en el curso 2016/2017 en 290 efectivos para reforzar las áreas de orientación y formación profesional, cuya dotación presupuestaria aumenta en 9 millones de euros.

Por lo que se refiere a la lucha contra el abandono escolar, está previsto que comience la andadura del Plan de Éxito Educativo 2016-2020. En el documento se incluyen medidas de prevención, intervención y compensación entre las que figuran las relativas a detección precoz del riesgo de fracaso escolar, formación en igualdad de oportunidades y mejora en la configuración de una oferta educativa más atractiva y adaptable a las necesidades del alumnado. También en este contexto, el Plan de mejora de los centros específicos de educación especial dispondrá de 2 millones de euros.

Además, en 2016 se inicia el Plan Estratégico para el Desarrollo de las Lenguas, que mejorará las competencias comunicativas del alumnado e incrementará el nivel acreditado y adquirido. A través de esta iniciativa, se implantará la segunda lengua extranjera en 3º y 5º de Educación Primaria. La red de centros bilingües se amplía con 132 nuevos colegios e institutos, hasta alcanzar los 1.337. Más de 417.150 estudiantes recibirán formación en inglés, francés o alemán.

En la línea de la innovación, está previsto el inicio del proyecto Escuelas Conectadas y el Convenio Red.es Junta-Administración Central para extender la banda ancha ultrarrápida a los centros docentes dentro de la Estrategia para el impulso de la Digitalización del Sistema Educativo.

Adicionalmente a estos proyectos destacados, permanecen otras líneas de ayuda a las familias, que pueden llegar a ser de hasta 5.000 euros anuales a través de las bonificaciones para comedor escolar, aula matinal y actividades extraescolares, así como de las ayudas al transporte escolar, el sistema de becas, que contará con 217 millones de euros, y el programa de gratuidad de libros de texto, para el que este curso se destinan 87,9 millones de euros.

Además, en materia de infraestructuras educativas, el Plan de Inversiones prevé 288 proyectos de construcción, reforma y ampliación de centros. Entre ellos, se prevé la eliminación de 181 módulos prefabricados y la modernización de edificios obsoletos por importe

de 38 millones de euros. También se dotará con 11 millones de euros al Plan de eliminación del amianto. En total, el gasto de inversión de la Consejería de Educación aumentará un 45,2% en 2017.

Por lo que se refiere a la educación superior, las Universidades andaluzas mantienen una oferta estable de títulos con más de 400 grados, más de 500 másteres y 140 programas de doctorado en todo el territorio, con 2.756 grupos de investigación y 30.000 personas investigadoras. A su financiación se destinarán en 2017 un total de 1.468 millones de euros.

El modelo andaluz viene caracterizado por una universidad abierta a la sociedad, que ofrece a los y las estudiantes certidumbre sobre su formación, con facilidades de pagos como un derecho; con un mapa de títulos consolidado; dando impulso a la internacionalización a través de ayudas como las del B1 o las Erasmus o garantizando el acceso en un Distrito Único.

Las tasas universitarias de Andalucía se mantienen entre las más reducidas a escala nacional. El Gobierno andaluz ha congelado por cuarto año consecutivo los precios para los grados y se mantienen en los másteres tras la bajada del pasado ejercicio, que fue del 16,5%. Esta medida permite que los precios públicos se encuentren en niveles próximos a los de 2011/2012, antes de la entrada en vigor de la normativa estatal que estableció recortes en materia de educación superior (Real Decreto 14/2012, de 20 de abril). En 2017 se impulsará la puesta en marcha de un nuevo modelo de financiación basado en los principios de suficiencia, estabilidad, equidad y compromiso máximo con la eficiencia en la gestión y en la consecución de los objetivos a lograr.

Por lo que se refiere a otro de los pilares del Estado del Bienestar, la sanidad, ocupa también una posición central dentro del Presupuesto de la Comunidad Autónoma. Prueba de ello es que en 2017 el sistema sanitario público contará con 9.304,6 millones de euros, 479,3 millones más que en 2016. La sanidad pública no solo ofrece protección a la ciudadanía contra las contingencias de la salud, actuando a favor de la equidad, sino que es también un factor que impulsa el crecimiento económico. De acuerdo con la Comisión Europea, el gasto eficiente en sanidad incide en la cantidad y en la productividad de la mano de obra a través del aumento de la esperanza y de la calidad de vida. Y teniendo en cuenta que la salud puede afectar a la renta, a los patrones sociales de ahorro e inversión y a la estructura demográfica es un elemento fundamental a contemplar en el crecimiento a largo plazo.

El Gobierno de Andalucía mantiene como prioridad absoluta de su política el blindaje de los servicios públicos fundamentales, en especial, de la sanidad. Esta idea ha permitido que durante la crisis no se hayan privatizado servicios ni se hayan recortado las prestaciones. Para afianzar esta idea, la Ley de Garantía y Sostenibilidad del Sistema Sanitario Público de Andalucía constituye una de las apuestas más importantes del Gobierno de la Comunidad Autónoma, pionera en España. Con esta Ley se pretende garantizar y reforzar los derechos sanitarios de todas las personas bajo los principios de universalidad, equi-

dad, solidaridad e igualdad. El anteproyecto señala expresamente que en ningún caso se establecerán sistemas de copago para las prestaciones de la cartera complementaria de servicios en el ámbito de competencias autonómicas. Asimismo, faculta a la Junta para arbitrar las medidas necesarias orientadas a minimizar el impacto en la ciudadanía de este tipo de medidas, en caso de que la normativa básica estatal las prevea en las prestaciones incluidas en la cartera común.

Junto al sostenimiento y la garantía de los servicios y prestaciones, la mejora de la eficiencia es otra de las cartas de naturaleza del sistema sanitario andaluz. No solo durante la crisis, sino de forma permanente, la búsqueda de iniciativas de mejora en la gestión que redunden en ahorros presupuestarios ha sido una de las características del funcionamiento de los servicios sanitarios. Ello ha contribuido de forma crucial a afrontar las restricciones impuestas por la crisis y el proceso de consolidación fiscal. Son numerosas las prácticas que, una vez comprobada su eficacia en Andalucía, han sido adoptadas por otras Comunidades Autónomas o el propio Ministerio de Sanidad, tales como las centrales de compras o la receta electrónica.

En 2017 tendrá también continuidad la apuesta por la investigación sanitaria pública, que se materializa en diferentes proyectos que han situado el sistema sanitario andaluz en la vanguardia en el desarrollo y aplicación de tratamientos, así como en la colaboración con centros nacionales e internacionales de prestigio para continuar avanzando en la protección de la salud; a ello, se destinarán 23 millones de euros.

Asimismo, la adquisición y mejora de los equipamientos sanitarios y la construcción y reforma de las instalaciones sanitarias existentes verán incrementados sus recursos un 28,8%, hasta los 132,5 millones de euros, mientras que la atención infantil temprana registra un incremento de fondos por importe de 11 millones de euros. Además, la Comunidad Autónoma de Andalucía garantizará los tratamientos innovadores a las personas con hepatitis C también en 2017, según los criterios clínicos establecidos, no financiados por el Gobierno de la Administración General del Estado, con 140 millones de euros.

Bajo la misma premisa de blindar prestaciones básicas, se encuentra en tramitación el Proyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía con el que se pretende universalizar el acceso al Sistema Público de Servicios Sociales, así como garantizar la atención prioritaria en casos de urgencia personal, familiar y social. Hay que tener en cuenta que, a pesar del incremento tan significativo de la desigualdad, España todavía cuenta con un peso muy reducido del gasto en servicios sociales sobre el PIB, con un gasto en apoyo a las familias o ayudas a la vivienda particularmente bajo en relación a la media de la UE. La escasa protección a la infancia, por ejemplo, no solo actúa en contra de la igualdad de oportunidades, sino que también penaliza la incorporación de las mujeres al mercado laboral. Algo que también ocurre con las escasas prestaciones de cuidados de larga duración. Precisamente se está tramitando también en la Cámara andaluza el Proyecto de Ley de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía, con la que se pretende consolidar las políticas autonómicas dirigidas a este colectivo de más

de 700.000 personas en Andalucía, promoviendo la garantía de derechos de igualdad de oportunidades y superando el enfoque asistencial.

En el ámbito propiamente de la atención a la dependencia, de nuevo resulta necesario señalar el esfuerzo financiero que realiza la Comunidad Autónoma, que debe suplir el incumplimiento de los compromisos y los recortes de fondos de la Administración Central. Los últimos datos del Observatorio Estatal de la Dependencia han puesto de manifiesto que el Gobierno Central solo aporta el 18% de la financiación del Sistema de Atención de la Dependencia –frente al 50% que fija la ley–, mientras que los ejecutivos autonómicos están asumiendo el 82% del gasto público certificado en el último año.

Los fondos estatales se han visto disminuidos en las sucesivas leyes de presupuestos generales del Estado y en la nueva regulación dada por Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre, por el que se normaliza el nivel mínimo de protección establecido en la Ley de Dependencia, que ha sufrido diversas modificaciones que se concretan en una reducción importante de la financiación recibida por este concepto. A ello hay que añadir la suspensión desde el ejercicio 2012 del nivel de protección acordado, suspensión que ha sido prorrogada en los años 2013, 2014, 2015 y 2016.

Todo lo cual hace que Andalucía haya dejado de percibir más de 500 millones de euros, a los que se suma los cerca de 10 millones de euros de la parte correspondiente a la financiación de la atención a la dependencia moderada, que no ha sido reconocida en el Servicio de Teleasistencia avanzada.

Los recursos destinados a la atención de personas en situación de dependencia para 2017 se incrementan en 25 millones de euros. La ASSDA contará con 1.161 millones de euros, los cuales son financiados en un 78% por la Junta de Andalucía, frente al 22% que corresponde a la Administración General del Estado.

Además, las subvenciones destinadas a bienestar e inserción social dispondrán en 2017 de 273,8 millones de euros; entre ellas, el ingreso mínimo de solidaridad contará con 90,7 millones de euros.

Debe hacerse mención, igualmente, a la tramitación parlamentaria del proyecto de modificación de la Ley de Igualdad de Género. Los avances sociales que ha experimentado Andalucía, así como los acuerdos alcanzados y un análisis riguroso de las fortalezas y debilidades de la ley vigente justifican la necesidad de la reforma de una ley que fue pionera en España, a pesar de la limitación que impone la falta de actuación en la materia a nivel estatal. Se trata de avanzar en el desarrollo de la normativa de igualdad de género andaluza a fin de conseguir profundizar en los instrumentos y las herramientas imprescindibles para hacer llegar la igualdad legal a la realidad cotidiana de las mujeres y hombres de Andalucía.

Por último, entre los servicios públicos fundamentales en 2017 los gastos operativos de los órganos judiciales contarán con 75,7 millones de euros, al tiempo que la financiación de la asistencia jurídica gratuita dispondrá de un 10% más de fondos, hasta los 42,6 millones de euros. Las inversiones de la Consejería de Justicia se incrementarán un 15,3%, hasta los 31,1 millones de euros, dentro de los cuales, las infraestructuras judiciales absorberán 10 millones.

## **Mejorar la empleabilidad e impulsar el empleo**

Andalucía, como el conjunto del país, ha alcanzado una tasa de educación superior muy elevada que constituye un importante activo para la mejora de la competitividad. Sin embargo, la UE pone de relieve que las personas jóvenes en España con educación universitaria tienen un bajo índice de empleabilidad, con una buena parte de ellas ocupando puestos de trabajos para los que están sobrecualificadas. Por otra parte, España también es uno de los países con un mayor porcentaje de población adulta con baja cualificación. Además, la participación de estas personas en actividades de formación es muy baja y ha empeorado aún más con la crisis.

Este diagnóstico conduce a que uno de los objetivos fundamentales de la política de fomento del empleo del Gobierno de Andalucía sea favorecer la empleabilidad de la población ocupada. La estrategia se despliega a través de diferentes actuaciones: itinerarios personalizados para la inserción laboral y el acompañamiento, servicios de la Red Andalucía Orienta, prácticas en empresas, acciones experimentales de empleo, Formación Profesional para el Empleo o, para personas en riesgo de exclusión y con discapacidad, las empresas de inserción y los centros especiales de empleo, respectivamente.

Pero, por otra parte, el Gobierno de Andalucía no puede permanecer al margen del elevado desempleo que todavía azota a la Comunidad Autónoma, para lo cual se ponen en marcha acciones para la mejora de la empleabilidad y la intermediación por importe de 485,5 millones de euros. Entre ellas, destacan los programas destinados a las personas jóvenes: Programa Emple@Joven y Emple@Joven 30+ o el Programa de Garantía Juvenil, las líneas de incentivos para la contratación indefinida de mayores de 45 años o el ya mencionado apoyo al trabajo autónomo a través del PATA. Además, con el objetivo de facilitar el regreso de los profesionales que han tenido que dejar Andalucía a causa de la crisis, se ha aprobado el Decreto Ley 2/2015, de 3 de marzo, de medidas urgentes para favorecer la inserción laboral, la estabilidad en el empleo, el retorno del talento y el fomento del trabajo autónomo, dentro del cual se incluye una línea de incentivos que permitan el regreso de estas personas ofreciéndoles la oportunidad de desarrollar su actividad y su talento en la Comunidad Autónoma.

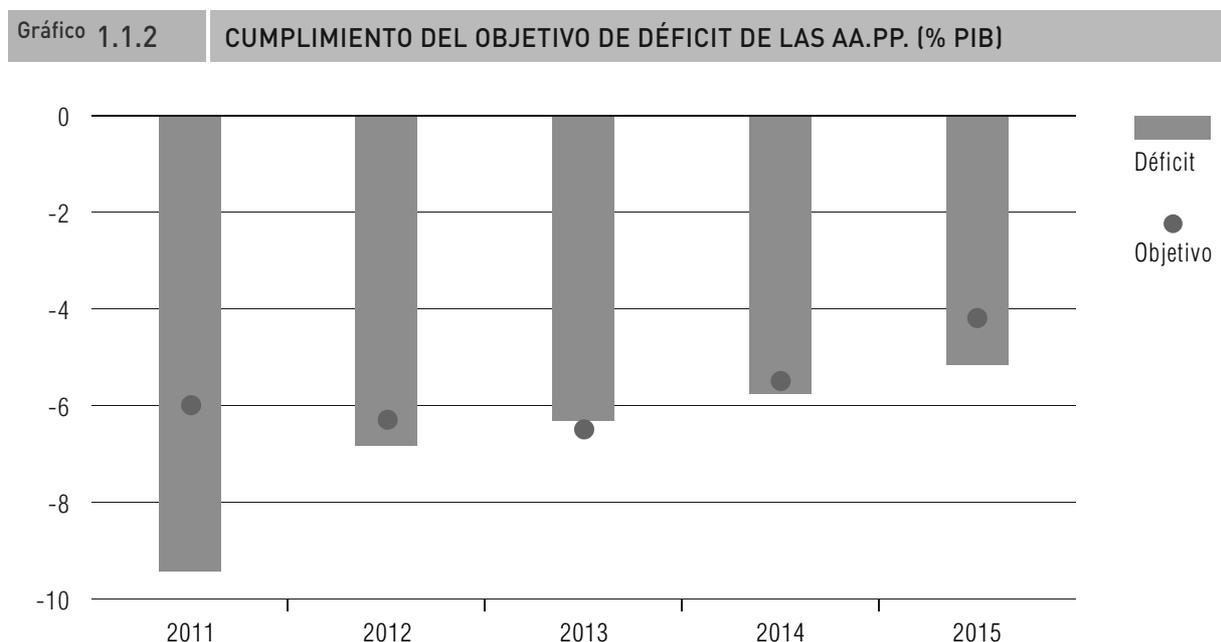
## El contexto político-institucional del Presupuesto

El proceso de elaboración del Presupuesto de Andalucía para 2017 tiene lugar en un contexto político-institucional excepcional. La demora en la elección de un nuevo Gobierno del país tiene consecuencias particularmente importantes en el ámbito presupuestario: a las limitaciones generales en la capacidad de actuación del Gobierno en funciones, se añade la prohibición expresa que impone la ley a la elaboración del Presupuesto.

No es esta la primera vez que la Comunidad Autónoma debe elaborar su Presupuesto en un contexto de prórroga de los Presupuestos Generales del Estado, pero sí la primera en la que ello coincide con un Gobierno en funciones. En la coyuntura actual, las Administraciones Públicas tienen la obligación de consolidar la recuperación de la economía, asegurando que esta alcanza a toda la población, así como de sentar las bases para que el crecimiento futuro sea integrador, duradero y sostenible. El presupuesto público constituye la herramienta más potente para materializar la política económica del Gobierno y velar por los intereses de los andaluces y andaluzas, de modo que a pesar del contexto político nacional, el Gobierno de Andalucía asume su responsabilidad de presentar unas cuentas comprometidas con la consolidación del crecimiento económico, la creación de empleo de calidad y la lucha contra la desigualdad, de manera que estos sean los objetivos prioritarios del nuevo Presupuesto.

Los objetivos vigentes de estabilidad y deuda que fueron aprobados en julio de 2015, quedaron en cuestión una vez conocido el cierre del ejercicio, haciéndose patente la necesidad de actualizarlos.

En el mes de julio, la Comisión adoptó una recomendación de decisión del Consejo mediante la que se hacía pública la “falta de acción efectiva” de España a la recomendación



realizada por el Consejo el 21 de junio de 2013 sobre reducción del déficit por debajo del 3% del PIB. Esta declaración, que en la práctica significa que España no ha cumplido con sus compromisos de consolidación fiscal en 2015, forma parte de un procedimiento establecido en el artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE). A pesar del procedimiento sancionador previsto en la normativa, finalmente la UE se inclinó por no sancionar a nuestro país y fijar un nuevo calendario que retrasa hasta 2018 la obligación de poner fin al procedimiento de déficit excesivo (PDE) abierto en 2009.

En su recomendación, además, la Comisión juzga oportuno no exigir a España medidas de ajuste estructural en 2016, reconociendo *de facto* la excepcionalidad que afecta a la situación política, con un Gobierno en funciones, cuyo margen de actuación está limitado por la ley. La Comisión considera apropiado conceder a España un segundo año para cerrar el PDE de modo que el ajuste estructural exigido entre 2017 y 2018 sea en promedio del 0,5% del PIB.

Una vez determinado el esfuerzo en términos de ajuste estructural que se exige a España, se establecen los nuevos objetivos de déficit público sobre el PIB para el período: -4,6% en 2016, -3,1% en 2017 y 2,2% en 2018. Asimismo, de acuerdo con la Comisión, para alcanzar estos objetivos España deberá adoptar medidas estructurales por importe de 0,5% del PIB tanto en 2017 como en 2018 que deben ser comunicadas al Consejo antes del 15 de octubre de 2016 en un informe en el que han de incluirse los objetivos para el gasto y los ingresos públicos, las medidas de política fiscal en ambas vertientes (ingresos y gastos) y otra información que sea requerida sobre actuaciones en respuesta a las decisiones del Consejo.

#### NUEVOS OBJETIVOS: MARGEN ADICIONAL EN EL PERÍODO 2016-2017

% PIB	2016	2017	2018
Objetivos vigentes (1)	-2,8	-1,4	-0,3
Objetivos APE (2)	-3,6	-2,9	-2,2
Objetivos Consejo UE (3)	-4,6	-3,1	-2,2
Margen (3)-(2)	-1,0	-0,2	0,0
Margen (3)-(1)	-1,8	-1,7	-1,9

En el cuadro se recoge de forma sintética cuál ha sido la evolución de los objetivos de déficit de las Administraciones Públicas españolas durante 2016: en (1) se encuentran los objetivos de estabilidad aprobados por las Cortes en 2015 siguiendo el procedimiento establecido en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Según estos objetivos, en 2016 España ya debería abandonar el PDE, alcanzando prácticamente el equilibrio en 2018.

Una vez cerrado el ejercicio 2015 y vista la desviación tan significativa de los objetivos marcados y la evolución del año 2016, así como la dificultad para reconducir el déficit por la falta de Gobierno, la Actualización del Programa de Estabilidad de España 2016-2019 (APE) presentada ante la Comisión en el mes de abril, incluía una nueva senda de objetivos para el conjunto de Administraciones Públicas (con un detalle sobre su reparto entre niveles de gobierno), que es el identificado en el cuadro con el (2).

Los nuevos objetivos para el conjunto de las Administraciones Públicas planteados por el Consejo se identifican en el cuadro con el (3). Estos nuevos objetivos suponen una ampliación del límite señalado en la APE de 1 p.p. del PIB y 1,8 p.p. sobre los aprobados por las Cortes en 2015. En 2017 el margen sobre la APE se reduce a 0,2 p.p. y 1,7 p.p., respectivamente, mientras que en 2018 se ha optado por la propuesta española incluida en la APE, que supone 1,9 p.p. por encima de los objetivos aprobados por las Cortes.

Descendiendo al reparto entre niveles de Administración, la actualización de las proyecciones presupuestarias incluidas en la APE 2016-2019 propuso una modificación de los objetivos respecto a los aprobados en 2015. Este escenario se sometió a informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera en su reunión del 28 de abril, en la que fue aprobado.

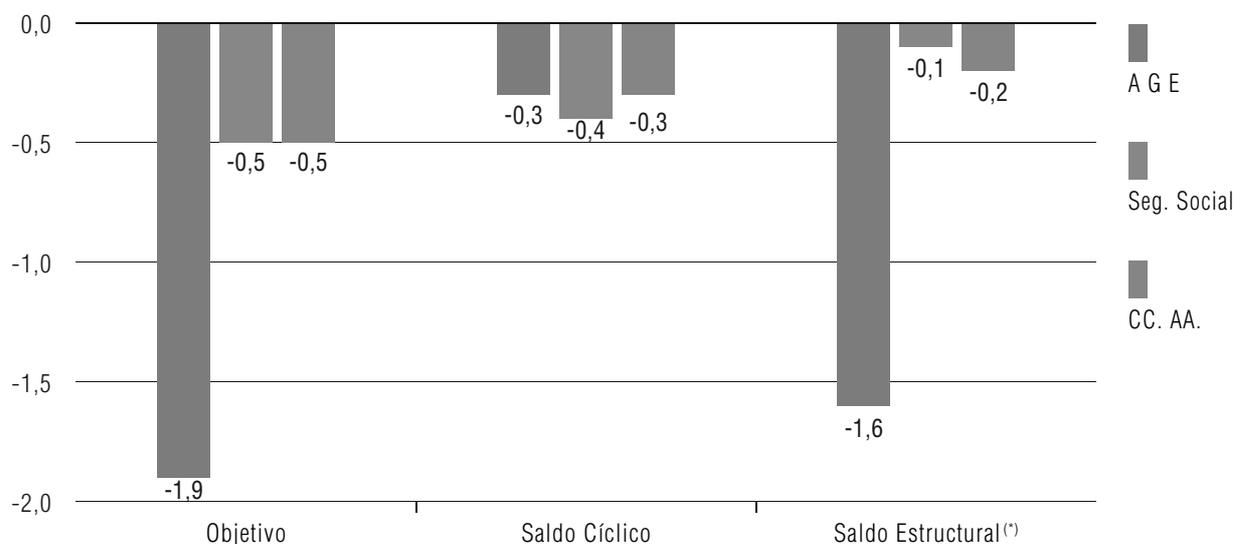
#### SENDA DE OBJETIVOS PROPUESTOS APE 2016-2019

% PIB	2016	2017	2018	2019
AGE	-1,8	-1,9	-1,0	-0,7
SS	-1,1	-0,5	-0,4	-0,1
CC.AA.	-0,7	-0,5	-0,2	0,0
CC. LL.	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL	-3,6	-2,9	-1,6	-0,8

En el caso de las Comunidades Autónomas la nueva senda de objetivos otorgó un margen adicional de 0,4 puntos del PIB en 2016 y 2017 sobre los objetivos aprobados en julio de 2015, reconociéndose las dificultades del sector para cumplir con unos límites que han sido considerados como excesivamente exigentes.

Teniendo en cuenta que, conforme a los cálculos del Ministerio de Economía y Competitividad, el saldo de las Comunidades Autónomas que puede ser atribuido a la posición cíclica de la economía (a pesar del crecimiento positivo del PIB, todavía con un *output-gap* negativo) es del -0,3% del PIB, el déficit estructural que se exige a Andalucía (y al resto de las Comunidades Autónomas) en 2017 es del -0,2% del PIB. Frente a ello, la Administración Central se reserva un saldo estructural de -1,6% del PIB.

**Gráfico 1.1.3 OBJETIVO DE ESTABILIDAD, SALDO CÍCLICO Y ESTRUCTURAL 2017**



(\*) Saldo cíclicamente ajustado bajo la hipótesis de no existencia de medidas y operaciones one-off

Desde la aprobación de la LOEPSF, los objetivos de estabilidad que se han fijado a las Comunidades Autónomas han supuesto en la práctica un reto inalcanzable, tal y como se han puesto de manifiesto los incumplimientos reiterados a nivel agregado. La exigencia de un sobreesfuerzo en la reducción del déficit junto con una trayectoria decreciente de los ingresos ha provocado que las Comunidades Autónomas no hayan podido cumplir con los objetivos fijados a pesar del ajuste en el gasto que ha tenido lugar. En opinión de la AIREF, las Comunidades Autónomas tendrían un déficit estructural a medio plazo equivalente al -0,5% del PIB, un déficit que está ocasionado por una insuficiencia de recursos moderada pero significativa y por una fuerte presión de los gastos a los que hacen frente, para los que se esperan crecimientos adicionales en el futuro, producto de la evolución demográfica.

Respecto al primero de estos elementos, la insuficiencia financiera, el nuevo Gobierno de España deberá impulsar entre sus primeras tareas la revisión del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, asunto pendiente desde que se cumpliera el plazo de 5 años que establece la Disposición Adicional Séptima de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre. El nuevo sistema deberá ofrecer una solución a los graves problemas no solo de suficiencia, sino también de equidad y transparencia que padece el modelo actual.

Durante la crisis se ha producido un cambio significativo en el reparto de los recursos públicos entre agentes, en el que la Administración Central ha incrementado su participación mientras que se ha reducido la de las Comunidades Autónomas y más aún la de la Seguridad Social. Sin embargo, los gastos asociados a los servicios públicos fundamentales y al sostenimiento del Estado del Bienestar, propios de ambos niveles, han aumentado su peso sobre el total. Ello explica las enormes dificultades de las Comunidades Autónomas para reducir su déficit y la ampliación de la brecha que ha sufrido la Seguridad

Social. El nuevo sistema de financiación deberá corregir esta situación, estableciendo una dinámica de distribución de recursos que tenga en cuenta la naturaleza de las competencias asumidas por cada nivel de Administración y garantice su suficiencia financiera.

**DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS NO FINANCIEROS DE LAS AA. PP. CONSOLIDADAS TRANSFERENCIAS INTERNAS. Estructura porcentual**

	2009	2013 <sup>(P)</sup>
Administración Central	37,3	42,9
Administración Regional	18,0	16,2
Administración Local	10,4	11,0
Fondos de la Seguridad Social	34,3	29,9
<b>TOTAL AA. PP.</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

(P) Provisional. Fuente: IGAE.

A pesar de los recursos adicionales y del ajuste de los gastos, la financiación de los servicios públicos fundamentales no ha conseguido seguir el ritmo de los gastos, de manera que en 2014 el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales solo cubría un promedio del 76,8% del gasto de educación, sanidad y protección social de las Comunidades Autónomas de régimen común.

Al contrario que en otras Administraciones Públicas, el gasto autonómico está claramente determinado por la población y no tanto por el PIB: en el período 2002-2014 las Comunidades Autónomas han debido acomodar en sus presupuestos los gastos necesarios para atender a un 13% más de población y un 25% más de personas mayores de 65 años.

Como consecuencia de esta evolución de los recursos y de la elevada rigidez de los gastos, una porción creciente de los ingresos de las Comunidades Autónomas se ha tenido que destinar a la cobertura de educación, sanidad y servicios sociales, reduciendo con ello los fondos disponibles para el resto de competencias asignadas a los Gobiernos regionales en sus respectivos Estatutos, lo que en la práctica es una disminución de la autonomía real. Así, mientras que en 2007 el gasto autonómico en sanidad, educación y protección social absorbió el 65,5% de los recursos no financieros, en 2014 el porcentaje se situó en el 73,3%.

Además de corregir la brecha vertical, el modelo reformado también deberá reducir las diferencias existentes entre Comunidades Autónomas en términos de financiación por habitante, asegurando el cumplimiento del principio de equidad y ofreciendo una solución más razonable a la incorporación de la ciclicidad de los ingresos y a la capacidad de planificación presupuestaria de las Comunidades Autónomas. En este sentido, debe tenerse en cuenta que la elaboración de marcos presupuestarios plurianuales no es solo

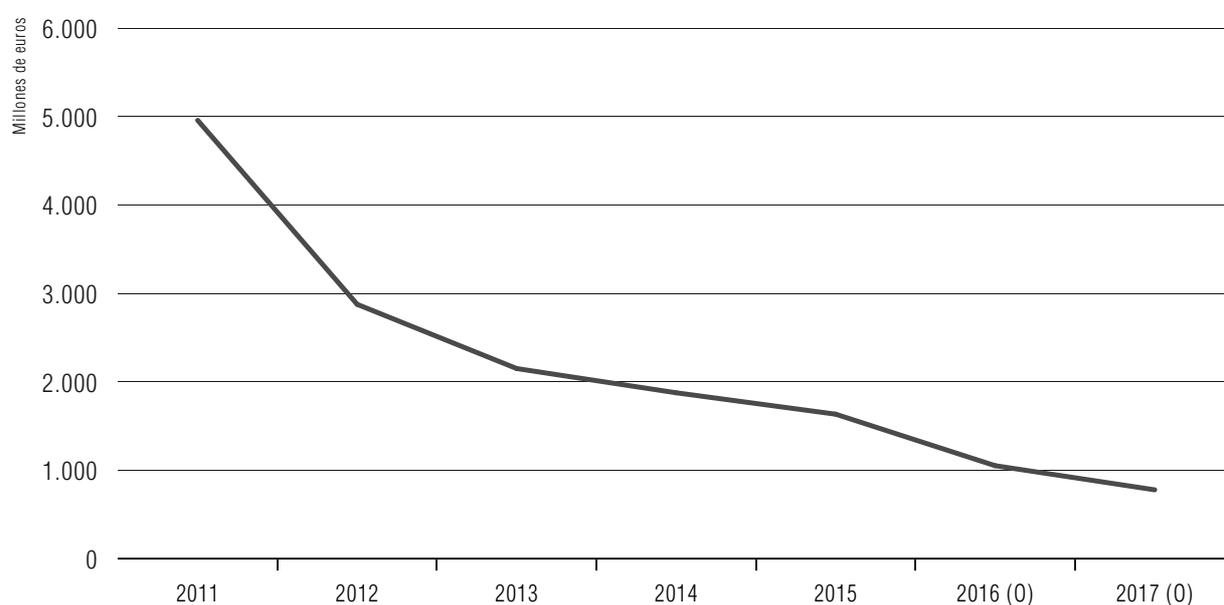
un requisito legal, sino que también es una útil herramienta de gobernanza presupuestaria que permite alinear las políticas con los recursos de cada año en un horizonte fiscal a medio plazo. No hay que olvidar que la mayor parte de las implicaciones de las medidas adoptadas superan el ciclo presupuestario, por lo que una perspectiva exclusivamente anual constituye una base incompleta para desarrollar políticas presupuestarias consistentes y sólidas.

A este respecto, la situación actual está poniendo de manifiesto la necesidad de mejorar el marco de coordinación e intercambio de información entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas, requisito fundamental para poder elaborar con rigor proyecciones presupuestarias plurianuales. Se ha puesto de manifiesto que la elevada dependencia de las Comunidades Autónomas de la información financiera que debe proporcionar la Administración Central puede convertirse en un serio obstáculo para el desarrollo normal de las competencias autonómicas e ir, incluso, en contra de los intereses generales del país. Resulta ineludible la aplicación del principio de lealtad institucional como rector de las relaciones económico-financieras entre ambos niveles de gobierno.

Pese a las dificultades puestas de manifiesto, el esfuerzo en la reducción del déficit de Andalucía ha sido constante. Andalucía ha mantenido un compromiso íntegro con la estabilidad presupuestaria que se pone de relieve cuando se analizan las cifras de evolución de la necesidad de financiación y también del endeudamiento.

La Comunidad Autónoma cerró el ejercicio de 2015 con un déficit que es un 67% inferior al que se registró en 2011, con un esfuerzo medio anual de reducción del saldo cíclicamente ajustado (saldo estructural antes de descontar medidas *one-off*) del 0,6% del PIB.

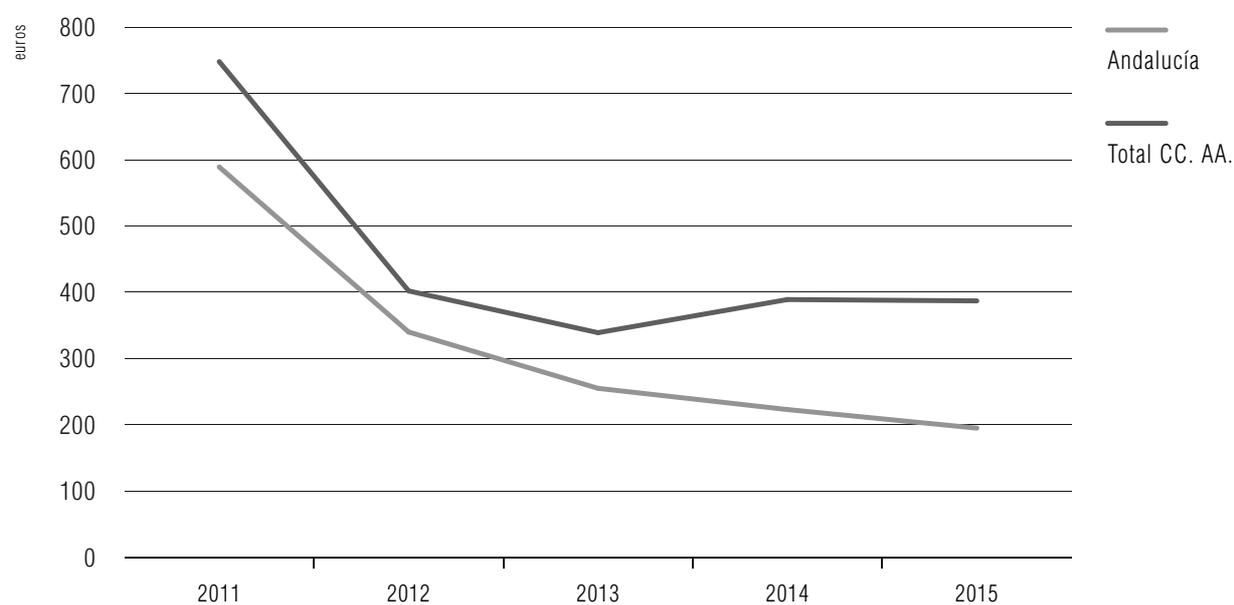
Gráfico 1.1.4 EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT DE ANDALUCÍA (-)



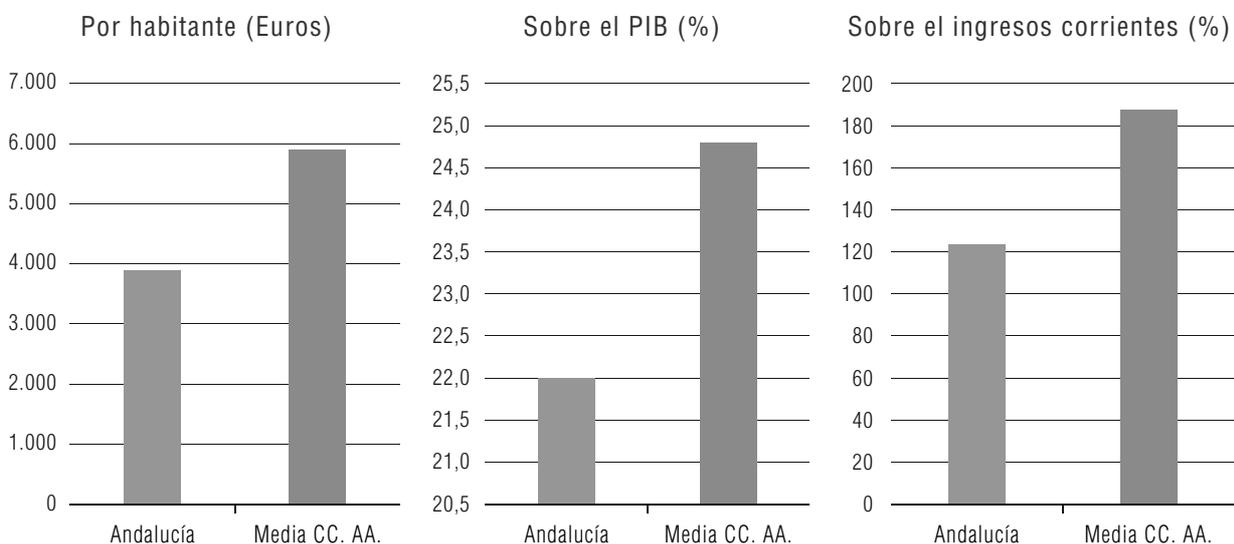
En términos relativos a la población, Andalucía se encuentra por debajo de la media autonómica, habiendo cerrado el ejercicio 2015 con una necesidad de financiación per cápita inferior en un 50% al promedio.

El endeudamiento acumulado de la Comunidad Autónoma es también inferior a la media con indiferencia del indicador empleado, ya sea sobre el PIB, por habitante o en relación con los ingresos corrientes.

**Gráfico 1.1.5 EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT POR HABITANTE**



**Gráfico 1.1.6 ENDEUDAMIENTO RELATIVO DE ANDALUCÍA (30 JUNIO 2016)**



Los ingresos del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de 2017 están afectados por la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado. La prórroga afecta, entre otros, a los ingresos por FCI, por Fondo de Suficiencia y Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, así como a las transferencias finalistas que se reciben de la Administración Central. Por otra parte, los importes de las entregas a cuenta de recursos tributarios están condicionados por la limitación del Gobierno en funciones a realizar modificaciones normativas. Respecto al resto de los recursos con origen tributario, merece destacarse la aplicación del Decreto-Ley de Medidas Urgentes relativas al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, mediante el que se rebaja la carga tributaria de las herencias, reforzando su equidad y progresividad, con el fin de favorecer a las rentas medias y trabajadoras en una primera fase de reforma del impuesto, que encontrará continuidad en el Presupuesto de 2017.

Asimismo, en el ámbito tributario no hay que dejar de mencionar la lucha contra el fraude fiscal, cuyos resultados han permitido recaudar más de 600 millones de euros desde el año 2013, 214 millones en el último año. La lucha contra el fraude es un elemento que contribuye a la equidad desde dos vertientes, por una parte asegurando la correcta distribución de la carga tributaria y por otra, aportando recursos para la cobertura de los servicios públicos. Por lo tanto, a fin de continuar con el Plan de lucha contra el fraude fiscal, se incrementará la dotación de personal en áreas específicas de inspección y recaudación de la Agencia Tributaria de Andalucía, para lo que se ha consignado en el Presupuesto de la citada agencia un incremento en el capítulo gasto de personal del 3,4%.

En esta misma línea, en el ejercicio 2017 se aprobará un decreto para la creación de la Oficina para la Prevención de la Corrupción en la Comunidad Autónoma de Andalucía, cuya finalidad será prevenir e investigar posibles casos concretos de uso o destino ilegales o irregulares de fondos públicos o cualquier otro aprovechamiento irregular derivado de conductas que conlleven conflicto de intereses o el uso en beneficio privado de informaciones derivadas de las funciones propias del personal al servicio del sector público.

Por último, hay que destacar que en 2017 la recuperación progresiva de los ingresos junto con una prudente gestión presupuestaria hace posible dar cumplimiento al Acuerdo alcanzado en julio 2016 con los sindicatos representantes de los empleados públicos para restituir los derechos que fueron suspendidos temporalmente durante la crisis. Así, en el Presupuesto se recoge un nuevo tramo de devolución de la paga extraordinaria de 2012 y la vuelta a la semana laboral de 35 horas. También se incluirá la partida correspondiente para restituir los derechos laborales a los profesionales de la educación concertada, proceso que culminará en 2018.

