

# 3.1

## Análisis Económico, Funcional, Orgánico e Inversión Pública

### Análisis Económico del Gasto

El Presupuesto de la Comunidad Autónoma para 2015 alcanza los 29.625,2 millones de euros. A diferencia de los últimos ejercicios, el gasto no financiero aumenta un 1,2% respecto al año anterior, situándose en 27.651,5 millones de euros. Se trata de un incremento moderado, compatible con el recorrido de los ingresos y el cumplimiento de los límites legales al déficit y al crecimiento del gasto, pero que supone un punto de inflexión en la trayectoria de ajustes provocados por el proceso de consolidación fiscal impuesto a las Comunidades Autónomas. Con él, la Junta de Andalucía pretende contribuir al fortalecimiento de la demanda interna, elemento imprescindible para asentar la recuperación de la economía, apostando por un impulso al consumo privado y a la inversión.

La distribución del gasto por capítulos económicos se integra dentro de la estrategia presupuestaria de la Junta de Andalucía en la que están presentes las prioridades de política económica a medio plazo, en particular, la apuesta por un nuevo modelo productivo, más equitativo, sostenible y generador de empleo y el incremento continuado de la eficiencia como vía para generar ahorro, así como algunas decisiones coyunturales entre las que la más importante es la devolución a los empleados públicos de la integridad de sus pagas extraordinarias, una vez que la economía da muestras de recuperación.

El gasto de personal aumenta en 2015 por primera vez en los últimos años, como consecuencia del reintegro de las pagas extraordinarias, impulsando al alza el gasto corriente. También crece el capítulo de transferencias corrientes, en el que hay que señalar el incremento de la partida destinada al Fondo de Garantía Agraria (FAGA) en línea con la liquidación de los últimos ejercicios. En sentido opuesto evolucionan tanto el capítulo de bienes corrientes y servicios como el de gastos financieros. Las actuaciones de mejora de la eficiencia que vienen aplicándose en la gestión dan lugar a que en 2015 el capítulo II se reduzca de nuevo proporcionando un margen adicional a otras

Cuadro 3.1.1		PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE GASTO (ESTRUCTURA ECONÓMICA)				
		(Desglose por Capítulos)				
		(euros)				
CAPÍTULOS		2014	%	2015	%	% Var.
I	Gastos de Personal	9.247.830.158	31,2	9.619.292.493	32,5	4,0
II	Gastos Corrientes en Bienes y Servicios	2.818.419.684	9,5	2.785.307.250	9,4	-1,2
III	Gastos Financieros	1.143.391.129	3,9	869.208.265	2,9	-24,0
IV	Transferencias Corrientes	10.801.060.744	36,5	11.147.545.169	37,6	3,2
V	Fondo de Contingencia	20.000.000	0,1	16.000.000	0,1	-20,0
	OPERACIONES CORRIENTES	24.030.701.715	81,1	24.437.353.177	82,5	1,7
VI	Inversiones Reales	937.445.994	3,2	1.120.813.475	3,8	19,6
VII	Transferencias de Capital	2.357.911.296	8,0	2.095.348.203	7,1	-11,1
	OPERACIONES DE CAPITAL	3.295.357.290	11,1	3.216.161.678	10,9	-2,4
	OPERACIONES NO FINANCIERAS	27.326.059.005	92,2	27.653.514.855	93,3	1,2
VIII	Activos Financieros	133.387.064	0,5	96.831.895	0,3	-27,4
IX	Pasivos Financieros	2.163.592.749	7,3	1.874.818.218	6,3	-13,3
	OPERACIONES FINANCIERAS	2.296.979.813	7,8	1.971.650.113	6,7	-14,2
	TOTAL	29.623.038.818	100	29.625.164.968	100	0,0

actuaciones incluidas en el presupuesto. Asimismo, la senda decreciente de los tipos de interés permitirá reducir la carga financiera de la Comunidad Autónoma en un 24% a través de los gastos financieros.

Sin embargo, mayor aumento del Presupuesto de 2015 tiene lugar en las inversiones que ejecutará la Comunidad Autónoma, que alcanzarán los 1.123,2 millones de euros, ampliando su dotación en 185,8 millones respecto al año anterior o lo que es lo mismo, un crecimiento del 19,8% que beneficiará, especialmente a las Consejerías de Educación, Cultura y Deporte; Igualdad, Salud y Políticas Sociales; Fomento y Vivienda; y Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural.

Las transferencias de capital contribuirán al gasto de capital con 2.094,9 millones de euros, de manera que éste se situará en el 2,2% del PIB regional, de nuevo, por encima del promedio de las Comunidades Autónomas.

Por último, las operaciones financieras disminuyen un 14,1%, determinadas por el comportamiento del calendario de vencimiento de las operaciones de endeudamiento.

## Análisis Funcional del Gasto

La clasificación funcional del gasto refleja de forma inequívoca la naturaleza de las competencias de las Comunidades Autónomas. Así, el grupo funcional denominado

Producción de Bienes Públicos de Carácter Social representa el 53,3% del gasto total en 2015. Dentro de este grupo se encuentran las funciones principales asociadas al Estado del Bienestar como Educación y Sanidad, cuya dotación global asciende a 14.998,4 millones de euros, lo que supone 349 millones más que en 2014. También destacan en este grupo el crecimiento de las funciones de Cultura con un 4,2%, y Vivienda y Urbanismo con un 12,1%.

Cuantitativamente, a este grupo funcional le sigue el de Relaciones con otras Administraciones, donde el mayor peso corresponde a la Transferencia por Participación en los Ingresos del Estado de las Corporaciones Locales. No obstante, cabe destacar dentro de este mismo grupo tanto el mantenimiento de la dotación de los fondos incondicionados que la Comunidad Autónoma otorga a sus Entidades Locales (PATRICA) como el del programa de ayuda al desarrollo.

A Seguridad, Protección y Promoción Social se destinan en 2015 un total de 2.856,4 millones de euros, un 1,5% más que en 2014. Entre el destino del gasto recogido en estas funciones destaca la financiación de la atención a la dependencia, que aumenta ligeramente en 2015 y los fondos para la promoción del empleo, cuya dotación se incrementa un 4,9% hasta los 888,4 millones de euros, en coherencia con su importancia singular dentro de la política económica del Gobierno de Andalucía.

El grupo de Regulación económica de la actividad y de los sectores dispone de 2.741,7 millones de euros, lo que representa el 9,3% del presupuesto total. Dentro de este grupo cabe destacar el impulso que reciben en las cuentas de 2015 las funciones de Agricultura, Ganadería y Pesca y Comercio, con incrementos del 4,4% y del 7,3%, respectivamente.

La Producción de Bienes Públicos de Carácter Económico registra un aumento muy significativo de la mano de la función de Infraestructuras Básicas y Transportes, que aumentan en algo más de 100 millones de euros su dotación en 2015 hasta los 841,9 millones de euros.

También muestra un mejor comportamiento que la media la función de Seguridad y Protección Civil, con un crecimiento del 1,8% y el grupo de Regulación Económica de Carácter General, con 41,2 millones de euros por encima de 2014.

Por último, debe señalarse la reducción del 0,6% en el grupo de funciones de Servicios de Carácter General mientras que en el de Deuda pública, la caída en la carga financiera alcanza el 17,5% frente al año anterior. Por lo que se refiere a la función de Alta Dirección de la Junta de Andalucía, su incremento se debe al aumento de las dotaciones de las instituciones incluidas en el Presupuesto, entre otras, Parlamento y Cámara de Cuentas, así como al reintegro de las pagas extraordinarias del personal adscrito a programas de servicios generales.

Cuadro 3.1.2

## PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE GASTOS (ESTRUCTURA FUNCIONAL)

FUNCIÓN	(euros)		
	2014	2015	% Var.
0 DEUDA PÚBLICA	3.205.462.149	2.642.963.767	-17,5
01 Deuda Pública	3.205.462.149	2.642.963.767	-17,5
1 SERVICIOS DE CARÁCTER GENERAL	559.481.469	555.920.423	-0,6
11 Alta Dirección de la Junta de Andalucía	122.817.946	125.027.768	1,8
12 Administración General	35.434.759	37.447.222	5,7
14 Justicia	401.228.764	393.445.433	-1,9
2 PROTECCIÓN CIVIL Y SEGURIDAD CIUDADANA	46.902.627	47.732.539	1,8
22 Seguridad y Protección Civil	46.902.627	47.732.539	1,8
3 SEGURIDAD, PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL	2.813.447.423	2.856.412.949	1,5
31 Seguridad y Protección Social	1.966.447.071	1.968.058.748	0,1
32 Promoción Social	847.000.352	888.354.201	4,9
4 PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS DE CARÁCTER SOCIAL	15.456.736.201	15.790.634.610	2,2
41 Sanidad	8.210.623.562	8.413.908.288	2,5
42 Educación	6.438.774.663	6.588.442.076	2,3
43 Vivienda y Urbanismo	185.061.607	205.441.562	11,0
44 Bienestar Comunitario	452.037.568	406.116.508	-10,2
45 Cultura	138.358.449	144.233.602	4,2
46 Deporte	31.880.352	32.492.574	1,9
5 PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS DE CARÁCTER ECONÓMICO	1.337.837.306	1.440.958.297	7,7
51 Infraestructuras Básicas y Transportes	741.016.257	843.902.489	13,9
52 Comunicaciones	147.771.832	146.515.874	-0,8
54 Investigación, Innovación y Sociedad del Conocimiento	449.049.217	450.539.934	0,3
6 REGULACIÓN ECONÓMICA DE CARÁCTER GENERAL	328.195.562	369.403.787	12,6
61 Regulación Económica	300.861.379	334.301.730	11,1
63 Regulación Financiera	27.334.183	35.102.057	28,4
7 REGULACIÓN ECONÓMICA DE LA ACTIVIDAD Y LOS SECTORES PRODUCTIVOS	2.744.304.781	2.742.449.750	-0,1
71 Agricultura, Ganadería y Pesca	2.180.645.484	2.276.197.046	4,4
72 Fomento Empresarial	446.055.380	348.629.567	-21,8
75 Turismo	101.670.545	100.523.803	-1,1
76 Comercio	15.933.372	17.099.334	7,3
8 RELACIONES CON OTRAS ADMINISTRACIONES	3.130.671.300	3.178.688.846	1,5
81 Relaciones con las Corporaciones Locales	3.081.470.006	3.129.306.213	1,6
82 Relaciones con la UE y ayudas al desarrollo	49.201.294	49.382.633	0,4
<b>TOTAL</b>	<b>29.623.038.818</b>	<b>29.625.164.968</b>	<b>0,0</b>

## Análisis Orgánico del Gasto

Desde el punto de vista orgánico, el Presupuesto de 2015 presenta algunas novedades reseñables. En primer lugar, se incorpora una nueva sección presupuestaria: el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, que surge dando cumplimiento a la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía. El Consejo es una entidad pública con personalidad jurídica propia y autonomía orgánica y funcional y ejerce su actividad como autoridad independiente de control en materia de protección de datos y de transparencia en la Comunidad Autónoma.

Por otra parte, en el Presupuesto de 2015 se encuentran consolidadas no solo las dotaciones presupuestarias de las Agencias Administrativas, como viene siendo habitual,

**Cuadro 3.1.3** PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE GASTOS (DISTRIBUCIÓN ORGÁNICA)

SECCIONES CONSOLIDADAS	PRESUPUESTO 2014	PRESUPUESTO 2015	(euros) % Var.
01 Consejería de la Presidencia	222.467.301	224.614.992	1,0
02 Parlamento de Andalucía	42.790.092	43.603.432	1,9
03 Deuda Pública	3.205.462.149	2.642.963.767	-17,5
04 Cámara de Cuentas de Andalucía	9.112.317	10.006.309	9,8
05 Consejo Consultivo de Andalucía	3.338.171	3.458.934	3,6
06 Consejo Audiovisual de Andalucía	4.621.639	4.433.644	-4,1
07 Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía	0	60.000	-
09 Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales	156.807.059	158.821.549	1,3
10 Consejería de Hacienda y Administración Pública	156.481.164	174.490.164	11,5
11 Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo	2.450.424.303	2.452.390.302	0,1
12 Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales	9.955.006.129	10.141.965.654	1,9
13 Consejería de Educación, Cultura y Deporte	6.059.793.225	6.182.381.828	2,0
14 Consejería de Justicia e Interior	526.807.044	517.989.820	-1,7
15 Consejería de Fomento y Vivienda	591.710.697	712.160.909	20,4
16 Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural	731.693.955	718.511.632	-1,8
17 Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio	755.425.674	711.400.804	-5,8
18 Consejería de Turismo y Comercio	117.603.917	117.623.137	0,0
31 Gastos de Diversas Consejerías	116.454.811	137.230.071	17,8
32 Transferencias CC.LL. por PIE	2.508.371.550	2.556.030.610	1,9
33 Fondo Andaluz de Garantía Agraria	1.501.430.261	1.610.325.000	7,3
34 Pensiones Asistenciales	27.237.360	24.702.410	-9,3
35 Participación de la Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma	480.000.000	480.000.000	-
<b>TOTAL</b>	<b>29.623.038.818</b>	<b>29.625.164.968</b>	<b>0,0</b>

sino que se incorporan también a esta consolidación las Agencias de Régimen Especial: Servicio Andaluz de Empleo, Agencia Tributaria de Andalucía y Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía. La información incluida en la presente documentación presupuestaria relativa al ejercicio 2014 se ha homogeneizado con esta nueva composición, por lo que no coincide con la aprobada en su momento en la Ley. De este modo, es posible realizar análisis comparados entre ambos ejercicios.

A este respecto, si bien el gasto total de la Junta de Andalucía en 2015 varía mínimamente respecto al del año anterior, si se tiene en cuenta únicamente el de las Consejerías, éste aumenta un 1,9%, interrumpiendo el recorrido descendente que el proceso de consolidación fiscal había impuesto hasta el momento.

Con incrementos superiores a la media se encuentran las Consejerías de Igualdad, Salud y Políticas Sociales; Educación, Cultura y Deporte y, sobre todo, la de Fomento y Vivienda, cuya dotación aumenta un 20,4% respecto al año anterior. En el caso de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, ésta cuenta en 2015 con un 11,5% más de fondos que en 2014, variación que se debe a su aportación de capital a la nueva entidad de crédito de la Junta de Andalucía.

Al margen de las Consejerías, merece señalarse la fuerte reducción de la sección de Deuda pública, derivada de las menores amortizaciones y de la caída de los gastos financieros asociada a la rebaja de los tipos de interés. También se reduce la dotación global de la sección de pensiones asistenciales, pero no por efecto de reducciones en los importes individuales, sino por el menor número de beneficiarios, al tratarse de regímenes a extinguir.

Por otra parte, en 2015, y a la vista de las cantidades que se vienen liquidando en los últimos años, se ha modificado la asignación inicial del FAGA, incrementándola en un 7,3% para acomodarla al importe con el que se prevé cerrar el ejercicio.

## La Inversión Pública en 2015

El stock de capital humano y físico constituye la representación más palpable de la riqueza de un territorio y el legado más valioso que puede dejarse a las generaciones futuras. Dentro de la dotación de capital, el público adquiere una importancia singular: tiene un impacto muy positivo sobre la productividad y la rentabilidad del sector privado y estimula el crecimiento económico tanto a corto, por la vía del multiplicador del gasto, como a largo plazo, impulsando el PIB potencial.

La Junta de Andalucía, consciente de la distancia que separaba a la Comunidad Autónoma de la dotación media de capital del país y de la necesidad de cerrar esa brecha, ha manteniendo un esfuerzo inversor netamente superior al promedio autonómico,

adaptándolo a las circunstancias económicas y presupuestarias de cada coyuntura conforme al principio de responsabilidad en la gestión.

Este esfuerzo inversor alcanzó su cota más alta en los años inmediatamente anteriores a la crisis económica, momento en el que el importe medio anual recibió la aportación extraordinaria procedente de la liquidación del anterior sistema de financiación que se adeudaba a Andalucía y cuyo pago hizo efectivo el anterior Gobierno de España en 2004.

Una vez desencadenada la crisis, el ritmo inversor necesariamente se ha moderado, acomodándose al proceso de consolidación fiscal y a la trayectoria de los ingresos. No obstante, Andalucía ha continuado siendo la Comunidad más inversora en términos absolutos y entre las primeras en términos relativos. Desde 2008 hasta 2013 la Junta de Andalucía ha ejecutado 28.420 millones de euros en proyectos de inversión, el 23% de la inversión total de las Comunidades Autónomas.

En el Presupuesto de 2015 las inversiones reales de la Junta aumentan un 19,6%, lo que supone 183,4 millones más que el año anterior. Con este estímulo el Gobierno andaluz pretende contribuir a consolidar la recuperación de la demanda interna que comienza a apreciarse en los indicadores económicos más recientes. La demanda interna resulta clave para anclar la senda de crecimiento económico y contribuir a la generación de empleo y ofrece un retorno a las Administraciones Públicas por la vía de la mejora de las bases fiscales y la recaudación tributaria.

Dentro de los proyectos que serán abordados en 2015, cabe destacar el impulso que recibirán las inversiones en la Consejería de Fomento y Vivienda, cuya dotación se incrementa un 47,9%. Con ello no solo tendrán continuidad las actuaciones en el Metro de Málaga y el Tren de la Bahía de Cádiz, también se prevé la puesta en servicio parcial del primer tramo del Metropolitano de Granada y la finalización de las obras de la autovía del Olivar correspondientes a los tramos: conexión de la N-322 con la variante de Baeza; enlace Norte de Puente del Obispo-enlace Sur Puente del Obispo; enlace Sur Puente del Obispo-Intersección con la A-6000 (Torrequebradilla) y la Variante de Mancha Real. En la autovía del Almanzora finalizarán las obras correspondientes a la variante de Albox y el acceso Norte a Sevilla Tramo II Tronco y Ramal a Brenes, así como de la duplicación de calzada de la A-491 entre el P.K. 15 y el P.K. 24.

Otro de los destinos más destacados de las inversiones reales serán los proyectos de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, para los que contará con 96,3 millones de euros, lo que supone 30,8 millones de euros más que el ejercicio anterior. En este ámbito, durante 2015 está prevista la finalización de las obras iniciadas en el Hospital de La Línea, Hospital de Ronda, HAR de Cazorla, HAR de Vejer-La Janda, HAR Costa Occidental de Huelva en Lepe, HAR de Los Alcores, Centro de Salud de Puente Genil, Centro de Salud de Benalúa, Centro de Salud de Illora, Centro de Salud Expansión Norte de Jaén, Centro de Salud de Bailén y ampliación de los Centros de Salud de la Algaba y Torreblanca.

No obstante, el mayor incremento en términos absolutos se registra en la Consejería de Educación, Cultura y Deporte que dispone de 87,3 millones de euros adicionales a los de 2014 para ejecutar sus proyectos de inversión, lo que representa una mejora del 112,1%. En concreto, en el ámbito de las infraestructuras educativas, están programadas un total de 549 acciones de diversa índole, entre ellas, la construcción de centros nuevos y sustituciones de centros en 22 actuaciones; adaptaciones y ampliaciones en 22 colegios de infantil y primaria y en 11 Institutos de educación secundaria y actuaciones de modernización en 494 centros, 350 colegios de infantil y primaria, 135 Institutos de educación secundaria, 5 en centros de enseñanzas de régimen especial y 4 en otros centros.

En materia de Agua, las inversiones reales de 2015 aumentarán un 4,5% sobre las del año anterior, que unidas a la transferencias de capital del programa presupuestario hacen un total de 282,2 millones de euros para actuaciones en infraestructuras hidráulicas.

A las inversiones reales hay que sumar las transferencias de capital, también destinadas a la acumulación de capital, si bien, a través de otros agentes. En 2015, las transferencias de capital alcanzan los 2.095,3 millones de euros, lo que eleva el gasto de capital total de la Junta de Andalucía a 3.216,2 millones de euros, equivalentes al 2,2% del PIB regional. De este total, el 35% será ejecutado por la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, responsable de gran parte del gasto relacionado con la promoción del empleo, la I+D+i y el fomento de la actividad industrial; políticas que se encuentran entre las prioridades de la política económica de la Comunidad Autónoma como pilares de la transformación del modelo productivo y estímulo al crecimiento económico sostenible y equitativo.