

INFORME SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA, DEUDA PÚBLICA Y REGLA DE GASTO 2024. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

INFORME 23/24





Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF) nace con la misión de velar por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidos en el artículo 135 de la Constitución Española.

Contacto AIReF:

C/José Abascal, 2-4, 2º planta. 28003 Madrid

Tel. +34 910 100 599

Email: Info@airef.es

Web: www.airef.es

Esta documentación puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando necesariamente que proviene de la AIReF.

Fecha de publicación: 17 de julio de 2024

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN, OBJETO Y ALCANCE | 5 |
| 1. ESCENARIO PRESUPUESTARIO | 7 |
| 1.1. Previsiones para 2024 | 7 |
| 1.2. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. | 13 |
| 2. DEUDA PÚBLICA..... | 15 |
| 2.1. Nivel de deuda..... | 15 |
| 3. RECOMENDACIONES | 17 |
| 3.1. Seguimiento de recomendaciones..... | 17 |

INTRODUCCIÓN, OBJETO Y ALCANCE

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF) tiene que elaborar, antes del 15 de julio de cada año, un informe sobre la ejecución presupuestaria, deuda pública y regla de gasto del ejercicio en curso. El artículo 17 de la Ley Orgánica 6/2013 de creación de la AIReF establece que antes del 15 de julio de cada año la AIReF informará sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública del ejercicio en curso, así como de la regla de gasto de todas las Administraciones Públicas (AA. PP.), considerando la ejecución presupuestaria y las medidas previstas en el año en curso y el inmediato anterior.

El pronunciamiento de la AIReF se centra en el análisis del cumplimiento de las reglas fiscales vigentes para 2024. Las reglas fiscales vuelven a estar en vigor en 2024. En este momento, la tasa límite de la regla de gasto es del 2,6% para 2024, aplicable a la Administración Central, a las Corporaciones Locales y a cada comunidad autónoma. Rige también la recomendación específica por país emitida para 2024 por el Consejo Europeo para el conjunto de las AA. PP., que fija en el 2,6% el límite de crecimiento del gasto primario neto de medidas de ingresos. Por otro lado, aunque no se han aprobado los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda, el Gobierno ha considerado como referencia para 2024, en su defecto, las previsiones de la Actualización del Programa de Estabilidad 2023-2026. El informe analiza, a partir de la ejecución observada y la información disponible a la fecha, si se observa riesgo de incumplimiento de las reglas fiscales de 2024 en la comunidad autónoma analizada.

Este informe, junto con los demás que se elaboran a nivel individual, completa el pronunciamiento sobre el subsector Comunidades Autónomas (CC. AA.) contenido en el Informe 22/24 sobre la ejecución presupuestaria, deuda pública y regla de gasto en 2024 de las Administraciones Públicas. El análisis general de las AA. PP. contenido en el Informe 22/24, que se publica conjuntamente, incorpora el pronunciamiento actual de la AIReF sobre la situación y perspectivas de todas las AA. PP. y de cada uno de los subsectores en 2024. El estudio del subsector CC. AA. se completa y detalla con los informes individuales de cada una de las CC. AA.

1. ESCENARIO PRESUPUESTARIO

1.1. Previsiones para 2024

La AIReF prevé que la Comunidad Autónoma de Andalucía alcance en 2024 un déficit del 0,2% del PIB. La AIReF empeora las previsiones de saldo para 2024 del pasado informe de 11 de abril sobre los presupuestos iniciales de Andalucía¹, registrando un menor importe de recursos y mayor nivel de empleos no asociados a fondos Next Generation EU (NGEU). Las estimaciones se han actualizado con los datos de ejecución publicados hasta la fecha, la información disponible sobre ejecución de fondos europeos y la proporcionada por la comunidad.

La AIReF sigue apreciando riesgo de incumplimiento de la regla de gasto en Andalucía para 2024 y estima que su cumplimiento llevaría a la comunidad a un superávit del 0,1% del PIB. El gasto computable en Andalucía creció un 13% en 2023. Considerando este punto de partida y la previsión actual de empleos para 2024, la AIReF estima que en 2024 el gasto computable a efectos de la regla de gasto aumentará cerca de un 5%, superando el límite individual del 2,6% vigente para este año y comprometiendo el cumplimiento de la recomendación específica por país emitida para 2024 por el Consejo Europeo. Bajo las previsiones de ingresos de la AIReF, el crecimiento de los empleos compatible con la tasa de referencia del 2,6% permitiría alcanzar en la comunidad un superávit cercano al 0,1% del PIB.

¹ [Informe sobre los Presupuestos Iniciales 2024. Andalucía](#)

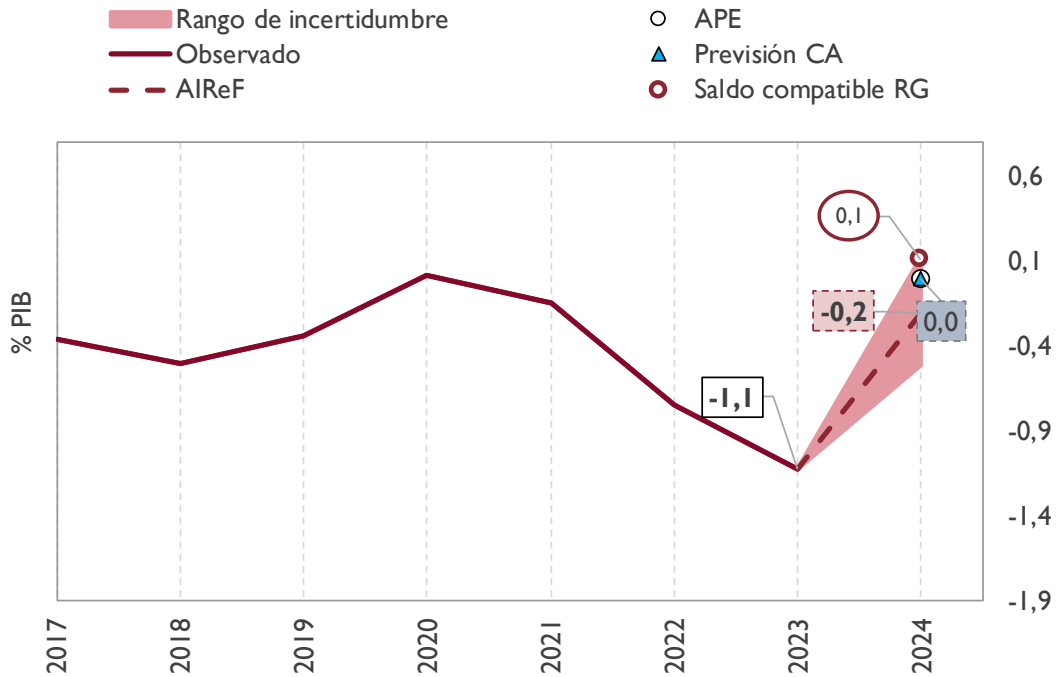
CUADRO 1. PREVISIONES AIREF DE LA VARIACIÓN DE EMPLEOS Y GASTO COMPUTABLE PARA REGLA DE GASTO NACIONAL Y EUROPEA. ANDALUCÍA (% VARIACIÓN)

| Comunidad Autónoma de Andalucía | Previsión AIReF % var 24/23 |
|---|--|
| Empleos (sin PRTR) | 3,5% |
| Gasto computable regla de gasto nacional | 4,7% |
| Gasto computable CSR 2024 | 4,7% |

Fuente: AIReF

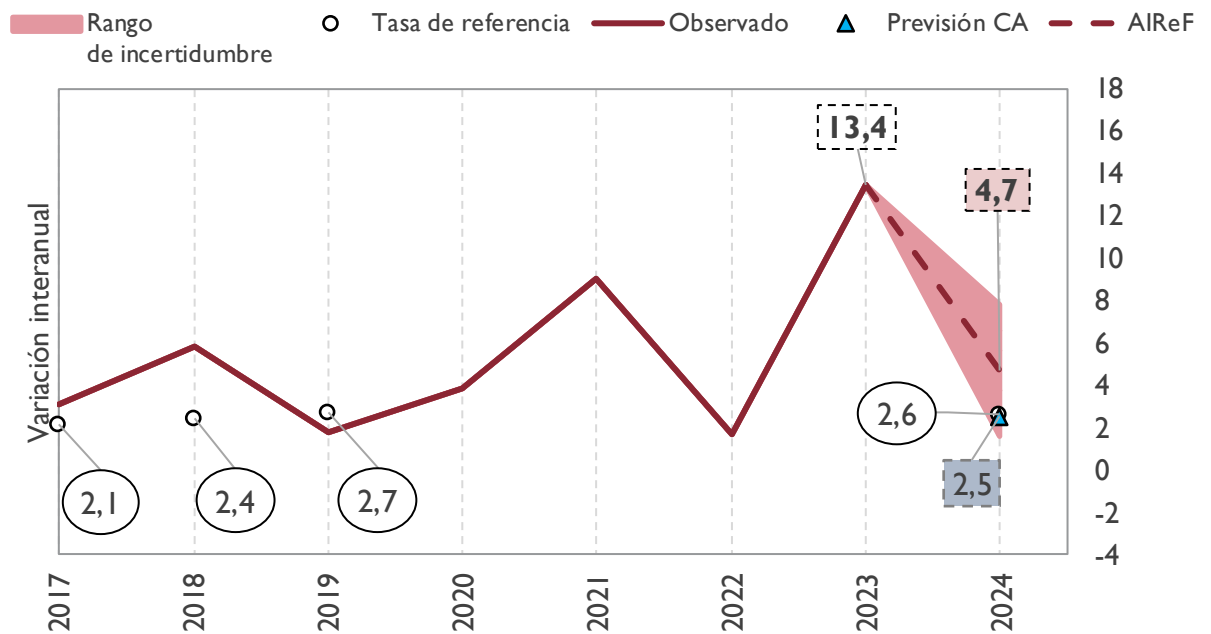
La Comunidad Autónoma de Andalucía mantiene su previsión de cierre, estimando para 2024 alcanzar el equilibrio y cumplir la regla de gasto. La comunidad revisa las previsiones contenidas en sus planes presupuestarios a medio plazo elevando en la misma medida las cifras de ingresos fundamentalmente asociados a fondos europeos y las de gastos de la misma naturaleza y derivados del registro en 2024 de la operación de compra de inmuebles que en las previsiones anteriores se imputaba en 2023. Mantiene la estimación de equilibrio al cierre. Las principales discrepancias con las estimaciones de la AIReF, que se manifiestan tanto en las previsiones de déficit como en la regla de gasto, se centran en las previsiones de ingresos vinculados a fondos europeos y la evolución de gastos no asociados a ellos. La comunidad estima un menor crecimiento al cierre de gastos no asociados a fondos europeos y una evolución más favorable de los financiados por fondos que se excluyen de la regla de gasto. Bajo las estimaciones de la comunidad, se alcanzaría el equilibrio con una variación del 2,5% del gasto computable a efectos de la regla de gasto.

GRÁFICO 1. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN. ANDALUCÍA (% PIB)



Fuente: IGAE, AIReF y previsiones de Andalucía

GRÁFICO 2. GASTO COMPUTABLE A EFECTOS DE LA REGLA DE GASTO. ANDALUCÍA (% VARIACIÓN)



Fuente: IGAE, AIReF y previsiones de Andalucía

La AIReF estima que el nivel de recursos en 2024 alcanzará en Andalucía el 18,2% del PIB sin considerar los ingresos del Plan de Recuperación

Transformación y Resiliencia (PRTR). Respecto a las previsiones del informe de abril, la AIReF ha revisado a la baja las estimaciones del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (ITPAJD) a partir de los datos de ejecución. En sentido contrario, eleva las previsiones de ingresos asociados a fondos europeos. La AIReF estima que los recursos sin PRTR que percibirá la comunidad al cierre aumentarán un 9% sobre el nivel de 2023, debido al aumento del 14% de los recursos del sistema de financiación, que compensa la caída esperada de otros recursos (ingresos tributarios y asociados al REACT-EU y otros fondos europeos).

CUADRO 2. RECURSOS SIN PRTR. PREVISIONES AIREF 2024 ANDALUCÍA (% PIB Y %VARIACIÓN)

| Comunidad Autónoma de Andalucía | Cierre 2023 % PIB | Previsión AIReF 2024 % PIB | 24/23 % var |
|---------------------------------|----------------------|-------------------------------|----------------|
| Recursos netos sin PRTR | 17,6 | 18,2 | 9 |
| SFA neto | 12,6 | 13,7 | 14 |
| <i>EAC netas</i> | 11,9 | 12,2 | 8 |
| <i>Liquidación neta</i> | 0,7 | 1,5 | 122 |
| ITPAJD | 0,9 | 0,7 | -14 |
| ISD | 0,1 | 0,1 | -23 |
| Otros impuestos no SFA | 0,2 | 0,2 | 22 |
| Otros recursos | 3,8 | 3,5 | -3 |
| <i>Ingresos REACT-EU</i> | 0,2 | | |
| <i>Resto</i> | 3,6 | 3,5 | 2 |

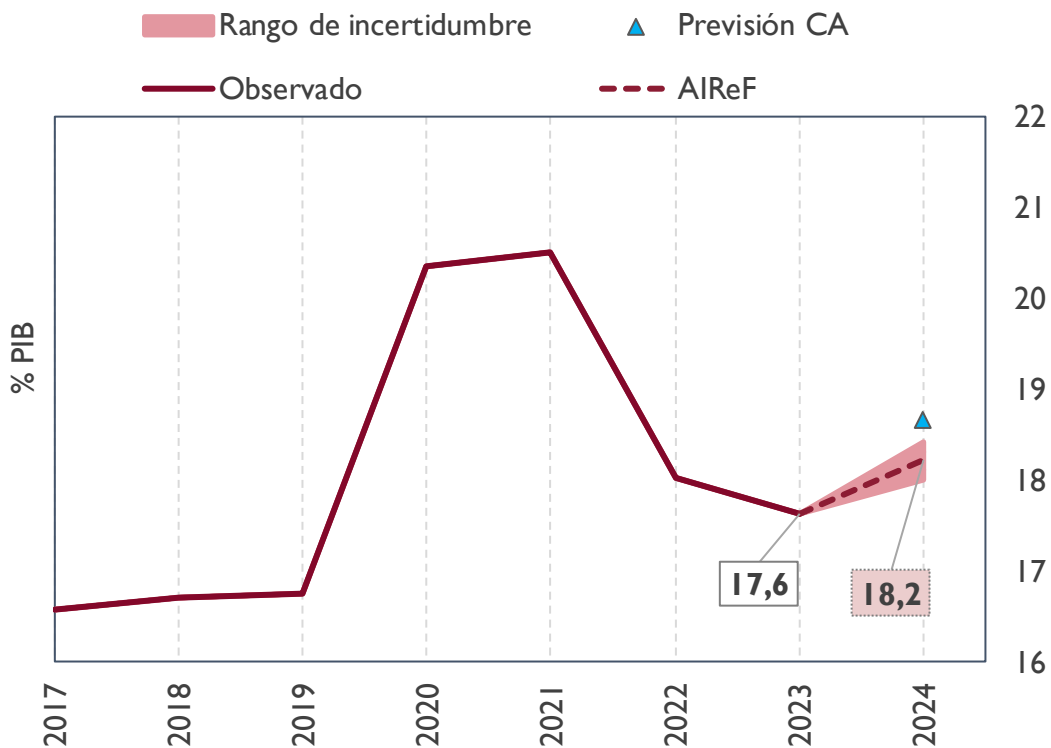
Fuente: IGAE y AIReF

No se han adoptado en la comunidad medidas de ingresos distintas de las comunicadas en el informe anterior. Las medidas tributarias adoptadas por Andalucía en el IRPF supusieron una menor recaudación en los ingresos generales de 2023 de las Administraciones Públicas de unos 300M€. Estas medidas se registran, con mayor impacto, en los ingresos de la comunidad en 2024 debido al funcionamiento del sistema de financiación: las rebajas adoptadas sobre el IRPF, que afectaron a la renta de 2022 sin incluirse en las entregas a cuenta de ese año ni el siguiente, tienen efecto en los ingresos de la comunidad de 2024 tanto por la vía de las entregas a cuenta de 2024 como por la liquidación de 2022. Frente a este efecto negativo, en 2024 se

espera un aumento de los ingresos del impuesto sobre depósito de residuos en vertederos, que despliega efectos completos este año; y del Impuesto sobre el Patrimonio, ya que su actual regulación permite optar por tributar por este impuesto (o por el Impuesto de Solidaridad de las Grandes Fortunas) a los contribuyentes de patrimonio superior a 3,7 millones de euros.

La comunidad eleva sus previsiones globales de ingresos, que se sitúan por encima de las actuales de la AIReF. Respecto a las cifras recogidas en los planes presupuestarios que sirvieron de base para el anterior informe, la comunidad eleva fundamentalmente las estimaciones de ingresos procedentes de fondos de la UE. La revisión efectuada por la comunidad junto con la revisión a la baja de AIReF provoca que ambos escenarios se separen y las estimaciones autonómicas pasen a situarse por encima de las de la AIReF.

GRÁFICO 3. RECURSOS SIN PRTR. ANDALUCÍA (% PIB)



Fuente: IGAE, AIReF y previsiones de Andalucía

La AIReF considera que los empleos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sin PRTR, aumentarán un 4%, hasta el 18,4% del PIB. Respecto al informe anterior sobre los presupuestos iniciales de la comunidad, la AIReF ha aumentado levemente el gasto previsto al cierre de 2024 en base a la

ejecución observada a la fecha y la información disponible sobre los gastos financiados por REACT-EU al cierre de 2023. Bajo las nuevas estimaciones, los empleos autonómicos en su conjunto aumentarán un 4% sobre el nivel alcanzado en 2023. La mayor parte del crecimiento se concentra en sanidad y educación.

CUADRO 3. EMPLEOS SIN PRTR. PREVISIONES AIReF 2024. ANDALUCÍA (% PIB)

| Comunidad Autónoma de Andalucía | Cierre 2023 % PIB | Previsión AIReF 2024 % PIB | 24/23 % var |
|---------------------------------|----------------------|-------------------------------|----------------|
| Empleos netos sin PRTR | 18,8 | 18,4 | 4 |
| Sanidad* | 7,3 | 7,2 | 5 |
| Educación* | 5,4 | 5,4 | 5 |
| Otros gastos* | 6,1 | 5,8 | 0 |

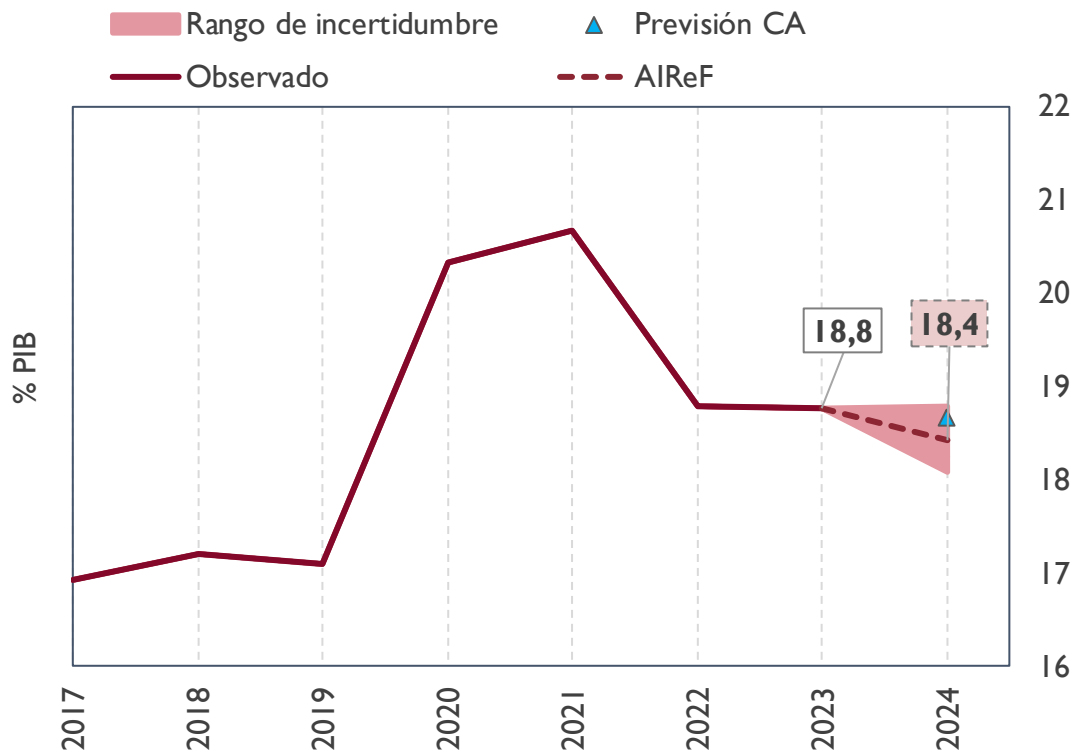
*Distribución funcional estimada por la AIReF

Fuente: AIReF e IGAE

Andalucía mantiene las medidas de gasto comunicadas para 2024, algunas de ellas de carácter temporal. La comunidad mantiene las medidas de gasto relativas al personal comunicadas en el informe anterior, que supondrán un mayor gasto de 136 M€ en 2024 y despliegan efectos hasta 2025. Se esperan también en 2024 gastos puntuales que no se replicarán en ejercicios futuros: 88M€ por el plan de choque para reducir las listas de espera quirúrgicas y 327M€ por la adquisición de bienes inmuebles.

La comunidad eleva sus previsiones de gasto, considerando que al cierre de 2024 alcanzará un nivel de empleos no asociados al PRTR ligeramente superior al estimado por la AIReF. La comunidad eleva las previsiones de gastos no asociados al PRTR recogidas para 2024 en los marcos presupuestarios remitidos en marzo. La revisión se centra en los gastos por transferencias corrientes y gastos de capital, registrando la operación de compra de inmuebles que se ha computado en 2024 y elevando las estimaciones de gastos asociados a fondos europeos. La revisión al alza de estos últimos sitúa las estimaciones autonómicas ligeramente por encima del escenario esperado por la AIReF.

GRÁFICO 4. EMPLEOS SIN PRTR. ANDALUCÍA (% PIB)



Fuente: IGAE, AIReF y previsiones de Andalucía

1.2. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

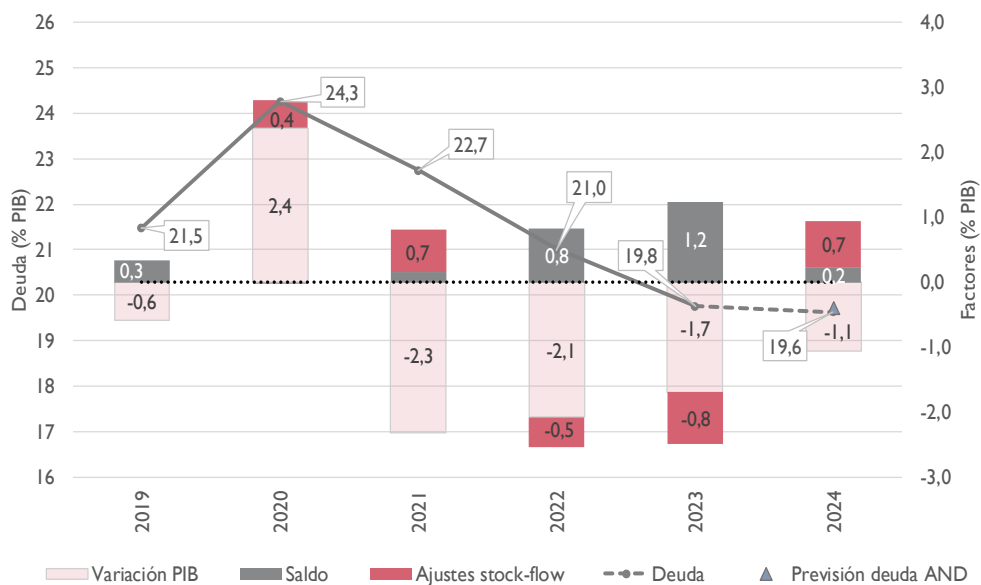
La AIReF prevé una ejecución del PRTR en 2024 en la Comunidad Autónoma de Andalucía en torno al 0,2% del PIB. En base a los datos disponibles a la fecha sobre la ejecución de actuaciones y el registro hasta abril de gastos asociados al Plan, la AIReF reduce la estimación de los fondos a computar en Andalucía en 2024, que alcanzarían el 0,2% del PIB regional, una décima menos de lo previsto por la comunidad.

2. DEUDA PÚBLICA

2.1. Nivel de deuda

La AIREF estima que la ratio deuda/PIB de la Comunidad Autónoma de Andalucía se situará al cierre del ejercicio en un 19,6%. Partiendo de un 19,8% en 2023, la ratio mejorará levemente por el efecto del crecimiento previsto del PIB, compensado en buena parte por la financiación del déficit del ejercicio anterior y por el saldo previsto para 2024. La AIREF mejora levemente su previsión respecto a la del informe de presupuestos iniciales, pese a haber empeorado la previsión de saldo, debido a una mejora del efecto denominador del PIB.

GRÁFICO 5. EVOLUCIÓN PREVISTA DEL ENDEUDAMIENTO. ANDALUCÍA (% PIB)

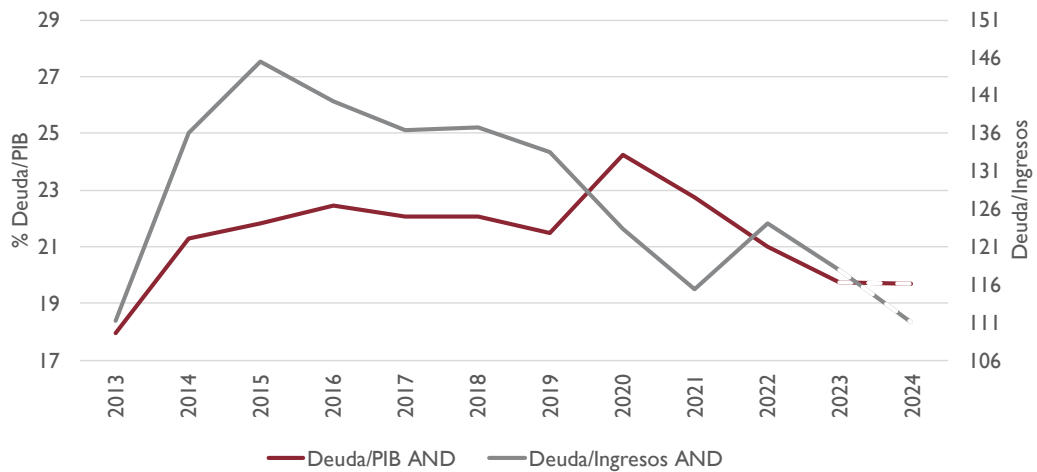


Fuente: Banco de España (BdE) y AIREF

La comunidad estima alcanzar en 2024 un nivel de deuda similar al previsto por la AIREF. Con pequeñas diferencias en la financiación de los saldos de 2023 y 2024, ambas previsiones llegan a un nivel de endeudamiento similar.

La AIRcF sigue estimando que la ratio de deuda sobre ingresos corrientes² se reducirá en 2024. La deuda sobre ingresos volverá a caer en 2024, con mayor intensidad que la ratio deuda/PIB, gracias al crecimiento esperado de los recursos del sistema de financiación.

GRÁFICO 6. EVOLUCIÓN INDICADORES DE ENDEUDAMIENTO. ANDALUCÍA (% PIB Y % INGRESOS)



Fuente: BdE y AIRcF

Los mecanismos extraordinarios de financiación representan en la comunidad aproximadamente el 65% de su deuda. Al primer trimestre de 2024, los mecanismos extraordinarios representaban un 64,1% de la deuda de la comunidad, habiéndose reducido un punto y medio respecto al cierre 2023. Pueden consultarse datos adicionales sobre la situación del endeudamiento de la comunidad en el observatorio de deuda de las CC.AA.³

² La ratio de deuda/ingresos se calcula por la AIRcF sobre la base de los ingresos netos corrientes en términos de contabilidad nacional. La evolución de esta ratio está condicionada por las particularidades del sistema de financiación de las CC. AA. y las transferencias extraordinarias recibidas por las comunidades autónomas entre 2020 y 2022.

³ [Ficha de Andalucía, Observatorio de deuda de las CC.AA.](#)

3. RECOMENDACIONES

3.1. Seguimiento de recomendaciones

En el pasado informe de 11 de abril sobre los presupuestos iniciales de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2024, la AIReF apreció un riesgo de incumplimiento de la regla de gasto para 2024 que, además, podría comprometer el cumplimiento de la recomendación específica por país. Estimó que el gasto computable en la comunidad podía alcanzar una variación cercana al 5%, por encima de la tasa fijada del 2,6%. Como se señaló entonces, más allá de las consecuencias legales que pudieran derivarse de estos incumplimientos, un elevado crecimiento del gasto computable en 2024 implica un deterioro de las finanzas públicas a medio plazo. Por otro lado, de cara al nuevo marco fiscal europeo, que exigirá para los años futuros una senda controlada de gasto computable, un elevado nivel de partida en 2024 puede requerir ajustes más exigentes.

En consecuencia, la AIReF recomendó a la Comunidad Autónoma de Andalucía que *“vigilara la ejecución de su presupuesto, adoptando las medidas que estimara pertinentes para corregir el crecimiento del gasto computable a efectos de la regla de gasto y evitar el deterioro estructural de sus cuentas a medio y largo plazo”*

En virtud del principio de cumplir o explicar que rige en las recomendaciones formuladas por la AIReF, la Comunidad Autónoma de Andalucía indicó su intención de seguir la recomendación, aunque señaló la incertidumbre en las simulaciones sobre la regla de gasto por su diseño actual y la evolución impredecible o la falta de información sobre determinados elementos. La comunidad informó de que ha establecido un calendario para controlar el cumplimiento de la regla de gasto para, en caso de desviaciones, poner en marcha medidas para su cumplimiento y se comprometió a actualizar trimestralmente en 2024 las previsiones de cumplimiento de las reglas fiscales para el periodo 2025-27.

La comunidad estima en sus previsiones actualizadas que el gasto computable en 2024 crecerá un 2,5%, permitiendo el cumplimiento de la regla de gasto. No obstante, la AIReF sigue apreciando riesgo de incumplimiento de la regla con los datos observados hasta el mes de abril y la información disponible a la fecha. Considera que la evolución de los elementos que se tienen en cuenta en su cálculo será menos favorable que la estimada por la comunidad, especialmente en cuanto a la evolución del gasto financiado con fondos europeos que se excluya de la regla, por lo que el gasto computable en 2024 crecerá en Andalucía cerca de un 5%. Este riesgo afecta también al cumplimiento de la recomendación específica por país sobre el crecimiento del gasto primario neto de medidas de ingresos e implica un deterioro de la situación fiscal a medio plazo de la comunidad autónoma. En consecuencia, la AIReF mantiene el seguimiento de la recomendación y del compromiso formulado por la comunidad.

Adicionalmente, en virtud del artículo 20.1.b) del del Estatuto Orgánico de la AIReF, esta institución incorpora en el Informe general **22/24** sobre la ejecución presupuestaria, deuda pública y regla de gasto en 2024 de las Administraciones Públicas, un apartado específico - apartado 7- sobre la conveniencia de la aplicación de los mecanismos de corrección previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF). De acuerdo con ello, la **AIReF recomienda al Ministerio de Hacienda que active las medidas preventivas recogidas en el artículo 19 de la LOEPSF en relación con la Comunidad Autónoma de Andalucía.**

La presidenta de la AIReF

Cristina Herrero Sánchez