CÁMARA DE CUENTAS
DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

FISCALIZACIÓN SOBRE LOS RESULTADOS PARA ANDALUCÍA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN

La Cámara de Cuentas de Andalucía, en virtud de lo dispuesto en su Ley de creación, y conforme a lo previsto en el Plan de Actuaciones para el ejercicio 2025, ha realizado el informe de fiscalización sobre los resultados para Andalucía del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común.

El sistema de financiación autonómica (SFA), regulado en la Constitución Española y en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), constituye el pilar que garantiza la suficiencia de recursos y la prestación equitativa de servicios esenciales como la sanidad, la educación y los servicios sociales. El modelo vigente se aprueba por la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, y se encuentra caducado desde el año 2014, incumpliéndose las previsiones legales de revisiones quinquenales y de evaluación de resultados.

El objetivo general de la fiscalización es concluir sobre los resultados obtenidos en Andalucía en la aplicación del SFA aprobado por la Ley 22/2009. Las referencias al diseño del sistema tienen por finalidad contextualizar y analizar dichos resultados, sin que la fiscalización tenga por objeto una evaluación del diseño del sistema en sí mismo, que corresponde al legislador estatal.

El ámbito temporal abarca los ejercicios 2009 a 2023.

A continuación, se exponen las principales conclusiones por objetivos del informe.

Objetivo 1. Presupuestación, registro y reflejo en los estados financieros de los ingresos del SFA

Entre 2009 y 2023, los ingresos del SFA constituyen el núcleo central de los recursos no financieros de la Comunidad Autónoma de Andalucía, con una media anual de 20.574,83 M€, equivalente al 80,54% de los ingresos no financieros. La evolución de estos recursos muestra una trayectoria de crecimiento superior a la media de las Comunidades Autónomas (CCAA) de régimen común, aunque con descensos puntuales en cuatro ejercicios.

La Ley 22/2009 establece una mecánica de anticipos a cuenta y posterior liquidación definitiva, que si bien permite garantizar un flujo estable de recursos durante el ejercicio, genera desajustes recurrentes entre los ingresos previstos y los efectivamente devengados, especialmente en contextos de crisis económica.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-31

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

El registro presupuestario y la rendición de cuentas de los recursos del sistema de financiación se realiza de manera formal y conforme a la normativa aplicable. No obstante, persiste una deficiencia relevante en el reflejo en los estados financieros de la Junta de Andalucía, al no recogerse en el pasivo del Balance la deuda asociada a los anticipos pendientes de devolución vinculados con las liquidaciones negativas de 2008 y 2009, que ascienden a cierre de 2023 a 1.786,09 M€, aunque se prevé su corrección en 2026.

Objetivo 2. Determinación y distribución de los recursos del SFA y respuesta fiscal de Andalucía

La capacidad tributaria normativa de Andalucía se sitúa por debajo de la media de las CCAA de régimen común durante todo el período analizado, con un índice medio per cápita de 82 sobre una media de referencia de 100. Todas las CCAA de régimen común, con una única excepción, presentan un índice de capacidad superior al de Andalucía, que ocupa así la penúltima posición del conjunto.

En Andalucía, el ejercicio de las competencias normativas sobre los tributos cedidos se ha concretado durante el período 2018-2023 en la aprobación de distintas disposiciones normativas orientadas de forma generalizada a la reducción de la carga impositiva mediante modificaciones de tipos, deducciones y bonificaciones, tanto en el IRPF como en el ISD y el ITPAJD.

La distribución de los recursos del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales se apoya, como indicador de necesidad, en la población ajustada, cuya ponderación de variables no refleja adecuadamente las necesidades reales de gasto en sanidad, educación y servicios sociales en Andalucía.

Los fondos complementarios -Fondo de Suficiencia Global y Fondos de Convergencia- presentan limitaciones en su diseño y reparto.

Objetivo 3. Suficiencia de los recursos para financiar los servicios públicos fundamentales

El nivel de cobertura de los gastos asociados a los servicios públicos fundamentales sigue siendo insuficiente en Andalucía.

Tanto el gasto no financiero como el gasto en servicios públicos fundamentales evolucionaron en Andalucía en línea con la media de las CCAA, situándose el gasto per cápita en niveles ligeramente inferiores a los del conjunto regional. Sin embargo, los recursos para Andalucía del modelo financiaron, de media, el 77,99% del gasto no financiero ejecutado, lo que equivale a una insuficiencia anual de 5.855,08 M€. En el caso de los servicios públicos fundamentales, los recursos

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-31

del Fondo de Garantía solo cubrieron el 78,48% del gasto liquidado, generando una insuficiencia de 4.333,15 M€ anuales.

En términos per cápita, el déficit de financiación de los servicios esenciales para Andalucía se mantuvo de forma estructural a lo largo de toda la serie, aunque con una tendencia descendente: desde 971,07 € por habitante en 2009 hasta 560,73 € en 2023, con una media anual de 514,53 € por habitante.

Objetivo 4. Equidad en la distribución de recursos por habitante ajustado y papel de los fondos adicionales

Los resultados para Andalucía confirman la existencia de un déficit estructural de nivelación horizontal en el SFA, que sitúa a lo largo de la serie temporal a la Comunidad por debajo de la media de recursos por habitante ajustado. Durante todo el período 2009-2023, Andalucía mantiene una financiación homogénea inferior a la media (100), con índices que oscilan entre 91,89 y 97,74 y que concluyen en 2023 con un valor de 94,60, tercera posición más baja entre las Comunidades de régimen común. Esta situación contrasta con la observada en el modelo anterior (2002-2008), en el que Andalucía se situaba ligeramente por encima de la media.

El análisis de la dispersión evidencia la ausencia de convergencia real entre territorios: la desviación estándar de la financiación por habitante ajustado continúa siendo elevada, con un máximo en 2013 (9,98 puntos). Solo cuatro Comunidades han convergido hacia la media desde 2009, mientras que doce -entre ellas Andalucía- se han alejado de ella.

El sistema parte de una dispersión elevada derivada de la capacidad tributaria (21,04 puntos), que el Fondo de Garantía reduce hasta 5,80 puntos, pero la acción de los fondos verticales vuelve a ampliarla hasta 8,08 puntos, contribuyendo a la pérdida de equidad global.

Objetivo 5. Impacto sobre el déficit y el endeudamiento de la Comunidad Autónoma

En el período 2009-2023, los recursos del SFA en combinación con el resto de ingresos no financieros han resultado insuficientes para cubrir el gasto ejecutado por la Comunidad Autónoma de Andalucía en términos de contabilidad nacional. Esta circunstancia se ha traducido de forma recurrente en déficits presupuestarios (excepto 2020) y en el incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria en siete de los once años en que estuvieron vigentes.

El déficit medio de Andalucía (-1,54% del PIB) ha sido similar a la media autonómica (-1,56%), excediendo ambos de forma significativa el valor medio del objetivo fijado para el periodo (-0,88%).

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-31

CÁMARA DE CUENTAS
DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

Los déficits presupuestarios acumulados se financiaron principalmente mediante el recurso a la deuda pública. No obstante, Andalucía ha mantenido niveles de deuda relativamente contenidos, situándose en 2023 en el 19,3% del PIB, por debajo de la media autonómica (21,5%), y cumpliendo de manera generalizada los objetivos de deuda. En términos comparados, Andalucía figura entre las Comunidades con menor crecimiento relativo del endeudamiento (31,53 p.p. por debajo de la media), pese a ser la tercera Comunidad con peor financiación homogénea.

Recomendaciones para la mejora de la gestión

La Cámara de Cuentas de Andalucía recomienda a la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos de la Junta de Andalucía la adopción de las siguientes medidas, orientadas a la mejora de los resultados del SFA:

- Promover una revisión del actual esquema de anticipos a cuenta y liquidación para reducir el desfase temporal entre la aprobación de medidas tributarias y su reflejo efectivo en los ingresos autonómicos, permitiendo anticipar el impacto presupuestario de las decisiones normativas, ajustar de forma ágil el gasto en fases recesivas y mejorar la visibilidad y la corresponsabilidad fiscal.

- Optimizar la utilización de la capacidad normativa sobre los tributos cedidos, equilibrando el objetivo de estímulo económico y bienestar social con la garantía de ingresos suficientes, de manera que se garantice un nivel adecuado de recursos propios y un uso eficiente de la autonomía tributaria, en un marco complementario a los mecanismos de nivelación horizontal y vertical existentes.

- Establecer mecanismos de seguimiento que permitan analizar de forma sistemática la relación entre los recursos del sistema y las necesidades de financiación de los servicios públicos fundamentales, cuantificando de forma periódica la brecha existente entre ambos.

- Promover la adecuación del modelo de financiación autonómica, en términos de suficiencia y equidad, mediante la revisión de aquellos elementos que inciden en la distribución de los recursos -en particular, los parámetros de población ajustada, la estimación de la recaudación normativa y los mecanismos de nivelación-, todo ello en coherencia con los principios de corresponsabilidad y autonomía financiera que informan el sistema.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-31

CÁMARA DE CUENTAS
DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

NOTA: Los resúmenes se realizan para facilitar la labor de los medios de comunicación y contienen las principales conclusiones del informe. Sin embargo, para realizar un análisis completo de los trabajos de fiscalización de la Cámara de Cuentas es necesario conocer el texto completo del informe que se encuentra en www.ccuentas.es.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-31