

INFORME DE CUMPLIMIENTO  
ESPERADO DE LOS OBJETIVOS DE  
ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA,  
DEUDA PÚBLICA Y REGLA DE  
GASTO 2019. COMUNIDAD  
AUTÓNOMA DE CASTILLA- LA  
MANCHA

INFORME 42/2019





Autoridad Independiente  
de Responsabilidad Fiscal

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (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, 2º planta. 28003 Madrid, Tel. +34 910 100 599

Email: [Info@airef.es](mailto:Info@airef.es).

Web: [www.airef.es](http://www.airef.es)

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

# ÍNDICE

OBJETO Y ALCANCE.....	5
1. OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y REGLA DE GASTO.....	7
1.1. Evolución y situación de la comunidad.....	7
1.2. Valoración del cumplimiento del objetivo de estabilidad y de la regla de gasto .....	8
2. OBJETIVO DE DEUDA .....	11
2.1. Evolución y situación de la comunidad.....	11
2.2. Valoración del cumplimiento del objetivo de deuda.....	11
2.3. Análisis de sostenibilidad de la deuda .....	12
3. RECOMENDACIONES .....	15
ANEXO I. GRÁFICOS PARA EL ANÁLISIS .....	17
G.1. Capacidad/necesidad de financiación (% PIB) .....	17
G.2. Recursos (% PIB) .....	17
G.3. Empleos (% PIB) y gasto computable (variación interanual) .....	18



## OBJETO Y ALCANCE

**La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (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, con anterioridad al 15 de julio de cada año, la AIReF informará, considerando la ejecución presupuestaria y las medidas previstas en el año en curso y el inmediato anterior, 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.).

**El presente informe recoge el análisis individual para Castilla – La Mancha.** Junto al Informe sobre el cumplimiento esperado de las reglas fiscales de las Administraciones Públicas, Informe 33/2019<sup>1</sup> que recoge las conclusiones para el subsector Comunidades Autónomas (CC.AA.) se publica la evaluación individual de cada comunidad. Concretamente, el presente informe analiza el cumplimiento de las reglas fiscales en 2019 de Castilla – La Mancha, teniendo en cuenta la información actualizada remitida por la comunidad, los datos de ejecución publicados a la fecha y la información actual sobre las previsiones de financiación autonómica.

**El escenario de financiación autonómico considerado más probable a la fecha no contempla la modificación de los plazos del Suministro Inmediato de Información (SII) del IVA.** De acuerdo con la información facilitada desde el Ministerio de Hacienda (MINHAC), la AIReF incorpora a su escenario central la actualización de las entregas a cuenta de los recursos del sistema de financiación pagadas hasta la fecha a las CC.AA. de acuerdo con la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado (PGE), pero no contempla una modificación de la norma del SII del IVA<sup>2</sup> para neutralizar el efecto que la misma tiene sobre la liquidación de 2017. Por ello, la previsión de ingresos de la AIReF incluye unas entregas a cuenta en línea con las comunicadas en julio de 2018. Este escenario difiere del previsto por la comunidad, que sí

---

<sup>1</sup> [Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2019](#)

<sup>2</sup> Ver Recuadro 1 del [Informe de los proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de las AA.PP.: proyecto PGE 2019](#)

contempla recursos adicionales por la neutralización del impacto del SII del IVA.

# 1. OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y REGLA DE GASTO

## 1.1. Evolución y situación de la comunidad

Desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), la Comunidad Autónoma de Castilla – La Mancha ha incumplido todos los objetivos de estabilidad hasta 2017 inclusive, e incumplido la regla de gasto en 2015 y 2017.

**CUADRO 1. CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA (OEP) Y DE LA REGLA DE GASTO (RG) 2013-2018. CA DE CASTILLA – LA MANCHA**

Reglas fiscales	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Objetivo de Estabilidad Presupuestaria (OEP)	x	x	x	x	x	✓
Regla de Gasto (RG)	✓	✓	x	✓	x	✓
Distancia al OEP <sup>(1)</sup> informes cumplimiento objetivo	-0,8%	-0,8%	-0,9%	-0,1%	-0,1%	0,0%
Distancia en RG <sup>(2)</sup> informes cumplimiento objetivo	-4,8%	-7,6%	6,4%	-3,3%	0,9%	-0,7%

(1) En el caso OEP: signo + supone margen, signo – supone desviación

(2) En el caso RG: signo + supone desviación, signo – supone margen

Fuente: MINHAC (IGAE)

**Desde 2013 la comunidad ha reducido el déficit 1,7 puntos de PIB, si bien nueve décimas de la reducción son consecuencia de la reducción de intereses y, el resto, de operaciones no recurrentes.** En este periodo, se ha reducido el déficit de la comunidad en 1,7% del PIB, ocho décimas menos si depuramos las operaciones no recurrentes. Adicionalmente, en términos de saldo primario (excluido el gasto en intereses) y de nuevo sin considerar operaciones extraordinarias, se anula la reducción, frente a la minoración de nueve décimas en el subsector.

En este periodo, los gastos y los ingresos<sup>3</sup> han crecido en promedio por debajo del subsector. El gasto primario de la Comunidad Autónoma de Castilla – La Mancha ha crecido en promedio desde 2013 hasta 2018 un 1,6%, ligeramente inferior al promedio del subsector. Por su parte, sus ingresos han aumentado en promedio un 1,7%, por debajo del crecimiento promedio del subsector, como consecuencia de la caída de los ingresos distintos a los derivados del sistema de financiación, fundamentalmente los derivados de fondos de la UE y ventas de bienes y servicios.

**CUADRO 2. PROMEDIO DE CRECIMIENTO DE GASTOS E INGRESOS 2013-2018. CA DE CASTILLA – LA MANCHA VS SUBSECTOR**

	CLM	Subsector
<b>Empleos no financieros primarios</b>	<b>1,6%</b>	<b>1,7%</b>
<b>Recursos no financieros</b>	<b>1,7%</b>	<b>3,0%</b>
<i>Sistema de financiación</i>	3,3%	3,4%
<i>Resto de recursos</i>	-2,3%	2,4%

Fuente: Elaboración propia sobre datos MINHAC (IGAE)

## 1.2. Valoración del cumplimiento del objetivo de estabilidad y de la regla de gasto

Con la información actual, se considera *muy improbable* que la Comunidad Autónoma de Castilla – La Mancha cumpla el objetivo de estabilidad de 2019 del -0,1% del PIB, con un *riesgo alto* de incumplimiento de la regla de gasto. La variación en el escenario central de ingresos de la AIReF por la no modificación del SII ha supuesto un empeoramiento de tres décimas en las previsiones de cierre para la comunidad. Adicionalmente a este efecto, la información disponible sobre el cierre de 2018 y la ejecución a la fecha empeoran las perspectivas en la comunidad para 2019 respecto a las consideradas en el informe de abril sobre los presupuestos iniciales para 2019<sup>4</sup>. Con los datos publicados del cierre de 2018, la comunidad requiere realizar un ajuste de 3 décimas de PIB para alcanzar el objetivo en 2019. En 2018 se obtuvieron ingresos extraordinarios por la liquidación de fondos de la UE de marcos operativos anteriores que supusieron 3 décimas de PIB, por lo que el ajuste necesario para alcanzar el objetivo de -0,1% sería de 6 décimas, que la AIReF considera *muy improbable* con las previsiones actuales. Por otro

<sup>3</sup> Tanto los ingresos como los gastos se calculan netos de pagos al estado por el sistema de financiación y de operaciones no recurrentes, en términos reales per cápita (con población ajustada de acuerdo con la metodología del sistema de financiación autonómico vigente).

<sup>4</sup> [Informe sobre los Presupuestos Iniciales 2019. CA de Castilla - La Mancha](#)



lado, el efecto de los ingresos extraordinarios por fondos de la UE de 2018 en el cálculo de la regla de gasto afecta negativamente a su cumplimiento en 2019, determinando un *riesgo alto* de incumplimiento de la regla.

**Según la AIRcF, los ingresos de la Comunidad Autónoma de Castilla – La Mancha al cierre de 2019 perderían dos décimas de peso en el PIB regional adicionales a la caída de tres décimas derivada del impacto del SII del IVA.**

Bajo el escenario central señalado, los recursos del sistema de financiación sujetos a entregas a cuenta en la comunidad crecerían ligeramente por debajo del 3%. El crecimiento del resto de los ingresos está condicionado negativamente por la no reiteración de fondos de la UE. Así, bajo el escenario central el conjunto de los recursos netos de pagos aumentaría por debajo del 1%, minorando cinco décimas su peso en el PIB regional.

**Se prevé que los gastos crezcan en torno al 3%, perdiendo dos décimas de peso en PIB.**

La comunidad prevé en 2019 medidas de incremento del gasto que valora en 70 millones y que afectan especialmente a personal adicionales a las derivadas del Real Decreto - ley 24/2018, de 21 de diciembre. El efecto conjunto de estos factores junto con el impacto de otros como el mayor gasto esperado por el cambio de MUFACCE a Seguridad Social en las reposiciones de empleados, hace que se estime un crecimiento de los gastos de personal en torno al 4%, similar al del ejercicio anterior, que parece confirmarse con los datos de ejecución a la fecha. Por otro lado, la AIRcF espera una evolución moderada en el resto de los gastos, que lleva a estimar para el conjunto de los empleos un crecimiento del 3%.

**Se aprecia un *riesgo alto* de incumplimiento de la regla de gasto.** Bajo las previsiones de evolución de los empleos, los datos publicados sobre la regla de gasto al cierre de 2018 y, especialmente, la información disponible sobre la evolución esperada de los componentes de la regla en 2019, se acentúa el riesgo apreciado en el informe de abril. Se estima un crecimiento del gasto computable muy superior a la tasa de referencia del 2,7%, condicionado por el efecto de la variación negativa de los fondos de la UE esperada en 2019.



# 2. OBJETIVO DE DEUDA

## 2.1. Evolución y situación de la comunidad

Desde 2013, la Comunidad Autónoma de Castilla – La Mancha ha cumplido todos los años el objetivo de deuda salvo en 2013 y, en la mitad de las ocasiones, no ha llegado a endeudarse por el nivel máximo permitido. Los objetivos de deuda se fijaron por primera vez en 2013 con la entrada en vigor de la actual LOEPSF. Con la excepción de 2013, durante estos años, la comunidad no solo ha cumplido los objetivos fijados, sino que, en la mitad de las ocasiones, no ha agotado el margen de endeudamiento permitido por el objetivo de deuda.

**CUADRO 3. GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DEUDA. 2013-2018. CASTILLA – LA MANCHA**

Reglas fiscales	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Objetivo de deuda (OD)	x	✓	✓	✓	✓	✓
Distancia al OD <sup>(*)</sup> informes cumplimiento objetivos	-0,1%	0,1%	0,4%	0,2%	0,0%	0,0%
Nivel endeudamiento	30,7%	36,0%	35,8%	37,0%	36,0%	35,1%

(\*) En el caso OD: signo + supone margen, signo – supone desviación

Fuente: MINHAC y Banco de España

Durante el periodo 2013-2018, el nivel de deuda de la comunidad ha pasado del 30,7% al 35,1% del PIB. De acuerdo con los datos publicados por el Banco de España, la deuda de Castilla-La Mancha asciende al 35,1% del PIB al cierre de 2018. En relación al conjunto de CC.AA., la deuda de la comunidad se sitúa más de 10 puntos porcentuales por encima del subsector que, a esa fecha, alcanza el 24,3% del PIB.

## 2.2. Valoración del cumplimiento del objetivo de deuda

Se prevé el cumplimiento del objetivo de deuda para 2019, en tanto se mantenga el actual sistema de fijación de estos objetivos. En línea con los dos

anteriores pronunciamientos de AIReF, tanto en el Informe de líneas fundamentales como en el de presupuestos iniciales para 2019, se mantiene la previsión de cumplimiento del objetivo de deuda en 2019. La comunidad prevé aumentar su deuda para financiar el déficit máximo permitido por el objetivo de estabilidad (-0,1% del PIB), por encima ligeramente de su previsión de déficit al cierre (0,0% del PIB), y para financiar la devolución de las liquidaciones negativas 2008/2009. Estas operaciones son compatibles con el actual sistema de fijación de objetivos de deuda establecido por el MINHAC, por lo que permitirían, a priori, su cumplimiento.

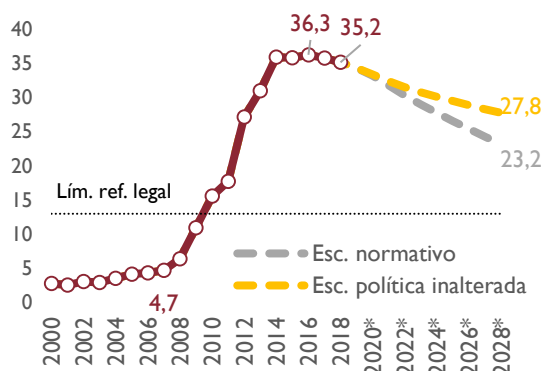
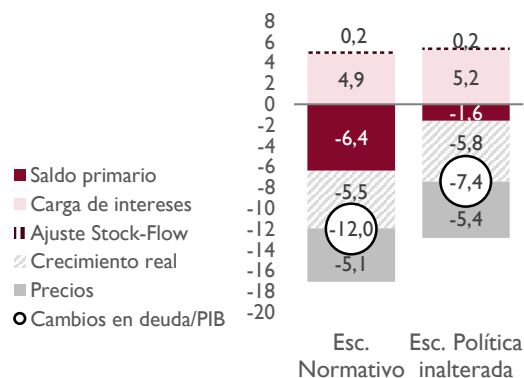
### 2.3. Análisis de sostenibilidad de la deuda

**El riesgo para la sostenibilidad de Castilla-La Mancha es “muy alto”.** Según la metodología<sup>5</sup> utilizada por la AIReF, el indicador compuesto señala un riesgo “muy alto” para la sostenibilidad financiera de Castilla-La Mancha, siendo sus principales determinantes el elevado nivel de deuda y las condiciones económicas generales. La agencia de calificación Moody's sitúa la deuda a largo plazo dentro de la categoría de grado especulativo (Ba1), mientras que Fitch la considera grado de inversión (BBB-), aunque en su límite más bajo.

**En los últimos 4 años la ratio de deuda se ha estabilizado en valores ligeramente superiores al 35 por ciento, a pesar de que el crecimiento acumulado ha contribuido a reducir la ratio en más de 5 puntos de PIB.** Desde el comienzo de la crisis en 2007, la ratio de deuda sobre el PIB ha aumentado en más de 31 puntos hasta el máximo alcanzado en 2016. En los últimos 4 años, con el inicio de la recuperación económica, la ratio de deuda se ha estabilizado en valores ligeramente superiores al 35 por ciento, a pesar de que el crecimiento acumulado en ese periodo ha contribuido a reducir la deuda en más de 5 puntos de PIB. Para 2019, los modelos de la AIReF proyectan una ratio de deuda del 34,3% del PIB.

---

<sup>5</sup> El análisis de la AIReF califica el nivel de riesgo agregado para la sostenibilidad en 6 niveles (de bajo a muy alto), nutriéndose de 5 factores o dimensiones principales: (i) nivel de endeudamiento; (ii) flujos de endeudamiento, asociados a la evolución del saldo presupuestario; (iii) capacidad de repago, que representa la importancia de los ingresos corrientes; (iv) espacio tributario disponible y (v) condiciones económicas generales, incluyendo la situación del mercado de trabajo.

**EVOLUCIÓN Y PROYECCIONES DEUDA (% PIB)**

**CONTRIBUCIÓN A LA VARIACIÓN DE LA RATIO DE DEUDA (% PIB) EN 10 AÑOS (2019-2028)**


En su escenario normativo<sup>6</sup> la AIRcF proyecta que la ratio de deuda se situará en el 23,2 % del PIB en un horizonte de 10 años, alcanzando el límite de referencia legal en el año 2040. No obstante, en caso de mantener constante el saldo primario estimado para 2019 (hipótesis de un escenario de política inalterada), la ratio de deuda se situaría en 27,8% a finales de 2028. La reducción de 12 puntos bajo un escenario normativo se explica principalmente por efecto denominador (crecimiento e inflación, que aportan 10,6 puntos), mientras la acumulación de superávits primarios aporta 6,4 puntos, y la carga de intereses resta 4,9 puntos. Este escenario implica un superávit primario promedio implícito de +0,64% del PIB, hipótesis muy alejada del saldo primario promedio del -1,6% observado en el último ciclo (2000-2018). En el escenario de política inalterada, la ratio de deuda se reduce casi la mitad (7,4 puntos), consecuencia principalmente de mantener un superávit primario de 0,16% del PIB, saldo que sigue siendo considerablemente elevado en términos históricos.

<sup>6</sup> Supone una corrección anual del saldo primario de 0.25 puntos de PIB (con un techo del 0.75%) hasta que la deuda alcance el límite de referencia del 13%



# 3. RECOMENDACIONES

En el informe de presupuestos iniciales de 2019 se alertó de que el ajuste realizado en el ejercicio 2018 provino, en gran medida, por los ingresos extraordinarios de fondos de la UE citados anteriormente y que no se replicarán en 2019, apreciándose e improbable el cumplimiento del objetivo en dicho año.

Por ello, se recomendó a la comunidad, por un lado, que adoptara medidas concretas de control del gasto. En contestación a esta recomendación, Castilla-La Mancha no propuso ninguna medida de control del gasto, sino que señaló dos medidas de ingresos: reforzar el seguimiento de la tarifa del trasvase y certificar el importe pendiente del Fondo Social Europeo en materia de educación.

Por el lado de los fondos de la Unión Europea (UE), la AIReF recomendó a Castilla-La Mancha que efectuase un seguimiento mensual sobre los fondos de la UE, que se comunicara a la AIReF y en el que se identificaran y actualizaran:

- Los gastos certificados y pendientes de certificar en el año, identificando el ejercicio al que corresponden esos gastos realizados (años anteriores o año actual);
- Los ingresos realizados y previstos en el año en función de los datos anteriores.

Castilla-La Mancha ha propuesto enviar la información solicitada a partir del segundo semestre.

La consideración del actual escenario de ingresos del sistema empeora las perspectivas para la comunidad, ya que el escenario actual más probable, de acuerdo con la información del MINHAC, no conlleva la neutralización del impacto del SII. La AIReF ha recomendado al MINHAC en el informe general

de cumplimiento esperado<sup>7</sup>, Informe 33/2019 que aclare cuanto antes a las CC.AA. la situación previsible de financiación para el ejercicio. Si de dichas aclaraciones resultara el mantenimiento del escenario actual, dado el significativo importe que el impacto del SII supone en la comunidad, el cumplimiento del objetivo de estabilidad exigiría acomodar la ejecución del gasto.

Adicionalmente a este efecto, en el presente informe se aprecia un empeoramiento de las perspectivas respecto a las consideradas en el informe de abril, debido a la información actual disponible sobre los gastos y sobre ingresos registrados en 2018 que no se espera que se repliquen en 2019, asociado al menor margen temporal para la adopción de actuaciones. En esta situación, la AIReF recomendaría a la comunidad la actuación de medidas específicas y concretas sobre el gasto, solicitando al Ministerio la activación de las medidas preventivas del artículo 19 de la LOEPSF.

No obstante, existe una serie de factores por los que la AIReF considera que no caben recomendaciones adicionales a las derivadas del cumplimiento del artículo 18.1 de la LOEPSF:

- Mantiene una ejecución del gasto más contenida que en el año anterior.
- El crecimiento promedio del gasto primario per cápita de los últimos años (2013-2018) se sitúa por debajo de la media.
- Aunque el crecimiento de su gasto computable, de acuerdo con las estimaciones de la AIReF, determina un riesgo alto de incumplimiento de la regla de gasto, dicho aumento está condicionado por la distorsión que produce la variación de los fondos de la UE.

En esta situación **la AIReF recomienda a la Comunidad Autónoma de Castilla – La Mancha que:**

---

**1. Haga un seguimiento de los datos de ejecución presupuestaria y realice, en su caso, el ajuste que requiera el cumplimiento de las reglas fiscales.**

---

El Presidente de la AIReF



José Luis Escrivá

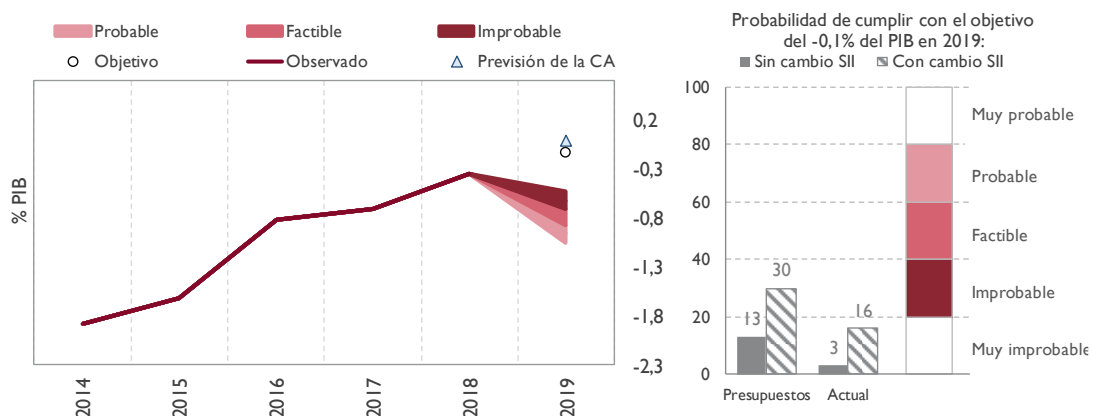
---

<sup>7</sup> [Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2019](#)



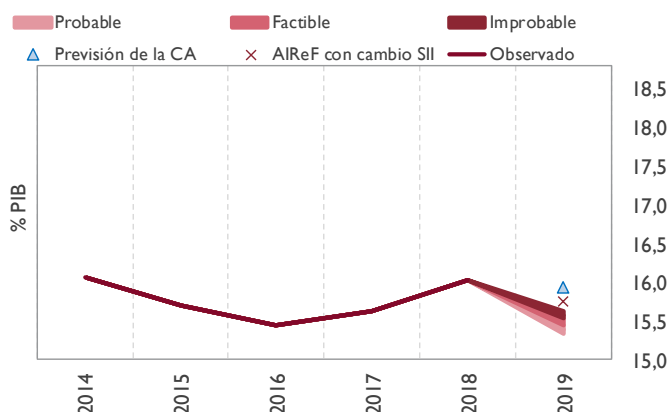
## ANEXO I. GRÁFICOS PARA EL ANÁLISIS

### G.1. Capacidad/necesidad de financiación (% PIB)



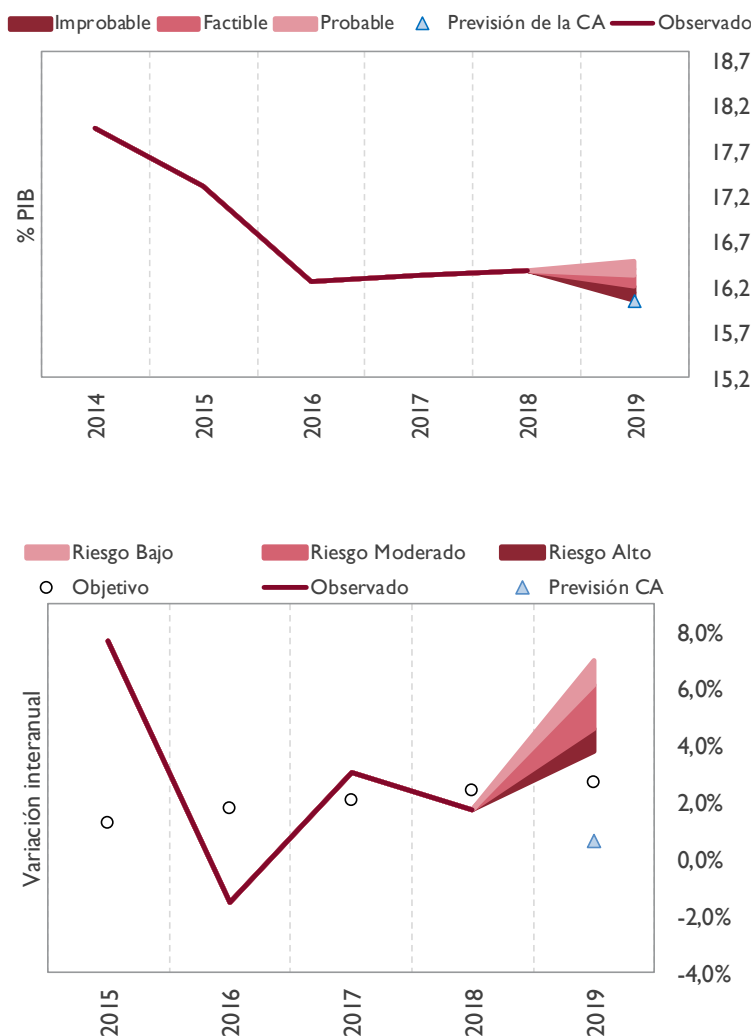
Se considera *muy improbable* que Castilla – La Mancha cumpla el objetivo de estabilidad para 2019 bajo el escenario central considerado para los recursos del sistema, habiendo empeorado las perspectivas, respecto a las manifestadas en el informe de abril, por el escenario actual de recursos del SFA y por la nueva información conocida sobre los ingresos extraordinarios que percibió la comunidad por Fondos de la UE en 2018.

### G.2. Recursos (% PIB)



Respecto a 2018, se prevé que el conjunto de los recursos crezca por debajo del 1%, cayendo cinco décimas su peso en el PIB. El crecimiento de los ingresos del sistema de financiación se compensa en gran parte con la caída esperada del resto de ingresos (fondos de la UE). De neutralizarse el impacto del SII del IVA, como prevé la comunidad, la caída de los recursos sería menor. La comunidad considera previsiones más optimistas de fondos de la UE.

### G.3. Empleos (% PIB) y gasto computable (variación interanual)



Se considera que los empleos de la Comunidad Autónoma de Castilla – La Mancha en su conjunto pueden crecer en torno al 3% en 2019, cayendo su peso en el PIB en dos décimas: la ejecución a la fecha de los empleos y la información sobre las medidas de gasto han llevado a la revisión al alza de las previsiones de la AIReF respecto al informe de presupuestos iniciales.

La información actualizada sobre los ingresos extraordinarios por Fondos de la UE percibidos en 2018 por la comunidad supone que, aunque esta circunstancia favoreció el cumplimiento de la regla de gasto en dicho ejercicio, se acentúa el riesgo de incumplimiento de la regla en el 2019 que pasa a considerarse *alto*. Si se descontara el efecto de operaciones no recurrentes, el riesgo bajaría a moderado. La comunidad prevé un crecimiento mucho menor del gasto computable, compatible con el cumplimiento del objetivo.