

INFORME SOBRE LAS LÍNEAS FUNDAMENTALES DE PRESUPUESTOS 2019 DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA

INFORME 7/2019





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.

Web: www.airef.es

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

ÍNDICE

1	Objeto y alcance del informe.....	5
2	Objetivo de estabilidad presupuestaria y regla de gasto.....	7
3	Objetivo de deuda.....	10
4	Recomendaciones.....	11
4.1.	Recomendaciones nuevas.....	12
	Anexo I: Gráficos para el análisis.....	13

1

OBJETO Y ALCANCE DEL INFORME

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) tiene que elaborar, antes del 15 de octubre de cada año, un Informe sobre la adecuación al objetivo de estabilidad, de deuda y a la regla de gasto de las líneas fundamentales de los presupuestos de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) para el ejercicio siguiente. El artículo 20 de la ley orgánica 6/2013 de creación de la AIReF establece que, la AIReF elaborará antes del 15 de octubre de cada año el informe de los proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas para el año siguiente.

El pasado 26 de octubre la AIReF publicó, sobre la información del plan presupuestario, el informe general sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas para 2019¹. Dicho informe se ha actualizado con la reciente publicación de 29 de enero relativa al proyecto de Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2019² y se completa, en el ámbito autonómico, con los informes individuales sobre las líneas fundamentales y/o proyectos de presupuestos de cada comunidad. Sobre la información disponible sobre el Plan Presupuestario para 2019 presentado en el mes de octubre y la adicional facilitada por las distintas administraciones en sus líneas fundamentales de presupuestos para 2019, la AIReF emitió el primer pronunciamiento sobre las previsiones para 2019 del conjunto de las Administraciones Públicas, con un análisis global de cada subsector en su conjunto, que se completó parcialmente en el ámbito autonómico con la publicación el 21 de diciembre de los informes individuales de diez CC.AA.. Con la reciente presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2019, se ha actualizado el análisis preliminar efectuado en octubre del conjunto de administraciones públicas (AA.PP.), a través del reciente Informe de 28 de enero. El presente informe, junto con los demás que se publican, viene a completar definitivamente el pronunciamiento sobre el subsector autonómico

¹ [Informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las AA.PP. para 2019 \(Plan presupuestario\)](#)

² [Informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las AA.PP.: Proyecto PGE para 2019](#)

descendiendo al análisis individual de las líneas presupuestarias o proyecto de presupuestos de las comunidades autónomas.

A fecha de emisión de este informe, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha no ha publicado proyecto de presupuestos para 2019. En consecuencia, la AIReF analiza las previsiones presupuestarias contenidas en las líneas fundamentales de presupuestos para 2019 y el cumplimiento de las reglas fiscales en dicho ejercicio a partir de éstas. La AIReF analiza en el presente informe las previsiones y medidas comunicadas por la propia comunidad autónoma en las líneas fundamentales sobre los presupuestos para 2019 remitidas al MINHAC en cumplimiento de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF). A partir de la información contenida en las mismas, valora la posibilidad de cumplimiento de las reglas fiscales en 2019 por la comunidad.

Para efectuar el análisis, la AIReF define su escenario central para 2019 de acuerdo con las previsiones recogidas en el proyecto de PGE para dicho ejercicio. Se realiza la valoración respecto al objetivo de estabilidad para las CC.AA. del -0,1% del PIB bajo el que se han elaborado los proyectos autonómicos. Se espera que al final del ejercicio las CC.AA. perciban los recursos del sistema de financiación autonómica (SFA) recogidos en el proyecto de PGE para 2019 -cuya distribución entre comunidades, en tanto no se comunique, ha sido estimada por la AIReF- y que se aplicarán los convenios bilaterales entre las comunidades y el Estado contemplados en dicho proyecto.

Se analiza, no obstante, un escenario alternativo en el caso de que se produjera la prórroga de los PGE del año anterior durante todo el ejercicio sin instrumentarse por otra vía la actualización de los recursos del SFA. Dado el peso de los recursos del SFA de las comunidades de régimen común y la incidencia que la prórroga de los PGE tiene en estos recursos, el análisis se completa considerando la posibilidad de que, de no aprobarse el proyecto actual, se aplique la prórroga de los PGE del año anterior sin actualizarse por otra vía los recursos del SFA de las CC.AA. de régimen común. Este escenario, en la medida en que afecta esencialmente a los ingresos autonómicos, tiene impacto fundamentalmente en el déficit y la probabilidad de cumplimiento del objetivo de estabilidad, pero, en principio, su efecto es neutro respecto a la regla de gasto.

2 OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y REGLA DE GASTO

La Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha prevé alcanzar en 2019 un saldo del -0,1% del PIB, con una variación moderada del gasto computable a efectos de la regla de gasto. A partir de las previsiones recogidas en las líneas fundamentales para 2019, la comunidad prevé alcanzar en 2019 un déficit del 0,1% del PIB y un crecimiento del gasto computable a efectos de la regla de gasto del 0,35%.

De acuerdo con la información facilitada en las líneas fundamentales, la comunidad prevé cerrar el ejercicio 2018 con un déficit del 0,4% del PIB. Este punto de partida exigiría un ajuste de tres décimas para cumplir las previsiones autonómicas para 2019. El ajuste se alcanzaría con un crecimiento de los recursos (en términos de contabilidad nacional) superior al 4%, por lo que aumentarían casi tres décimas su peso en el PIB regional; y un aumento muy moderado de los empleos, por debajo del 2%, que supondría una caída de casi una décima de su peso en PIB. Las previsiones autonómicas de ingresos recogen, entre otros conceptos, los recursos del sistema de financiación autonómica (SFA) comunicados en julio de 2018 incrementados por la estimación autonómica de la neutralización del sistema de información inmediata (SII) del IVA³, en un importe similar al que la AIReF estima que resulta del proyecto de PGE para 2019. Los recursos del sistema incorporan incremento de recaudación esperado en el Impuesto sobre Hidrocarburos (IH) por la regulación estatal del tramo autonómico del impuesto. Adicionalmente, la comunidad prevé un crecimiento de los ingresos de capital por fondos de la UE (31%) similar al esperado en 2018. La comunidad no ha precisado medidas de ingresos previstas para este año. Por el lado de los gastos, las previsiones autonómicas registran, una vez incorporados a los datos presupuestarios los principales ajustes de contabilidad nacional que les afectan, un incremento de los gastos corrientes inferior al 2%, con tasas de

³ La entrada en vigor de la norma del SII en 2017 ha supuesto un impacto negativo en la liquidación de los recursos de ese año a percibir por las CC.AA. en 2019. Se prevé la modificación de dicha norma que permitiría neutralizar, a través de las entregas a cuenta de 2019, dicho impacto. Ver Recuadro 1 del [Informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las AA.PP.: Proyecto PGE para 2019](#)

crecimiento por encima del 2% para los gastos de personal y en bienes y servicios, y tasas negativas de las transferencias corrientes (estas variaciones están condicionadas por la inclusión en el ámbito del presupuesto de dos entes que en años anteriores no formaban parte del mismo: los entes públicos de Infraestructuras del Agua y Radio Televisión de Castilla-La Mancha)). Recoge el mayor gasto esperado por la recuperación retributiva gradual acordada en 2016 por Acuerdo de la Mesa General de Negociación de los Empleados Públicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (15 millones) y, en sentido contrario, el ahorro esperado por medidas relativas a suministros sanitarios en el SESCAM (7 millones).

A partir de la evolución de los empleos, el proyecto autonómico recoge una estimación del gasto computable para 2019 que, sobre el previsto en 2018 supondría una variación del 0,35%.

Bajo el escenario central y las previsiones de cierre de 2018 consideradas por la AIReF se considera *improbable* que la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha alcance el -0,1% del PIB para 2019, apreciándose un *riesgo moderado* respecto al cumplimiento de la regla de gasto. El déficit esperado por la AIReF al cierre de 2018 en la Comunidad de Castilla-La Mancha, superior al estimado por la comunidad, hace que el cumplimiento del objetivo del -0,1% del PIB en 2019 exija un ajuste aproximado de cinco décimas. A partir de la información proporcionada en las líneas, se estima que la evolución de los recursos, en su conjunto, será ligeramente inferior a la planteada en las previsiones autonómicas (en torno al 4%), aumentando dos décimas su peso en PIB, al estimar un menor importe de los ingresos esperados de fondos de la UE. Por ello, y por considerar un nivel de partida menor en 2018, igualmente por los ingresos estimados de fondos, se espera que los recursos alcancen un nivel inferior al previsto por la comunidad. En cuanto a los gastos, la AIReF prevé un crecimiento de los gastos corrientes superior al 3%, mucho más acusado que el recogido por la comunidad, de forma que los gastos en su conjunto mantendrían su peso en el PIB. Las estimaciones de evolución de los gastos corrientes, especialmente los de personal y los derivados de conciertos, están condicionadas por medidas adoptadas con carácter general, como el Acuerdo Gobierno Sindicatos de marzo, la supresión en el ámbito educativo de algunas de las medidas del Real Decreto-Ley 14/2012 o el mayor gasto en el ámbito educativo derivado de la renovación de personal jubilado sujeto a MUFACE por personal de nuevo ingreso sujeto al régimen general de la Seguridad Social. Estas circunstancias determinan que, aun sin medidas específicas de incremento del gasto por parte de la comunidad, se espera un mayor crecimiento del gasto corriente que el de años anteriores. En definitiva, el crecimiento estimado en los ingresos y gastos determina que se considere *improbable* que se lleve a cabo el ajuste necesario para alcanzar el -0,1% del PIB.

De la misma forma, la AIREF considera que el gasto computable en 2019 será superior al recogido en líneas, y que su variación estará muy ajustada a la tasa de referencia del 2,7%, por lo que se observa un *riesgo moderado* en relación con dicho cumplimiento.

La prórroga de los PGE durante todo el ejercicio sin instrumentarse por otra vía la actualización de los recursos del sistema haría muy improbable el cumplimiento del objetivo de estabilidad de 2019 para la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Un escenario de prórroga de los PGE durante todo el ejercicio sin instrumentarse por otra vía la actualización de los recursos del SFA tendría una incidencia acusada en el saldo, ya que con una minoración de los recursos superior al 1%, bajo previsiones similares de gasto, empeoraría significativamente el saldo respecto al alcanzado en 2018, acercándose a niveles de 2015 y, por tanto, la consecución del objetivo de estabilidad de 2019 se consideraría muy improbable.

El contexto actual, en el que aún no se ha aprobado el proyecto de PGE para 2019 presentado, hace necesario que se lleve a cabo una ejecución presupuestaria prudente en la comunidad, en tanto no desaparezcan las incertidumbres mencionadas. De resultar finalmente un escenario de ingresos menos favorable que el previsto, la AIREF formulará en un futuro informe la correspondiente recomendación, dirigida a la adopción de actuaciones concretas para adaptar la ejecución al contexto de recursos resultante.

3

OBJETIVO DE DEUDA

Se prevé que la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha cumpla el objetivo de 2019, en tanto se mantenga la flexibilidad del actual sistema de fijación de objetivos. De acuerdo con la información suministrada por la comunidad, el aumento neto de endeudamiento que esta prevé para 2019 está contemplado por el actual sistema de fijación de objetivos de deuda (endeudamiento para financiar el déficit permitido por el objetivo, el importe anual de las liquidaciones negativas aplazadas y los déficits de ejercicios anteriores) y, por tanto, a priori permitiría cumplir el objetivo de deuda recalculado al cierre a efectos de verificar su cumplimiento. Como ya ha señalado la AReF en Informes anteriores⁴, la amplia definición de los objetivos de deuda por el flexible y poco restrictivo sistema de fijación de objetivos hace que, en general, resulte previsible el cumplimiento de esta regla fiscal y, por tanto, también en 2019 en tanto se mantenga el mismo sistema cuando se fijen los objetivos de deuda para el trienio 2019-2021.

⁴ [Informe sobre cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad y deuda, y de la regla de gasto de las AAPP 2018](#)

4

RECOMENDACIONES

La AIReF ha recomendado en numerosos informes que en la propuesta de fijación de objetivos de estabilidad se tenga en cuenta la situación de cada subsector, con el fin de dotar de realismo y legitimidad a dichos objetivos y permitir un seguimiento adecuado de los mismos. En el ámbito autonómico, esta recomendación desciende a nivel individual, de forma que igualmente se ha plasmado en diversos informes la necesidad de que se tenga en cuenta la regla de gasto y la situación particular de cada comunidad en la distribución horizontal del objetivo del subsector. Ello con el fin de evitar, por un lado, el establecimiento para algunas comunidades de metas imposibles que desincentiven la realización de actuaciones dirigidas a su cumplimiento; y, por otro, una holgura para otras comunidades que hace que los objetivos fijados pierdan su sentido como reglas fiscales.

Hasta la fecha, las últimas propuestas de objetivos han seguido sin reconocer, a nivel de subsector, el superávit de las Corporaciones Locales y, a nivel individual, la incidencia de la regla de gasto y la situación particular de cada comunidad. Analizada la información sobre las líneas fundamentales de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y las previsiones sobre la misma para el cierre de 2018 y 2019, se observa que aunque la distancia respecto al objetivo se ha moderado sustancialmente en los últimos años, sigue manteniéndose una brecha; y las posibilidades efectivas de actuación de la comunidad para cerrarla a corto plazo son limitadas, tanto más cuanto que una parte importante de su gasto está condicionado por medidas adoptadas con carácter general.

La AIReF no comparte la idea de que no se reconozca la situación particular de cada subsector y de cada administración a la hora de fijar los objetivos de estabilidad. Si bien no reitera esta recomendación por considerar explicados por el MINHAC los motivos para apartarse de ella, dada la importancia para la credibilidad del marco fiscal de que se fijen objetivos realistas y que incentiven a su cumplimiento, la AIReF mantiene esta recomendación como viva y la publica bajo esta denominación en el apartado de recomendaciones de su página web.

4.1. Recomendaciones nuevas

La desviación apreciada respecto al cumplimiento del objetivo de estabilidad para 2019 en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha hace que en este momento se considere necesario que la comunidad ponga en marcha las palancas disponibles para tratar de cerrar la brecha y continuar con el proceso de consolidación que ha venido realizando en los últimos ejercicios, especialmente si finalmente tiene lugar un escenario menos favorable que el previsto respecto a los recursos que percibirá en 2019.

En consecuencia, **la AIREF recomienda a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha que:**

-
- 1. En la planificación del proyecto de presupuestos para 2019 o, en su caso, de la prórroga presupuestaria que se aplique, plantee actuaciones dirigidas a compensar la evolución del gasto que pueda venir dada por medidas de carácter general u otras circunstancias ajenas al control de la comunidad, de forma que se continúe con el proceso de consolidación.***
-

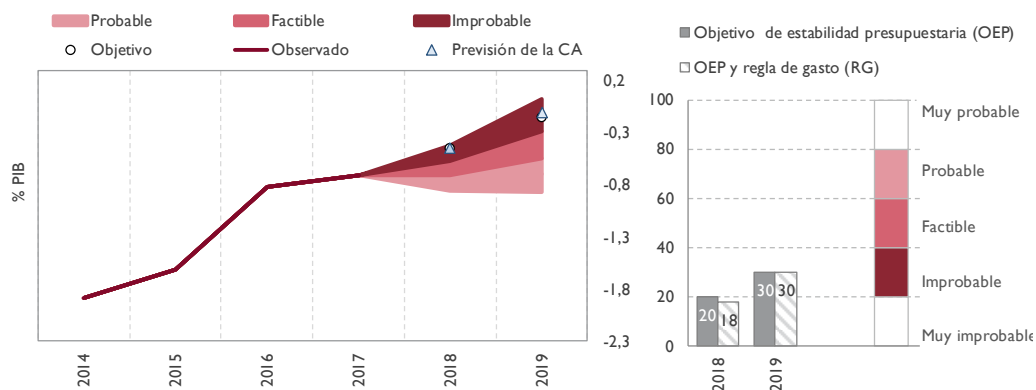
El Presidente de la AIREF



José Luis Escrivá

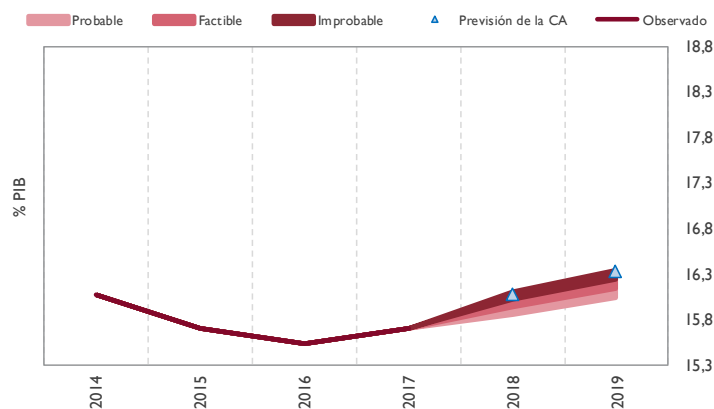
Anexo I: Gráficos para el análisis

A. Capacidad / necesidad de financiación (% PIB)



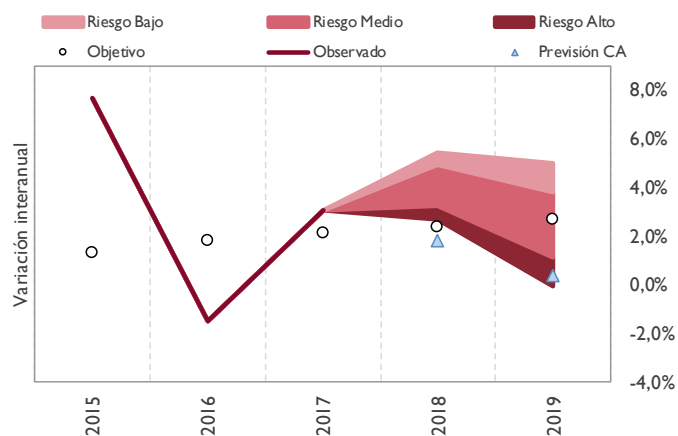
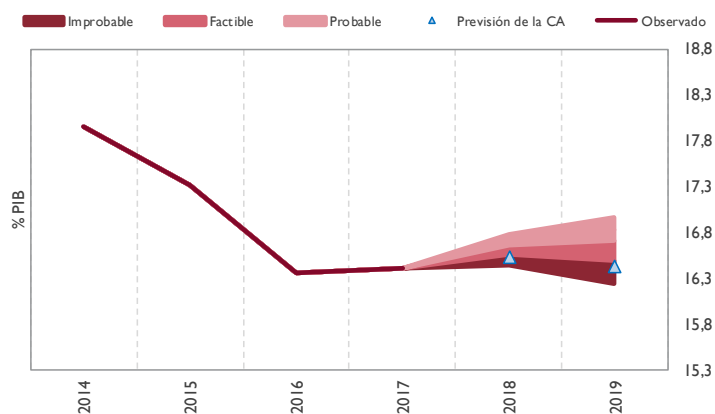
La AIREF considera *improbable* que la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha alcance en 2019 el déficit del 0,1% del PIB recogido en las previsiones de la comunidad, debido a las desviaciones esperadas al cierre de 2018 y al escaso margen de ajuste que parece ofrecer la evolución de ingresos y gastos. La regla de gasto no resulta más restrictiva que el déficit para la comunidad.

B. Recursos (% PIB)



La AIREF estima que el nivel de ingresos que previsiblemente alcanzará la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en 2019 será inferior al previsto en las líneas de presupuestos de la comunidad, planteándose las principales discrepancias en la estimación de los fondos a percibir de la UE.

C. Empleos (% PIB) y gasto computable (variación interanual)



La AIREF estima que en 2019 se alcanzará un nivel de empleos superior al previsto por la comunidad en sus previsiones, al considerar un crecimiento mucho más acusado de los gastos corrientes. Esta circunstancia hace que se observe un riesgo moderado de incumplimiento de la regla de gasto, frente a las estimaciones autonómicas que consideran una variación muy moderada del gasto computable en 2019.