

CES

**Informe 2/2010
del Consejo Económico y
Social de
Castilla-La Mancha**

**sobre el Proyecto de Ley de Presupuestos
Generales de la Junta de Comunidades de
Castilla-La Mancha para el año 2011**

**Aprobado en el Pleno
del 5 de noviembre de 2010**



Consejo Económico y
Social de
Castilla-La Mancha



Sumario

I.	INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN RECIBIDA	5
II.	INTRODUCCIÓN.....	6
III.	ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS	7
IV.	ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO DE GASTOS.....	14
V.	CUENTA FINANCIERA Y POLÍTICA DE ENDEUDAMIENTO	29
VI.	VALORACIÓN Y RECOMENDACIONES	35

Documento disponible en
www.ces-clm.es



Consejo Económico y
Social de
Castilla-La Mancha



De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha por la Ley 2/1994, de 26 de julio, modificada por Ley 8/1997, de 5 de septiembre, previo estudio y tramitación en la Comisión de Economía, Desarrollo Regional y Medio Ambiente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento, el Pleno, en su sesión extraordinaria celebrada el 5 de noviembre de 2010, aprueba por unanimidad, el siguiente

Informe

I. Información y Documentación recibida

El día 7 de octubre de 2010, la Excm. Sra. Vicepresidenta y Consejera de Economía y Hacienda remitió al Consejo Económico y Social el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2011. Inmediatamente se dio traslado a los miembros de la Comisión de Economía, Desarrollo Regional y Medio Ambiente la documentación remitida con el siguiente contenido:

- Tomo I: Texto articulado
 - Estado de Ingresos
 - Estado de Gastos
- Tomo II: Informe Económico y Financiero
- Tomo III: Memorias de las Secciones
 - Objetivos, Actividades e Indicadores
- Tomo IV: Anexo de Inversiones
- Tomo V: Anexo de Personal
- Tomo VI. Inventario General
- Tomo VII: Empresas y Entidades Públicos

El día 3 de noviembre se reunió la Comisión de Economía, Desarrollo Regional y Medio Ambiente en la que se contó con la presencia del Ilmo. Sr. D. José Antonio Poncela Blanco, Director General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Vicepresidencia y Consejería de Economía y Hacienda, que procedió a realizar una exposición detallada del contenido de la documentación remitida, aclarando las cuestiones suscitadas.

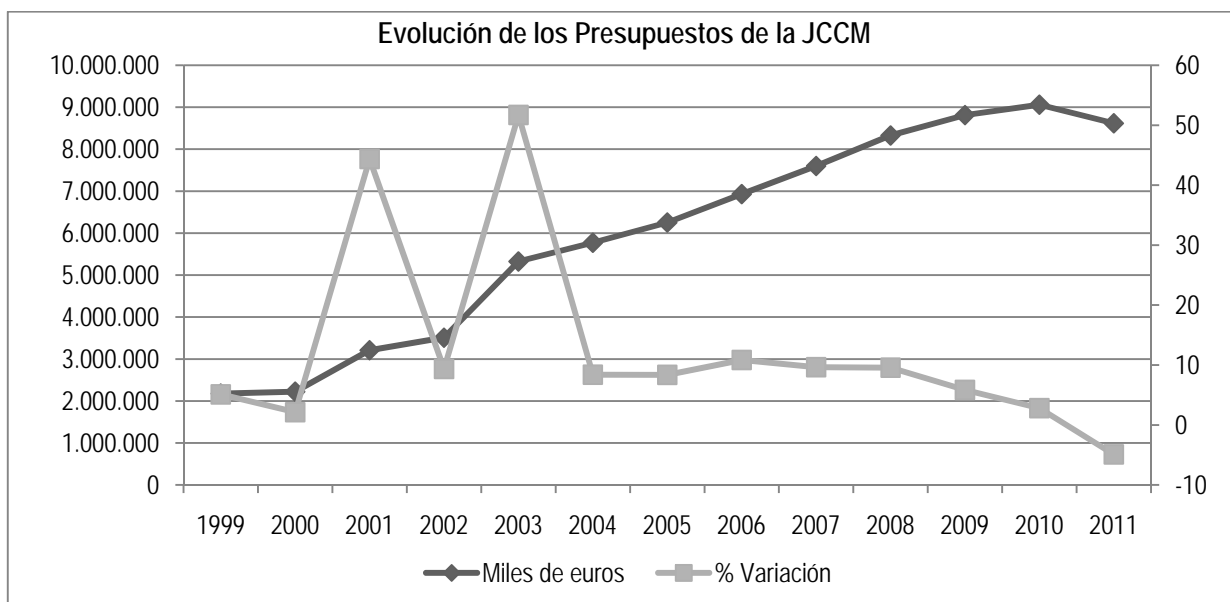
Sobre la base de todo lo anterior, el Consejo Económico y Social, una vez examinado el Proyecto de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2011, emite las valoraciones y recomendaciones contenidas en el siguiente Informe.

II. Introducción

Hay que comenzar señalando que, como es habitual, el presente Informe se referirá exclusivamente a los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, el de sus Organismos Autónomos y los de las entidades públicas cuya normativa les confiere carácter limitativo, dado el carácter meramente estimativo que tienen los presupuestos en el caso de otros organismos, como es el caso de los de las empresas públicas del Sector Público regional

Pues bien, según el Proyecto de Ley de Presupuestos, los créditos para este tipo de organismos ascienden para 2011 a 8.616,51 millones de euros. Hay que tener en cuenta que, por primera vez, los Presupuestos se presentan sin incluir el importe de la Participación de las Entidades Locales en los Ingresos del Estado (que, en 2010 supuso 556,35 millones de euros), por su carácter claramente extrapresupuestario. Esto debe tenerse en cuenta al efectuar comparaciones con ejercicios anteriores, a los que debe minorarse, asimismo, el importe de esta transferencia estatal, algo que se ha hecho a lo largo del presente Informe.

Teniendo en cuenta lo anterior, las dotaciones presupuestarias para 2011 suponen un descenso del 4,9% interanual en términos nominales. Esta caída contrasta con los incrementos producidos en ejercicios anteriores (como se recoge en el siguiente gráfico) y con la evolución prevista para la economía regional en el Tomo II del Proyecto que asume un crecimiento para 2011 de 0,3 puntos en el PIB, si bien no se especifica si se trata de términos nominales o reales. Estas dotaciones suponen un 24,59% del PIB nominal regional de 2009.



Fuente: Elaboración propia a partir de los Proyectos de Presupuestos de la JCCM de los distintos ejercicios.

Según se recoge en la Exposición de Motivos del Texto Articulado, los Presupuestos se articulan en torno a tres principios: el impulso de la actividad económica para contrarrestar los efectos de las perturbaciones exteriores y reforzar nuestra economía a medio y largo plazo, la profundización en la solidaridad social y la contención del gasto en su aspecto de funcionamiento. En la misma Exposición de Motivos se recoge que los "presupuestos se focalizan en luchar contra la crisis procurando minimizar su impacto y que la protección social no se vea afectada".

Respecto al principio de la profundización en la solidaridad social, hay que señalar, que, como viene siendo habitual en años anteriores, el Proyecto de Presupuestos de la Junta de Comunidades para 2011 presenta un marcado carácter social, como se desprende del hecho de que los créditos para gastos de las funciones de mayor carácter social (la seguridad y protección social, la promoción social, la educación y la sanidad) suponen en conjunto el 63,53% del total del Presupuesto para gastos, incrementando, además, su peso respecto al presupuesto de 2010 en casi un punto.

III. Análisis del Presupuesto de Ingresos

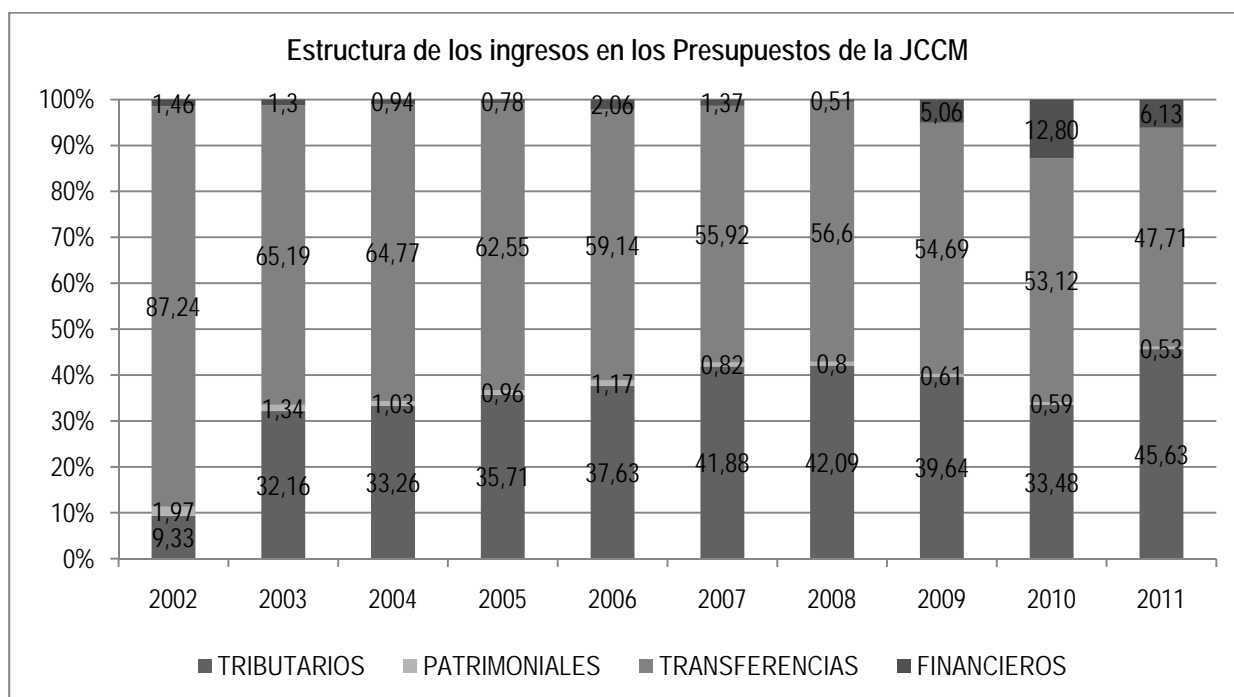
Según se recoge en el Tomo II, las estimaciones de ingresos consignadas en el Proyecto de Presupuesto de Ingresos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2011 se ajustan al nuevo marco jurídico de financiación establecido por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, que modifica la LOFCA, así como a lo establecido en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias. Asimismo, se han tenido en cuenta los límites impuestos por la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, según la redacción dada por la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo.

El nuevo modelo de financiación, que, entre otras cosas, supone un notable incremento de la corresponsabilidad fiscal, con aumentos en el porcentaje de cesión de varios tributos (el IRPF pasa del 33% al 50% y el IVA del 35% al 50%) hace que en el Proyecto de 2011 los Ingresos Tributarios prevean una aportación muy similar a la de las Transferencias del Sector Público, que, hasta el momento, eran las que aportaban un mayor volumen de recursos. Concretamente, la previsión de aportación de estas últimas supone el 47,71% del total, frente al 45,63% de los ingresos de naturaleza tributaria, lo que supone un notable incremento de casi el 30% en este tipo de ingresos frente a la caída de casi el 15% en las Transferencias.

PROYECTO DE PRESUPUESTO DE INGRESOS

	2010		2011		Variación %
	Miles de €	%s/total	Miles de €	%s/total	
INGRESOS TRIBUTARIOS	3.033.536,87	33,48	3.931.619,71	45,63	29,61
INGRESOS PATRIMONIALES	53.828,26	0,59	45.371,76	0,53	-15,71
TRANSFERENCIAS DEL SECTOR PÚBLICO	4.813.239,13	53,12	4.111.192,65	47,71	-14,59
INGRESOS FINANCIEROS	1.159.920,48	12,80	528.329,82	6,13	-54,45
TOTAL	9.060.524,74	100,00	8.616.513,94	100,00	-4,90

Esto no hace sino acentuar la evolución de la estructura de ingresos de la Hacienda Pública regional que ha supuesto un progresivo incremento de la importancia de los Ingresos Tributarios en detrimento de las Transferencias del sector público, como consecuencia del incremento en la corresponsabilidad fiscal que se ha producido en los últimos años. De esta forma, como se comprueba en el siguiente gráfico, las Transferencias han pasado de representar casi el 90% del total de ingresos de la Comunidad Autónoma en el presupuesto de 2002 al 47,71% en las previsiones de 2011, en tanto que los Ingresos Tributarios pasan del 9,33% al 45,63% en igual periodo.



Fuente: Elaboración propia con datos de los Proyectos de Presupuestos de la JCCM.

Desde el punto de vista económico, única clasificación que, junto a la orgánica, establece la Ley de Hacienda para los Ingresos públicos, éstos se dividen en distintos Capítulos atendiendo a su naturaleza económica. En 2011 las operaciones corrientes (Capítulos I a V) suponen un 86,4%, las de capital (Capítulos VI y VII) un 7,37% y las financieras (Capítulos VIII y IX) un 6,22% del total de ingresos previstos. Respecto al ejercicio anterior las operaciones corrientes aumentan el 2,3%, las de capital caen el 1,18% y las financieras,

congruentemente con lo visto anteriormente, caen algo más del 54%. Esta distinta evolución hace que el peso de las primeras aumente más de 6 puntos, el de las segundas permanezca casi invariado y el de las últimas se reduzca a la mitad.

PROYECTO DE PRESUPUESTO DE INGRESOS. Clasificación económica. Miles de euros

CAPITULOS	2010		2011		Variación
	Miles de €	% s/total	Miles de €	% s/total	%
I. Impuestos Directos	914.460,41	10,09	1.307.612,97	15,18	42,99
II. Impuestos Indirectos	1.937.378,90	21,38	2.429.617,46	28,20	25,41
III. Tasas, precios públicos y otros ingresos	181.697,56	2,01	194.389,28	2,26	6,99
IV. Transferencias Corrientes	4.202.221,84	46,38	3.499.729,05	40,62	-16,72
V. Ingresos Patrimoniales	13.711,61	0,15	13.621,41	0,16	-0,66
Total Operaciones Corrientes	7.249.470,32	80,01	7.444.970,17	86,40	2,70
VI. Enajenación de inversiones reales	31.794,48	0,35	23.774,54	0,28	-25,22
VII. Transferencias de Capital	611.017,29	6,74	611.463,60	7,10	0,07
Total Operaciones de Capital	642.811,77	7,09	635.238,14	7,37	-1,18
VIII. Activos Financieros	8.322,17	0,09	7.975,81	0,09	-4,16
IX. Pasivos Financieros	1.159.920,48	12,80	528.329,82	6,13	-54,45
Total Operaciones Financieras	1.168.242,65	12,89	536.305,63	6,22	-54,09
Total	9.060.524,74	100,00	8.616.513,94	100,00	-4,90

El Capítulo IV, "Transferencias Corrientes", es el que cuenta con una mayor previsión de ingresos, con un 40,62% del total. Le siguen el Capítulo II, "Impuestos Indirectos", con algo más del 28% y el Capítulo I de "Impuestos Directos", con un 15,18%. También los Capítulos VII de "Transferencias de Capital" y IX de "Pasivos Financieros", con el 7,1% y el 6,13% del total, respectivamente, se prevé que aporten un montante de recursos significativo. El resto de Capítulos no cuentan con previsiones de ingresos remarcables.

La evolución de los Capítulos con mayor peso en los Presupuestos, por su parte, es dispar: frente al aumento de más del 160% de los Pasivos Financieros, los Impuestos Indirectos disminuyen su previsión en casi el 19%, los Directos en algo más del 2% y las Transferencias Corrientes prácticamente permanecen invariadas.

En el Proyecto de Presupuestos para 2011 se recogen, como viene ocurriendo desde el de 2004, los beneficios fiscales correspondientes a los tributos gestionados por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha -tanto propios como cedidos por el Estado- y que ascienden a algo más de 397 millones de euros. Por otra parte, durante 2011, los beneficios fiscales de los Impuestos Directos serán casi tres veces superiores a los de los Indirectos.

Como se desprende de la siguiente tabla, el importe de los beneficios fiscales previstos para 2011 apenas varía respecto a los previstos en 2010, algo que contrasta con los constantes incrementos (salvo en el ejercicio de 2009) que han experimentado desde que figuraron en el Proyecto de Presupuestos de 2004 diferenciadamente por primera vez, hasta el punto de multiplicarse por seis en este periodo de tiempo. Este incremento, además, ha sido muy superior al experimentado en el mismo periodo por los Ingresos Tributarios a los

que se referían, lo que ha hecho que, si en 2004 los beneficios representaban únicamente el 1,64% de los Ingresos Tributarios a los que se referían, en el Proyecto de Presupuestos de 2011 supongan el 10,11% de los mismos, aunque este peso ha caído tres puntos respecto al ejercicio anterior.

EVOLUCIÓN DE LOS BENEFICIOS FISCALES EN LOS PROYECTOS DE PRESUPUESTOS DE LA JCCM. Miles de euros

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Beneficios fiscales	31.460,00	93.557,00	115.900,00	144.309,00	234.407,82	227.916,05	397.324,97	397.615,84
Ingresos Tributarios	1.919.453,21	2.233.105,05	2.608.078,83	3.182.588,12	3.504.469,81	3.493.799,42	3.033.536,87	3.931.619,71
Incremento Beneficios fiscales	----	197,38%	23,88%	24,51%	62,43%	-2,77%	74,33%	0,07%
Incremento Ingresos Tributarios	----	16,34%	16,79%	22,03%	10,11%	-0,30%	-13,17%	29,61%
Beneficios/Ingresos Tributarios	1,64%	4,19%	4,44%	4,53%	6,69%	6,52%	13,10%	10,11%

Fuente: Elaboración propia con datos de los Proyectos de Presupuestos de la JCCM.

Seguidamente se analizan algo más detalladamente los distintos Capítulos de la clasificación económica del Proyecto de Presupuestos de Ingresos para 2011.

Capítulo I: Impuestos Directos

Se recogen en este Capítulo las previsiones de ingresos de aquellas figuras tributarias que ponen de manifiesto directamente la capacidad de pago de los sujetos pasivos, como consecuencia de la posesión de un patrimonio o la obtención de una renta. En concreto se incluyen dos tributos que gravan el capital: Impuesto sobre el Patrimonio (IP) -ya suprimido- y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD) y uno que grava la renta: el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). Todos ellos son tributos cedidos por el Estado.

Para 2011 el Proyecto de Presupuestos prevé una recaudación por estos conceptos de 1.307.612,97 miles de euros, lo que representa un 43% de incremento respecto a 2010, la mayor subida de todos los Capítulos, y un 15,18% del total de ingresos previstos.

La mayor parte de esta subida se debe al incremento de cesión en el IRPF, que pasa del 33% al 50% en el nuevo modelo de financiación, lo que hace que su previsión de recaudación para 2011 se incremente en el 47,38% hasta alcanzar los 1.218 millones de euros.

Le sigue, a mucha distancia en cuanto a importancia recaudatoria, el ISD, con una previsión de 88,57 millones de euros, un 2,23% más que lo previsto en 2010 y un peso del 6,77% del total del Capítulo.

Por último, las previsiones de recaudación del IP, tributo que ha sido suprimido, ascienden a poco más de 600 mil euros, que corresponden a actuaciones de comprobación y a declaraciones presentadas fuera de plazo.

Capítulo II: Impuestos Indirectos

En este Capítulo se recogen los impuestos que ponen de manifiesto la capacidad económica de los sujetos pasivos de una manera indirecta, como consecuencia de la circulación de los bienes o el gasto de la renta. Concretamente, incluye el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales (Inter vivos) y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD), Impuestos Especiales (IIEE), Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y el Impuesto sobre la Venta Minorista de Determinados Hidrocarburos (IVMDH), todos ellos cedidos por el Estado y el Impuesto sobre Determinadas Actividades que Inciden sobre el Medio Ambiente (IDAIMA), tributo propio de la Comunidad Autónoma.

Como se ha dicho, los ingresos incluidos en este Capítulo, con un 28,2% de los previstos en el Presupuesto y un total de 2.429,61 millones de euros, ocupan el segundo lugar por orden de importancia de la recaudación prevista para 2011, con un importante incremento de su peso de más de 4 puntos, debido a un aumento de la previsión de recaudación del 25,41%.

El IVA, cuya cesión se incrementa en este ejercicio del 35% al 50%, se convierte en la figura con una mayor previsión de recaudación, con 980,25 millones de euros y un incremento del 65,64% respecto al ejercicio anterior. Aportará algo más del 40% del total del Capítulo.

El segundo lugar lo ocupa la recaudación prevista de los Impuestos Especiales (que incluyen los impuestos sobre el alcohol y bebidas derivadas, sobre productos intermedios, sobre la cerveza, sobre las labores del tabaco y sobre electricidad, en la parte cedida en cada caso a nuestra Comunidad), con casi 763 millones de euros y un incremento del 21%.

Las dos modalidades del ITPAJD cedidas a nuestra Comunidad presentan previsiones de 229,15 millones de euros en el caso de las Transmisiones Intervivos y de 275,89 millones en la de Actos Jurídicos Documentados, con caídas respecto al ejercicio anterior del 5,89% en el primer caso y del 3,57% en el segundo.

En cuanto al IVMDH, se prevé que aporte en 2011 un total de 161,82 millones de euros con una ligera caída respecto al ejercicio anterior.

Por último, el IDAIMA, experimenta una caída del 7,21% en su previsión de recaudación respecto a 2010 para situarse en algo menos de 20 millones de euros, representando únicamente el 0,82% del total del Capítulo.

Capítulo III: Tasas, precios públicos y otros ingresos

La previsión de recaudación para 2011 del conjunto de figuras tributarias que se recogen en este Capítulo asciende a 194,38 millones de euros, es decir, el 2,26% del total del Presupuesto de Ingresos, con un incremento, prácticamente, del 7%.

Las Tasas cuentan con la mayor previsión de recaudación, hasta llegar a más del 40% del total. Entre éstas cabe destacar las Tasas sobre el Juego, por las que se espera recaudar 51,3 millones de euros, lo que supone el 26,4% del total del Capítulo, aunque con una ligera caída respecto a la previsión del ejercicio precedente.

Del resto de figuras del Capítulo hay que destacar las que se agrupan en el artículo 31 "Prestación de Servicios", que prevén aportar casi el 37% del mismo. La mayor parte corresponderá a prestación de servicios de asistencia sanitaria y a derechos de alojamiento, restauración y residencia.

Capítulo IV: Transferencias Corrientes

Como se ha dicho, a pesar de la caída del 16,7% experimentada en este ejercicio como consecuencia del nuevo modelo de financiación autonómica, las Transferencias Corrientes -ingresos de naturaleza no tributaria recibidos sin contraprestación por la Junta y destinados a financiar operaciones corrientes- constituyen la principal fuente de ingresos prevista para 2011 en el Proyecto de Presupuestos, con casi 3.500 millones de euros, lo que supone el 40,6% del total.

Desde el punto de vista de su procedencia, las Transferencias Corrientes que se reciben del Estado, sus Organismos Autónomos, Empresas Públicas y otros Entes Públicos Estatales, son las que ocupan el primer lugar con un total de 2.681,4 millones de euros previstos, lo que representa más del 76% del total del Capítulo. Dentro de éstas, el Fondo de Suficiencia (mecanismo nivelador y de cierre del nuevo sistema de financiación autonómica) es la partida más importante, con una previsión de 2.268,79 millones de euros, es decir, el 64,83% del total de las Transferencias Corrientes previstas, aunque con una caída en su previsión del 22,36% respecto a 2010.

Del resto de ingresos previstos por Transferencias Corrientes, la mayoría corresponden a las procedentes de la Unión Europea, que, en conjunto, supondrán unos 811 millones de euros, es decir, un 23,19% del Capítulo. Prácticamente la totalidad de estas Transferencias corresponderán al Fondo Europeo Agrario de Garantía (FEAGA), cuya previsión alcanza los 706 millones de euros, aunque con un descenso del 8,52% respecto a 2010.

Capítulo V: Ingresos Patrimoniales

Los ingresos recogidos en este Capítulo proceden de rentas de propiedad o patrimonio de la Junta de Comunidades y sus Organismos Autónomos y Entidades Públicas, así como los derivados de actividades realizadas en régimen de derecho privado. En 2011 la previsión de este tipo de ingresos apenas sufre modificación respecto al ejercicio anterior, situándose en 13,62 millones de euros y representan un peso muy reducido en el conjunto de los ingresos de la Hacienda Pública regional, con tan sólo el 0,16% del total.

Los conceptos que se prevé que aporten un mayor montante de recursos son los ingresos procedentes de intereses de cuentas bancarias, que aportarán algo más del 37% del total del Capítulo, los alquileres

y productos de inmuebles, que representan el 28,9%, y los de concesiones administrativas, que representarán, prácticamente, el 18%.

Capítulo VI: Enajenación de Inversiones Reales

La previsión de recaudación para 2011 por los ingresos procedentes de la enajenación de bienes de capital propiedad de la Junta de Comunidades cae un 25,22% para situarse en 23,77 millones de euros, lo que supone tan sólo el 0,28 de los ingresos de la Hacienda regional. Dentro de este Capítulo, destacan los ingresos derivados de la actividad promotora de la Junta en materia de vivienda. Así, la venta de viviendas de promoción pública supondrá 17,55 millones de euros, lo que representa casi el 74% del total del Capítulo.

Capítulo VII: Transferencias de Capital

Las Transferencias de Capital son ingresos de naturaleza no tributaria que se producen sin contraprestación y que están destinados a financiar operaciones de capital. Para 2011 el Proyecto de Presupuestos de la Junta prevé un total de 611,46 millones de euros, prácticamente sin variación respecto al ejercicio precedente y aportando el 7,1% del total. Hay que tener en cuenta que es en este Capítulo en el que se computaba la partida de la Participación de las Entidades Locales en los Ingresos del Estado, lo que ha hecho que su montante se reduzca casi a la mitad de lo que venía siendo habitual.

Este hecho hace que, al contrario que en los últimos ejercicios, en los que eran las procedentes del Estado las que ocupaban la primera posición, en 2011 sean las Transferencias de Capital procedentes de la Unión Europea, las que supongan la principal fuente de este tipo de ingresos, con un total de 378 millones de euros, lo que representa el 61,83% del total del Capítulo y un incremento del 1,83% respecto a las previsiones de 2010. El reparto de estos recursos entre los distintos fondos es la siguiente:

- Del Fondo Europeo Agrario de Desarrollo (FEADER) aportará el 47,4% del total de la financiación europea para inversiones de capital, con 179,17 millones de euros destinados a la cofinanciación de las inversiones del Programa Operativo 2007-2013 y con un incremento interanual del 1,71%.
- Del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) se esperan recibir, prácticamente, 168 millones de euros, más del 44% del total de fondos europeos de este Capítulo, y con un incremento del 2% respecto a lo presupuestado en 2010.
- Las previsiones del Fondo Europeo Agrario de Garantía (FEAGA) son las que experimentan un mayor incremento, el 6,78%, para situarse en 26,77 millones de euros.
- Por último, los ingresos procedentes del Fondo de Cohesión, que se espera que sufran una notable caída del 20% respecto al ejercicio precedente, se sitúan en 4 millones de euros.

Las Transferencias procedentes de la Administración del Estado, sus Organismos Autónomos, Empresas Públicas y otros Entes Públicos Estatales, por su parte, cuentan con una previsión de 231,6 millones de

euros en 2011 y el 37,8% del Capítulo. Dentro de las Transferencias de Capital estatales la partida más importante es la que recoge las procedentes de diversos Ministerios por las que se prevé recaudar el 24,4% del total de Transferencias de Capital en 2011, con un importante incremento de casi el 26% respecto al ejercicio anterior. Por el contrario, el Fondo de Compensación Interterritorial -con una asignación de 69,2 millones de euros- experimenta una fuerte caída de casi el 36% en sus previsiones. Hay que tener en cuenta que todas estas variaciones en las Transferencias estatales son consecuencia, fundamentalmente, de los mecanismos de asignación del nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas.

Capítulo VIII: Activos Financieros

Este Capítulo recoge los ingresos derivados de la enajenación de activos financieros, los reintegros de préstamos concedidos y de fianzas y depósitos constituidos por la Junta de Comunidades, contando con una previsión de recaudación de 7,97 millones de euros, un 4,16% menos que en 2010. Es el Capítulo que menos peso tiene dentro de los Presupuestos: tan sólo el 0,09% del total.

Capítulo IX: Pasivos Financieros

Se recogen en este Capítulo los ingresos procedentes de la emisión de deuda y la obtención de préstamos, y los derivados de fianzas y depósitos recibidos por parte de la Junta de Comunidades, sus Organismos Autónomos y Entidades Públicas. Como se vio anteriormente, éste es el Capítulo que experimenta la mayor caída en sus previsiones, un 54,45% menos que en 2010, para alcanzar los 528,32 millones de euros.

Este importe se destina a la emisión de Deuda Pública que financiará la amortización prevista en 2011, las operaciones de adquisición de activos financieros y el déficit por cuenta de capital consignado en los Presupuestos que se verá más adelante al analizar la Cuenta Financiera.

IV. Análisis del Presupuesto de Gastos

En una primera aproximación, se puede comenzar observando la estructura que presenta el Presupuesto de Gastos en función del tipo de operación en que se materializan los créditos consignados en el mismo. A estos efectos se distingue entre los gastos de actuación, es decir, aquéllos que recogen las actuaciones de la Administración regional con repercusión directa en los agentes sociales y económicos, bien sea por inversiones directas o por transferencias a los mismos (Capítulos IV, VI y VII y parte del VIII), los de funcionamiento (Capítulos I y II) –es decir los gastos de personal y el gasto corriente para el funcionamiento de los servicios públicos- y los financieros (Capítulo III, resto del Capítulo VIII y Capítulo IX).

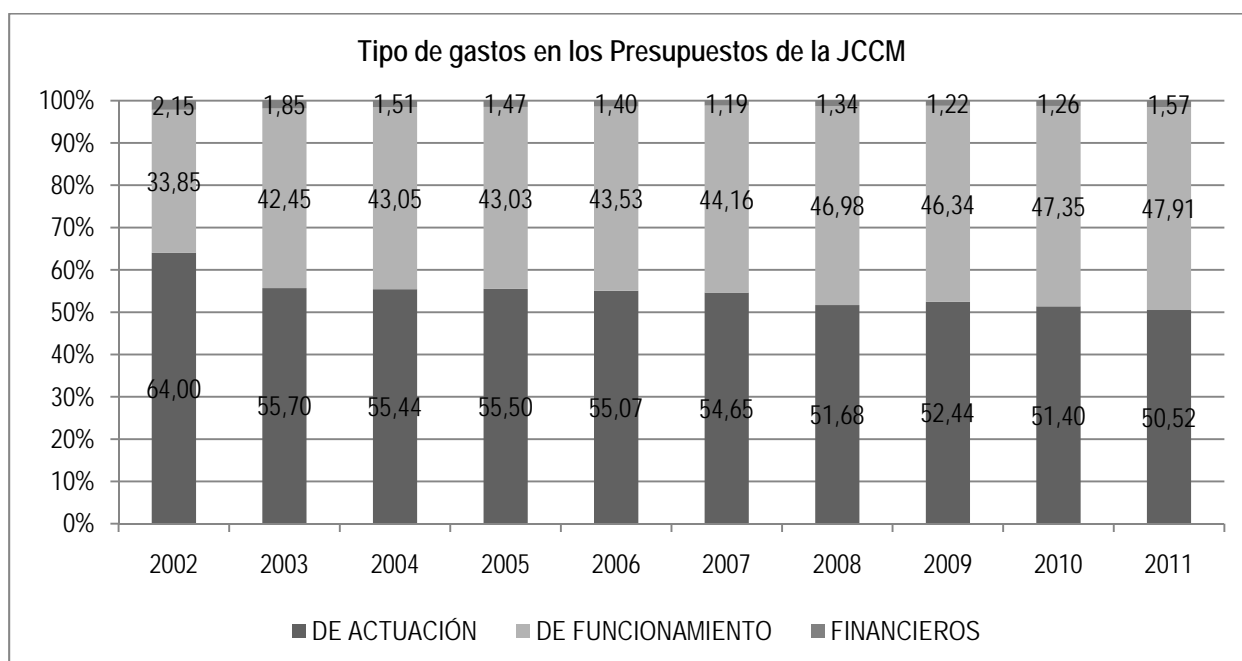
Pues bien, como se observa en la siguiente tabla, para 2011 los gastos de actuación supondrán el 50,52% del total, los de funcionamiento el 47,91% y los financieros el 1,57% restante. Respecto al ejercicio

anterior los gastos de actuación caen un 6,51%, casi tres puntos más que la caída experimentada por los de funcionamiento, mientras que los financieros aumentan algo más del 18%, lo que hace que los primeros disminuyan su peso relativo en el Presupuesto casi un punto, en tanto que los segundos y los financieros lo aumentan ligeramente.

PROYECTO DE PRESUPUESTO DE GASTOS DE LA JCCM. Miles de euros

	2010		2011		% Variación
	Miles de euros	% s/ Total	Miles de euros	% s/ Total	
Gastos de actuación	4.656.746,54	51,40	4.353.481,37	50,52	-6,51
Gastos de funcionamiento	4.289.711,25	47,35	4.128.162,61	47,91	-3,77
Gastos financieros	114.066,95	1,26	134.869,96	1,57	18,24
Total	9.060.524,74	100,00	8.616.513,94	100,00	-4,90

En este sentido, no hay que olvidar que el hecho comentado anteriormente de que se haya dejado de incluir en los Presupuestos la Participación de las Entidades Locales en los Ingresos del Estado afecta significativamente a esta estructura de los gastos, puesto que esta partida se computaba, desde el punto de vista del gasto, en el Capítulo VII, como Transferencia de Capital, lo que hace que los gastos de actuación pierdan peso sobre el total del Presupuesto.



Fuente: Elaboración propia con datos de los Proyectos de Presupuestos de la JCCM.

Atendiendo a lo establecido en la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, los Presupuestos para Gastos se estructuran desde un triple punto de vista: orgánico, económico y funcional, que indican, respectivamente, quién gasta, en qué se gasta y para qué se gasta.

Desde el punto de vista orgánico, hay que tener en cuenta la remodelación del Gobierno y de la Administración regionales que ha supuesto la desaparición de algunas Consejerías (Cultura, Turismo y Artesanía, Administraciones Públicas y Justicia, Industria, Energía y Medio Ambiente) y de determinados Organismos Autónomos (Instituto de Consumo, Instituto de la Mujer, Instituto de la Juventud, Instituto de Estadística y Agencia de la Calidad Universitaria) y el reparto de sus competencias entre el resto de las Secciones presupuestarias.

Teniendo en cuenta todo esto, y realizando la homogeneización precisa en los Presupuestos del ejercicio anterior, hay que señalar que, como ha ocurrido desde la asunción de las competencias en materia de asistencia sanitaria por parte de nuestra Comunidad, es el SESCOAM el órgano que contará con una mayor dotación presupuestaria, con 2.653,11 millones de euros, lo que representa el 30,76% del total de los créditos para gasto público consignados en el Proyecto de Presupuestos para 2011, aunque con una caída de casi el 4% respecto al ejercicio anterior.

PROYECTO DE PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LA JCCM. Clasificación orgánica

SECCIÓN	2010		2011		Variación %
	Miles de €	% s/total	Miles de €	% s/total	
02 CORTES DE CASTILLA-LA MANCHA	13.257,00	0,15	12.138,00	0,14	-8,44
03 SINDICATURA DE CUENTAS	1.933,72	0,02	1.885,88	0,02	-2,47
04 CONSEJO CONSULTIVO	1.607,98	0,02	1.500,79	0,02	-6,67
05 CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL	1.237,48	0,01	1.113,73	0,01	-10,00
06 DEUDA PÚBLICA	107.137,55	1,18	128.565,06	1,49	20,00
11 PRESIDENCIA DE LA JUNTA	259.747,15	2,87	233.838,47	2,71	-9,97
15 VICEPRESIDENCIA Y ECONOMÍA Y HACIENDA	167.019,71	1,84	150.422,33	1,75	-9,94
17 ORDENACIÓN TERRIT. Y VIVIENDA	426.529,67	4,71	382.697,17	4,44	-10,28
18 EDUCACIÓN, CIENCIA Y CULTURA	2.259.164,37	24,93	2.127.964,68	24,70	-5,81
19 EMPLEO, IGUALDAD Y JUVENTUD	113.502,19	1,25	102.845,98	1,19	-9,39
21 AGRICULTURA Y MEDIO AMBIENTE	1.603.407,39	17,70	1.513.901,05	17,57	-5,58
27 SALUD Y BIENESTAR SOCIAL	1.001.377,73	11,05	980.000,00	11,37	-2,13
50 IVICAM	4.305,89	0,05	3.832,96	0,04	-10,98
55 IPEX	7.857,19	0,09	7.001,61	0,08	-10,89
56 AGENCIA DEL AGUA DE CASTILLA-LA MANCHA	73.393,46	0,81	64.378,18	0,75	-12,28
57 SEPECAM	255.894,03	2,82	251.312,51	2,92	-1,79
61 SESCOAM	2.763.152,23	30,50	2.653.115,54	30,79	-3,98
TOTAL	9.060.524,74	100,00	8.616.513,94	100,00	-4,90

También como en años anteriores, el segundo órgano gestor con mayor volumen de presupuesto será la Consejería de Educación, Ciencia y Cultura, con el 24,7% del total, lo que representa casi 2.128 millones de euros, un 5,81% menos que en 2010.

Del resto de órganos gestores, destacan la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente que gestionará el 17,57% de créditos para gasto y la de Salud y Bienestar Social con el 11,37%. Respecto al ejercicio anterior, todas las Secciones presupuestarias experimentan disminuciones en sus dotaciones presupuestarias, salvo la de la Deuda Pública, que crece un 20%.

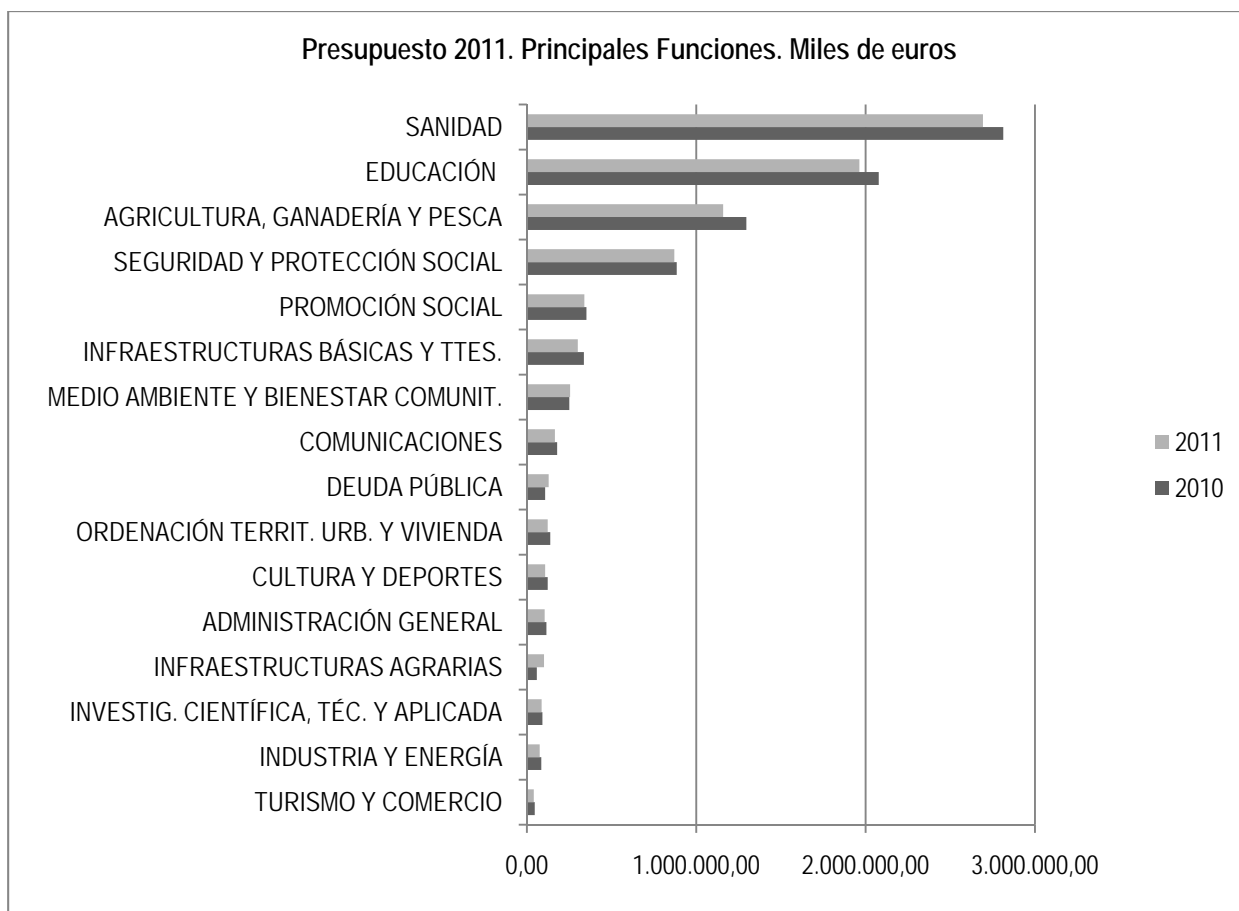
Por lo que se refiere a la perspectiva funcional del gasto público, ésta refleja la finalidad última que se pretende atender con el mismo, lo que la convierte en una clasificación especialmente significativa, puesto que al poner en relación los medios con los objetivos, permite analizar la eficacia y eficiencia de las actuaciones presupuestadas. Como se observa en la tabla siguiente –y en consonancia con el reparto orgánico que se acaba de ver– son las funciones de Sanidad y Educación las que cuentan con una mayor dotación de créditos para gastos, agrupando entre ambas algo más del 54% del Presupuesto. Ambas experimentan caídas en sus asignaciones del 4,29% y del 5,48%, respectivamente, caídas que, al ser similares a la experimentada como media en los Presupuestos, hacen que mantengan su peso relativo en los mismos.

En concreto, la función 41 “Sanidad” presenta una dotación de más de 2.692 millones de euros, lo que supone el 31,25% del total. Por su parte, la dotación de la función 42 “Educación” ascenderá a 1.963 millones de euros, el 22,79% del total. El tercer lugar lo ocupa la función 71, “Agricultura, Ganadería y Pesca”, con el 13,45% del total y una caída del 10,53% respecto a las dotaciones para gasto con que contó en 2010.

PROYECTO DE PRESUPUESTOS DE GASTOS. Clasificación funcional

FUNCIÓN	2010		2011		Variación %
	Miles de €	% s/total	Miles de €	% s/total	
1 DEUDA PÚBLICA	107.137,55	1,18	128.565,06	1,49	20,00
11 ALTA DIRECCIÓN DE LA COM. AUT.	40.455,80	0,45	36.050,14	0,42	-10,89
12 ADMINISTRACIÓN GENERAL	115.224,11	1,27	104.659,12	1,21	-9,17
13 RELACIONES EXTERIORES	832,68	0,01	782,37	0,01	-6,04
14 JUSTICIA	679,30	0,01	610,69	0,01	-10,10
22 PROTECCIÓN CIVIL Y SEG. CIUDADANA	18.858,15	0,21	15.515,95	0,18	-17,72
31 SEGURIDAD Y PROTECCIÓN SOCIAL	884.098,80	9,76	870.709,84	10,11	-1,51
32 PROMOCIÓN SOCIAL	351.813,64	3,88	339.473,29	3,94	-3,51
41 SANIDAD	2.813.112,02	31,05	2.692.360,18	31,25	-4,29
42 EDUCACIÓN	2.077.267,99	22,93	1.963.492,50	22,79	-5,48
43 ORDENACIÓN TERRIT. URB. Y VIVIENDA	137.992,60	1,52	123.055,09	1,43	-10,82
44 MEDIO AMBIENTE Y BIENESTAR COMUNIT.	250.119,39	2,76	254.741,28	2,96	1,85
45 CULTURA Y DEPORTES	122.311,71	1,35	107.112,09	1,24	-12,43
46 OTROS SERVICIOS COMUNITARIOS Y SOCIALES	0,00	0,00	4.500,00	0,05	
51 INFRAESTRUCTURAS BÁSICAS Y TTES.	336.646,20	3,72	300.093,52	3,48	-10,86
52 COMUNICACIONES	178.446,71	1,97	164.834,18	1,91	-7,63
53 INFRAESTRUCTURAS AGRARIAS	58.233,98	0,64	101.328,21	1,18	74,00
54 INVESTIG. CIENTÍFICA, TÉC. Y APLICADA	91.531,98	1,01	86.718,60	1,01	-5,26
61 REGULACIÓN ECONÓMICA	38.406,45	0,42	37.075,98	0,43	-3,46
63 REGULACIÓN FINANCIERA	11.565,83	0,13	10.313,74	0,12	-10,83
68 OTRAS ACT. DE CARÁCTER ECONÓMICO	197,15	0,00	186,20	0,00	-5,55
71 AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA	1.295.252,67	14,30	1.158.865,90	13,45	-10,53
72 INDUSTRIA Y ENERGÍA	84.516,14	0,93	75.150,09	0,87	-11,08
75 TURISMO Y COMERCIO	45.823,89	0,51	40.319,92	0,47	-12,01
TOTAL	9.060.524,74	100,00	8.616.513,94	100,00	-4,90

Respecto al ejercicio precedente, tan sólo aumentan sus dotaciones las Funciones correspondientes a Infraestructuras Agrarias (74%), a la Deuda Pública (20%) y a Medio Ambiente y Bienestar Comunitario (1,85%), Función, ésta última, que se incluye por primera vez en estos Presupuestos.



Fuente: Elaboración propia con datos de los Proyectos de Presupuestos de la JCCM.

También desde la perspectiva funcional, existe otra forma de clasificar los créditos para gastos consignados en el Presupuesto que -si bien no está establecida en la normativa presupuestaria autonómica- facilita el seguimiento de los mismos, mediante su agrupación en "Políticas de Gasto" en función de los objetivos comunes que persiguen. La dotación de cada una de estas políticas, así como su variación interanual se recoge en el siguiente cuadro, en el que también se han incluido algunos de los principales Programas Presupuestarios, lo que permite un análisis más detallado de las actuaciones concretas.

PROYECTO DE PRESUPUESTO DE GASTOS PARA 2010. Políticas de gasto y principales programas (*)

	2010		2011		Variación 2011/2010
	Miles de €	% sobre el total	Miles de €	% sobre el total	
SERVICIOS DE CARÁCTER GENERAL	88.890,99	0,98	84.112,44	0,98	-5,38
131A Coordinación de Asuntos Europeos	832,68		782,37		-6,04
140B Administración de Justicia	679,3		610,69		-10,10
CORPORACIONES LOCALES	87.159,05	0,96	78.005,83	0,91	-10,50
PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL	907.923,76	10,02	893.497,61	10,37	-1,59
312A Pensiones y Prestaciones Asistenciales	96.653,17		99.778,05		3,23
313A Programas Sociales Básicos	118.334,21		118.145,20		-0,16
313B Atención a la Infancia y a la Familia	14.098,73		13.613,82		-3,44
313C Atención a las Personas con discapacidad	138.745,76		138.845,76		0,07
313D Atención a las Personas Mayores	358.252,02		348.129,25		-2,83
313E Atención y Tutela de Menores	42.536,71		43.485,90		2,23
313F Cooperación al Desarrollo	44.575,81		44.518,54		-0,13
323A Promoción y Servicios de la Juventud	16.081,39		14.243,62		-11,43
323B Promoción de la Mujer	25.351,97		23.713,47		-6,46
SANIDAD	2.823.025,51	31,16	2.701.897,26	31,36	-4,29
412A Atención Primaria de Salud	1.032.434,86		956.215,04		-7,38
412B Atención Especializada de Salud	1.581.637,00		1.555.410,41		-1,66
412C Formación del Personal Sanitario	40.417,88		35.305,39		-12,65
412E Planificación de la Salud e Inst. Sanit.	46.110,39		40.766,29		-11,59
413A Epidemiología y Promoción de la Salud	22.968,39		23.534,49		2,46
413B Sanidad Ambiental e Higiene Alimentos	31.771,76		28.827,36		-9,27
443B Protección, Formac. Defensa Consumidores	9.913,49		9.537,08		-3,80
EDUCACIÓN	2.077.267,99	22,93	1.963.492,50	22,79	-5,48
421B Formación del profesorado e innov. Educativa	18.956,97		15.399,25		-18,77
422A Educación Infantil y Primaria	766.083,55		714.963,34		-6,67
422B E. Secundaria, F. P. y Ens. De rég. Especial	761.931,99		731.942,33		-3,94
422C Enseñanza Universitaria	209.461,83		198.016,44		-5,46
422D Atención a la diversidad	119.413,19		113.794,94		-4,70
422F Educación permanente de adultos	29.536,09		28.088,54		-4,90
423A Promoción Educativa (serv. complementarios)	101.339,77		96.145,66		-5,13
INVESTIGACIÓN Y NUEVAS TECNOLOGÍAS	267.126,55	2,95	249.103,45	2,89	-6,75
521A Telecomunicaciones	74.912,68		65.212,61		-12,95
521B Desarrollo de la sociedad de la información	103.534,03		99.621,57		-3,78
541B Investigación, Innovación y des. Tecnológ.	53.645,23		51.877,81		-3,29
541C Investigación Agraria	10.826,99		10.299,59		-4,87
541E Investigación Sanitaria	13.921,70		12.863,96		-7,60
541F Fomento de la innovación tecnológica	9.033,89		8.035,88		-11,05
541H Investigación Vitivinícola	1.252,03		1.192,03		-4,79
CULTURA Y DEPORTES	120.204,70	1,33	104.188,78	1,21	-13,32
452A Libros, Archivos y Bibliotecas	19.546,59		17.864,19		-8,61
455A Gestión Cultural	23.798,88		21.516,49		-9,59
457A Infraestructura, Fomento y Apoyo al Deporte	41.437,32		34.800,06		-16,02
458A Patrimonio Artístico y Museos	35.421,91		30.008,04		-15,28
INFRAESTRUCTURAS Y VIVIENDA	408.753,15	4,51	366.799,91	4,26	-10,26
323A Promoc. y Serv. juventud (ayudas vivienda a jóvenes)	1.200,00		282,16		-76,49
431A Promoción de la vivienda	98.841,58		88.515,41		-10,45
513A Creación de Infraestructuras de carreteras	153.810,88		124.708,65		-18,92
513B Conservación y explotación de carreteras	74.562,26		77.524,18		3,97

513C Ordenación e inspección del transporte	19.129,39		19.592,72		2,42
MEDIO AMBIENTE Y AGUA	336.157,56	3,71	330.517,37	3,84	-1,68
442B Ordenación y Conservación del Medio Natural	168.034,83		182.382,40		8,54
442D Calidad Ambiental	30.987,33		25.234,07		-18,57
442E Promoción y Educación Ambiental	12.250,28		10.764,45		-12,13
442F Evaluación ambiental y cambio climático	6.659,31		6.142,08		-7,77
512A Creación de infraestructura Hidráulica	71.407,66		61.769,17		-13,50
REFORMA, PROMOCIÓN Y DESARROLLO AGRARIO	1.153.365,18	12,73	1.078.169,16	12,51	-6,52
531A Regadíos y Explotaciones Agrarias	58.233,98		101.328,21		74,00
717A Promoción y Desarrollo Rural	69.783,95		55.147,63		-20,97
718A Política Agraria Comunitaria	881.706,47		783.403,75		-11,15
719A Producción, comerc. e indust. sector vitivinícola	2.936,37		2.616,88		-10,88
REGULAC. ECONÓMICA DE CARÁCTER GENERAL	160.159,12	1,77	178.590,31	2,07	11,51
INDUSTRIA Y COMERCIO	242.809,74	2,68	218.361,25	2,53	-10,07
716A Cooperativismo, Comercializac. e Industrializac. Agraria	175.577,47		158.480,95		-9,74
722A Política industrial y energética	21.408,38		19.560,38		-8,63
751B Promoción Exterior	7.772,19		6.925,11		-10,90
751C Ordenación y Promoción del Turismo	23.369,36		20.938,08		-10,40
751D Ordenación y Promoción de la Artesanía	5.212,29		4.654,78		-10,70
751E Ordenación y Promoción del Comercio	9.470,05		7.801,99		-17,61
PROMOCIÓN EMPRESARIAL Y EMPLEO	387.681,44	4,28	369.778,07	4,29	-4,62
315A Prevención de riesgos, seguridad y salud laboral	15.393,40		12.954,32		-15,84
322A Fomento del autoempleo y Relaciones Laborales	47.354,24		43.756,77		-7,60
322B Fomento y Gestión del Empleo	59.788,23		53.885,51		-9,87
322C Orientación e Intermediación Mercado de Trabajo	4.772,30		5.051,77		5,86
322D Empleo y Desarrollo Local	38.875,89		42.868,95		10,27
324A Formación Ocupacional	78.483,23		75.661,06		-3,60
324B Escuelas Taller, C. de Oficio y Talleres Empleo	31.456,02		30.841,56		-1,95
724A Promoción y Desarrollo Empresarial	63.107,76		55.589,71		-11,91
TOTALES	9.060.524,74	100,00	8.616.513,94	100,00	-4,90

(*) Los totales de cada una de las políticas de gasto son mayores, en algunos casos, a la suma de los Programas recogidos, puesto que se trata tan sólo de los más significativos, quedando por recoger algunos de ellos, fundamentalmente los de carácter administrativo.

Fuente: Elaboración propia con datos de los Proyectos de Presupuestos de la JCCM.

El último punto de vista desde el que se puede analizar el Presupuesto de gastos es el económico, que agrupa los créditos en función de la naturaleza de los gastos a que están destinados, según se trate de operaciones corrientes, de capital o financieras, dividiéndose cada categoría, a su vez, en distintos Capítulos.

En el Proyecto de Presupuestos para 2011, como se recoge en la siguiente tabla, las Operaciones Corrientes representan el 79,6% del total, las de Capital el 19,6% y las financieras el 0,7%. Respecto a 2010, las Operaciones Corrientes disminuyen casi el 4% y las de Capital un 9,6%, mientras que las Financieras se incrementan un 34,3%.

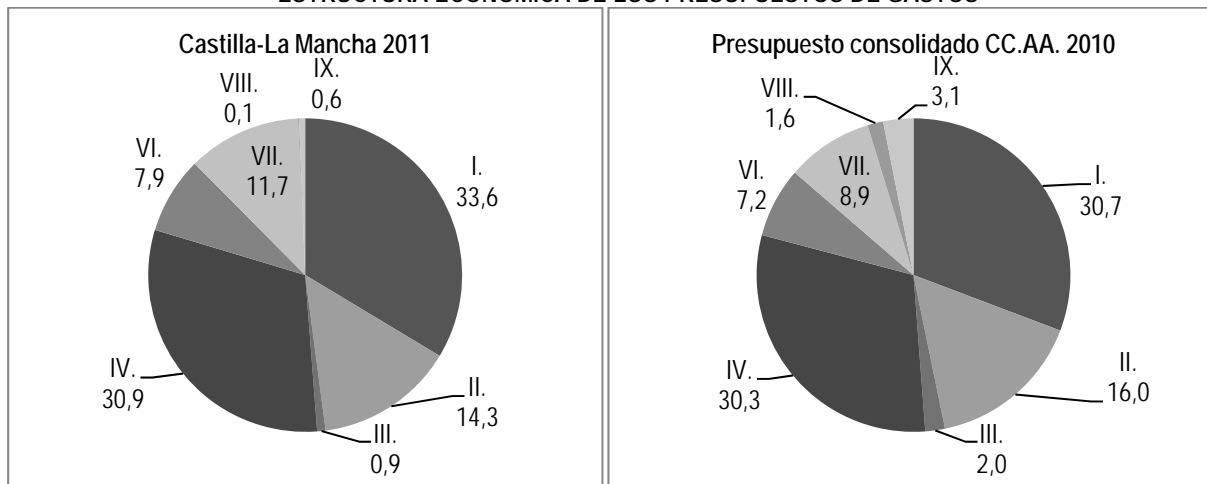
PROYECTO DE PRESUPUESTOS DE GASTOS PARA 2011. Clasificación económica

CAPÍTULOS	2010		2011		Variación %
	Miles de €	% s/total	Miles de €	% s/total	
I. GASTOS DE PERSONAL	3.081.457,29	34,0	2.895.594,55	33,6	-6,0
II. GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERV.	1.208.253,96	13,3	1.232.568,06	14,3	2,0
III. GASTOS FINANCIEROS	69.094,46	0,8	74.443,75	0,9	7,7
IV. TRANSFERENCIAS CORRIENTES	2.784.353,13	30,7	2.660.256,94	30,9	-4,5
Operaciones Corrientes	7.143.158,84	78,8	6.862.863,30	79,6	-3,9
VI. INVERSIONES REALES	783.018,50	8,6	683.043,82	7,9	-12,8
VII. TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	1.087.547,63	12,0	1.007.759,70	11,7	-7,3
Operaciones de Capital	1.870.566,13	20,6	1.690.803,52	19,6	-9,6
Total Operaciones no Financieras	9.013.724,97	99,5	8.553.666,82	99,3	-5,1
VIII. ACTIVOS FINANCIEROS	8.756,68	0,1	8.725,81	0,1	-0,4
IX. PASIVOS FINANCIEROS	38.043,09	0,4	54.121,31	0,6	42,3
Operaciones Financieras	46.799,77	0,5	62.847,12	0,7	34,3
TOTAL	9.060.524,74	100,0	8.616.513,94	100,0	-4,9

Por Capítulos, es el I, de Gastos de Personal, el que contará con el mayor volumen de créditos para gasto, con algo más del 33% del total, seguido del IV de Transferencias Corrientes, con casi el 31%. A gran distancia se encuentran las dotaciones de los Capítulos II, Gastos en Bienes Corrientes y Servicios, con el 14,3%; VII Transferencias de Capital, con un 11,7% y VI Inversiones Reales, con el 7,93% del total. Respecto a 2010 los mayores crecimientos corresponden al Capítulo IX de Pasivos Financieros (42,26%) y III de Gastos Financieros (7,74%); también el Capítulo II de Gastos en Bienes Corrientes y Servicios se incrementa ligeramente (2,01%). Por el contrario, el resto de Capítulos experimentan caídas en sus dotaciones, especialmente notables en el caso del Capítulo VI de Inversiones Reales (12,77%), IV, Transferencias de Capital (7,34%), y I, Gastos de Personal (6,03%).

En la estructura económica de los gastos también se observan notables diferencias respecto a la del presupuesto consolidado de las Comunidades Autónomas (cuyo último dato disponible corresponde al de 2010). Así, como se desprende de los dos siguientes gráficos, las Operaciones de Capital tienen en nuestra región un peso 3,5 puntos mayor que en el conjunto de Comunidades, compensado con un menor peso, casi en idéntica cuantía, de las Operaciones Financieras, mientras que las Corrientes tienen un peso similar.

ESTRUCTURA ECONÓMICA DE LOS PRESUPUESTOS DE GASTOS



Fuente: Dirección General de Financiación Territorial del Ministerio de Economía y Hacienda.

A continuación se analizan más detalladamente los distintos Capítulos que conforman la clasificación económica del Proyecto de Presupuestos para 2011

Capítulo I: Gastos de Personal

Las dotaciones de este Capítulo, que recoge los créditos para hacer frente a todo tipo de retribuciones, indemnizaciones y cotizaciones y gastos de naturaleza social del personal dependiente de la Administración regional, sea cual sea su régimen, ascienden en 2011 a algo más de 2.895 millones de euros, lo que, como se ha dicho, lo convierte en el Capítulo que absorberá un mayor volumen de gasto público de la Administración regional, con un 33,61% del total, aunque con un descenso del 6,03% respecto a 2010.

Esta reducción se explica en el Tomo II del Proyecto de Presupuestos por el hecho de que las retribuciones de los empleados públicos de la Administración regional fueron reducidas en conjunto en un 5% a partir de mayo de 2010 como consecuencia de las medidas de ajuste económico establecidas por el Gobierno central a través del Real Decreto Ley 8/2010, de 20 de mayo. Asimismo se prevé una reducción de la oferta pública de empleo, como consecuencia de la legislación estatal de carácter básico.

Como viene siendo habitual, las Secciones presupuestarias que gestionan los servicios públicos de carácter universal (sanidad y educación) son las que absorben la mayor parte de la dotación para hacer frente a este tipo de gastos. Concretamente entre la Consejería de Educación, Ciencia y Cultura y el SESCAM absorben algo más del 84% de los Gastos de Personal, con porcentajes del 44,09% y el 39,95%, respectivamente, y con caídas del 5% y 7,5%, respectivamente. A mucha distancia le sigue la Consejería de Salud y Bienestar Social con casi el 6% y la de Agricultura y Medio Ambiente, con casi el 4% del total del Capítulo. El resto de órganos gestores no presentan porcentajes significativos. En todas las Secciones presupuestarias se producen descensos en las dotaciones de créditos para gastos de personal.

Congruentemente con este reparto orgánico, casi el 90% del total del gasto en personal de la Administración regional corresponde a las políticas de gasto de Educación (43,5%), Sanidad (41,65%) y Protección y Promoción Social (4,31%).

Capítulo II: Gastos en Bienes Corrientes y Servicios

Se recogen en este Capítulo los créditos para hacer frente al funcionamiento de las dependencias y servicios prestados por la Junta. Las dotaciones consignadas para 2011 ascienden a algo más de 1.232 millones de euros, lo que supone el 14,3% del total del Presupuesto de Gastos, y un 2% de incremento respecto a 2010.

Como corresponde a la naturaleza de estos gastos, son el SESCOAM y las Consejerías de Salud y Bienestar Social y de Educación, Ciencia y Cultura, los organismos que absorben la inmensa mayoría de los créditos consignados en el Proyecto, con porcentajes del 55,53%, 24,33% y del 12,9%, respectivamente; es decir, que entre las tres Secciones gestionarán algo más del 92% del Capítulo.

Respecto al ejercicio anterior, prácticamente todas las Secciones presupuestarias experimentan disminuciones en sus dotaciones para este tipo de gastos, salvo la Agencia del Agua con un incremento del 38,43%, el SEPECAM, con un 5,62%, prácticamente el mismo crecimiento que el de la Consejería de Salud y Bienestar Social. Asimismo, el SESCOAM contará con un 3,33% más de dotaciones en este Capítulo.

Desde el punto de vista económico, es el artículo 22 "Materiales, suministros y otros", el que absorbe la mayor dotación, con el 60,64% del Capítulo. La parte fundamental de estos créditos –concretamente el 59%- se gestionarán por el SESCOAM e irán destinados, fundamentalmente, a la adquisición de productos farmacéuticos para la red hospitalaria y de atención primaria. Respecto a 2010 estas dotaciones caen un 1,12%.

El artículo 25 "Atención sanitaria con medios ajenos" (que se refiere a la asistencia sanitaria prestada por terceros, con entidades o profesionales ajenos al Servicio de Salud de Castilla-La Mancha, la prestada por entidades de la Seguridad Social o por los Servicios de Salud de otras Comunidades Autónomas) contará con el 16,4% del total del Capítulo y un 5,57% de crecimiento.

Casi con la misma dotación, el artículo 24 "Prestación de servicios sociales con medios ajenos" supondrá el 16,36% del total del Capítulo y experimenta un crecimiento del 11,17%, el mayor del Capítulo que hace que aumente su peso 1,35 puntos respecto al del ejercicio precedente.

Capítulo III: Gastos Financieros

Los créditos recogidos en este Capítulo se destinan a hacer frente a los gastos derivados del pago de intereses correspondientes a las operaciones de endeudamiento suscritas por la Administración de la Junta de Comunidades, así como de la emisión, modificación o cancelación de las mismas. Para 2011 se cuenta con una dotación de 74,44 millones de euros, lo que supone tan sólo el 0,86% del total del Presupuesto a pesar de un incremento del 7,74%.

La principal partida de este Capítulo, con 42,71 millones de euros -más del doble que el ejercicio anterior-, corresponde al pago de intereses de préstamos concedidos por distintas entidades financieras en moneda nacional. Le sigue el pago de intereses de la deuda pública con un total de 30,37 millones de euros.

Capítulo IV: Transferencias Corrientes

Las dotaciones de este Capítulo para 2011 ascienden a 2.660,25 millones de euros, lo que, con un 30,87% del total, lo coloca como el segundo con mayor volumen de créditos dentro de los Presupuestos, prácticamente el mismo peso que el ejercicio anterior, dado que experimenta una variación prácticamente idéntica a la de los Presupuestos en su conjunto, con una caída del 4,46%.

La Consejería de Agricultura y Medio Ambiente será, quien -como órgano gestor de las ayudas de la Política Agraria Comunitaria- cuente con unas mayores dotaciones para este tipo de gasto, con un 31,7% del total. Le siguen el SESCAM, con el 19,56% del total del Capítulo, los necesarios para reintegrar el gasto farmacéutico, y la Consejería de Educación, Ciencia y Cultura, con algo más del 16%, que corresponden, fundamentalmente, a la financiación de los conciertos educativos. Con un peso similar se sitúa la Consejería de Salud y Bienestar Social, con el 14,28% del total.

Desde un punto de vista funcional, es el grupo de función "Producción de bienes públicos de carácter social", con 986,27 millones de euros el que contará con una mayor dotación para gastos en Transferencias Corrientes, hasta representar el 37% del Capítulo. Dentro de este grupo las principales actuaciones corresponderán a las funciones relativas a "Sanidad", con un presupuesto de casi 547 millones de euros, y "Educación" con 385,81 millones de euros.

El segundo lugar lo ocupa el grupo de función "Regulación económica de sectores productivos", con 856,27 millones de euros y el 32,19% del Capítulo. Prácticamente el total de esta dotación corresponde a la función "Agricultura, ganadería y pesca" y, concretamente, a las transferencias corrientes del programa 718A "Política Agraria Comunitaria".

El grupo de función "Seguridad, Protección y Promoción Social" ocupa el tercer puesto, con un presupuesto de 637 millones de euros, lo que supone, prácticamente, el 24% del Capítulo. Dentro de este grupo, se

puede destacar las dotaciones de los Programas Sociales Básicos, con casi 100 millones de euros, y la del Programa de "Pensiones y Prestaciones Asistenciales", con algo más de 97 millones.

A pesar de su pequeño importe (algo más de 21 millones de euros), destaca el incremento en las dotaciones de la función de "Ordenación del Territorio y Urbanismo", con un 14,95% más que en 2010.

En cuanto a los destinatarios, las Familias e Instituciones sin Fines de Lucro (FISFL, artículo 48) serán el principal grupo receptor de Transferencias Corrientes de la Administración regional en 2011, con más de 1.169 millones de euros, lo que supone, prácticamente, el 44% del total y un 2,7% menos que el ejercicio anterior. La mayor parte de las Transferencias Corrientes que recibirán las FISFL son las asociadas a los servicios públicos esenciales. Así, las gestionadas por el SESCOAM contarán con 519,75 millones de euros, con una caída del 6,73% interanual; la mayor parte corresponde al gasto derivado de la receta farmacéutica. La Consejería de Salud y Bienestar Social contará con 262,56 millones de euros y un incremento del 2,2% para Transferencias Corrientes a este colectivo, destacando las del Programa de Pensiones y Prestaciones Asistenciales con más de 88 millones de euros y un incremento de casi el 3% respecto al ejercicio anterior. Por su parte, las de la Consejería de Educación, Ciencia y Cultura se incrementan un 3,86% hasta alcanzar los 221,46 millones de euros y representar casi el 19% de las destinadas a FISFL.

Las empresas privadas (artículo 47), que constituyen el segundo grupo de beneficiarios por importe de las Transferencias Corrientes, contarán en 2011 con 977,92 millones de euros, lo que representa el 33,3% del total del Capítulo y un descenso del 9,4% respecto al ejercicio anterior. Dentro de este colectivo, el mayor volumen corresponderá a las Transferencias Corrientes gestionadas por la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, que supondrán casi el 90% del total, destinados, fundamentalmente al pago de las subvenciones de la PAC.

Del resto de organismos sólo contará con dotaciones significativas para Transferencias Corrientes destinadas a empresas privadas el SEPECAM, que gestionará el 4,66% del total dirigido a este colectivo. Más del 55% de estos recursos corresponden a la Formación Ocupacional, mientras que el Programa de Fomento y Gestión del Empleo contará con el 40% de las dotaciones para Transferencias Corrientes de este Organismo Autónomo para este colectivo.

El tercer lugar en orden de importancia como grupo receptor de Transferencias Corrientes lo ocupan las Corporaciones Locales, que contarán en 2011 con algo más de 324 millones de euros, lo que supone el 12,19% del total del Capítulo y un incremento del 1,38%. La Consejería de Salud y Bienestar Social y el SEPECAM, con algo más del 73% del total en conjunto, serán las Secciones presupuestarias que gestionen la mayor parte de Transferencias Corrientes a estos beneficiarios.

En el caso de la primera, gestionará el 43% de las Transferencias Corrientes a Corporaciones Locales, con casi 140 millones de euros y un 3,62% de incremento interanual. Dentro de las actuaciones financiadas

se puede destacar la dotación de los Programas Sociales Básicos, con 88,58 millones, y los 29,8 millones del programa de Atención a Personas Mayores que crece un 8,42%.

El SEPECAM, por su parte, contará con 95,24 millones de euros destinados a Transferencias Corrientes a los Ayuntamientos, lo que supone el 29,37% de las destinadas a éstos en 2011 y un 8,66% de incremento. La principal actuación financiada con estos recursos corresponde a los planes de empleo.

Del resto de beneficiarios, destacan las Empresas Públicas y otros Entes Públicos de la Junta (artículo 42) que recibirán 267,29 millones de euros en 2011, el 10% del total de Transferencias Corrientes, con un descenso del 2,53% respecto a las dotaciones con que contaron en 2010. Al igual que en ejercicios anteriores la Universidad de Castilla-La Mancha (con 173 millones de euros) es la que recibirá una mayor cantidad.

Capítulo VI: Inversiones Reales

Las dotaciones recogidas en el Proyecto de Presupuestos para hacer frente a los gastos que la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, sus Organismos Autónomos y Entidades Públicas destinan a la adquisición o creación de bienes de capital, bienes inventariables y aquellos de naturaleza inmaterial amortizables, asciende, para 2011 a 683 millones de euros, lo que representa una caída del 12,77% respecto a 2010 y les hace perder casi un punto en el conjunto del presupuesto. Hay que señalar que, según se recoge en el Tomo II del Proyecto de Presupuestos, además de esta inversión imputable estrictamente a la Administración regional, se contará en 2011 con más de 1.203 millones de euros gestionados por sus empresas públicas.

Del total presupuestado, el 84,24% corresponderá a proyectos de inversión nueva y el 15,76% restante, a proyectos de inversión de reposición. Ambos tipos de inversión disminuyen respecto a 2010: un 13,31% en el caso del primero y un 9,72% en el del segundo.

Por lo que se refiere a la finalidad de esta inversión pública regional, la parte fundamental va destinada a las infraestructuras de carácter social, que se engloban en el grupo de función "Producción de Bienes Públicos de Carácter Social", y que absorberá el 63,51% del total, contando con 433,82 millones de euros y una caída del 4%. El Tomo II del Proyecto de Presupuestos destaca las infraestructuras sanitarias, que contarán con 237,66 millones de euros, las infraestructuras educativas, con unos créditos de 137,16 millones de euros, y las inversiones en infraestructuras medioambientales, que, con algo más de 32 millones de euros destacan por su incremento del 20,54% interanual.

Por su parte, el grupo de función 5, "Producción de Bienes Públicos de Carácter Económico", contará con 186,6 millones de euros, un 11,24% menos que en 2010. Dentro de este grupo destacan las actuaciones dedicadas a "infraestructuras básicas y transporte" con un total de 111,19 millones de euros.

En cuanto a la distribución de la inversión entre las distintas Secciones presupuestarias, destacan el SESCOAM, que gestionará el 36,46% del total y prácticamente sin variación respecto al ejercicio anterior,

la Consejería Educación, Ciencia y Cultura, con el 23,2% y con una caída en sus dotaciones del 10,7% y la Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda, con el 16,82%, y una caída de más del 21%.

Capítulo VII: Transferencias de Capital

Las dotaciones consignadas en el Proyecto de Presupuestos de la Junta de Comunidades para gastos de Transferencias de Capital para 2011 ascienden a 1.007,75 millones de euros, lo que supone el 11,7% del total de gastos y una disminución del 7,34% respecto a las de 2010, una vez descontadas, en ambos ejercicios, la partida de la Participación de las Entidades Locales en los Ingresos del Estado, que se incluían en este Capítulo.

El principal órgano gestor de este tipo de Transferencias será la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, que, con una dotación de 476 millones de euros, un 4,3% más que el ejercicio anterior, contará con el 47,23% del total del Capítulo, que corresponden, en su mayor parte, a los Programas de "Cooperativismo, Comercialización e Industrialización Agraria" y "Ordenación del Medio Natural". También son destacables las dotaciones con que contará la Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda (destinadas, fundamentalmente, al Programa de Promoción de la Vivienda), que suponen el 17,62% del Capítulo, aunque experimentan una caída del 7,71% respecto al ejercicio anterior.

Por finalidad del gasto, el grupo de función 4 "Producción de Bienes Públicos de Carácter Social", con una dotación de 371,22 millones de euros, será el que agrupe un mayor volumen de crédito, con el 36,83% del total del Capítulo. Dentro de este grupo destacan las dotaciones de los programas "Ordenación y Conservación del Medio Natural", con 144,57 millones, y "Promoción de la Vivienda" que contará con 61,36 millones de euros.

Le sigue, por importancia de las dotaciones, el grupo de Función 7 "Regulación Económica de Sectores Productivos" con 303,45 millones de euros, el 30,11% del total. Dentro del mismo, es la función "Agricultura, Ganadería y Pesca" la que contará con la mayor dotación, con casi 239 millones de euros.

Por último, también son importantes las dotaciones del grupo de función 5 "Producción de Bienes Públicos de Carácter Económico", que agrupa el 22,6% del total. El Programa con la mayor dotación presupuestaria dentro del mismo es el de "Infraestructuras Básicas y Transporte", que contará con 117,88 millones de euros.

El principal grupo de beneficiarios de las Transferencias de Capital procedentes de la Administración regional durante 2011 lo constituye las Empresas Públicas de la Junta y otros Entes Públicos (artículo 72) que contarán con algo más del 37% de las Transferencias de Capital presupuestadas, con una dotación de 376 millones de euros, sin apenas variación respecto a 2010. Las transferencias tendrán como principales destinatarios a las empresas que forman parte del sector público regional, derivadas de los encargos realizados por el Gobierno regional, por un lado, y a la Universidad de Castilla-La Mancha, por el otro.

El segundo grupo de beneficiarios, por orden de importancia, lo constituyen las empresas privadas (artículo 77), que contarán, prácticamente, con 325 millones de euros y un 32,24% del total de las Transferencias de Capital de la Junta de Comunidades en 2011, con una caída del 7,17% respecto al ejercicio precedente. La mayor parte de esta dotación (concretamente el 80%) corresponderán las procedentes de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, destacando las destinadas a las ayudas para la comercialización e industrialización agraria. También son importantes las transferencias a empresas en materia de fomento de sectores productivos, gestionadas por la Consejería de Economía y Hacienda, y que contarán con casi 42 millones de euros.

Las Corporaciones Locales (artículo 76) se prevé que reciban 165,43 millones de euros, el 16,42% del total y un 19,92% menos que en 2010. En esta dotación destacan las que gestionará la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas, con 45,23 millones, de los que más del 70% corresponden al Fondo Regional de Cooperación Local y al Fondo de Acción Especial. Del resto de organismos que transferirán fondos para operaciones de capital a las Corporaciones Locales, sólo son significativas las dotaciones de la Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda, con 26,88 millones de euros, casi la misma cantidad que la gestionada por la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha, destinados a infraestructuras hidráulicas y gestión del urbanismo y los 25 millones de la Consejería Agricultura y Medio Ambiente y los 24,1 millones de la de Educación, Ciencia y Cultura.

El último colectivo que contará con dotaciones significativas como receptores de Transferencias de Capital es el de las Familias e Instituciones sin Fines de Lucro (artículo 78). Concretamente dispondrán de 131,85 millones de euros en 2011, lo que supone algo más del 13% del total del Capítulo, aunque experimentan una caída del 4%.

Dentro de este grupo de beneficiarios, destacan las Transferencias de la Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda, con 48,41 millones de euros, aunque sufren una importante caída del 11,35%, que se destinan a financiar actuaciones para la adquisición, promoción y rehabilitación de vivienda. Asimismo, la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente contará con algo más de 38 millones de euros para Transferencias de Capital destinadas a este colectivo, fundamentalmente relativas a programas de desarrollo rural y la Consejería de Salud y Bienestar Social –que financia sus distintas actuaciones a la cooperación al desarrollo, la atención a mayores y discapacitados, la eliminación de barreras y la integración social a través de las transferencias a familias e instituciones sin ánimo de lucro- contará con 30 millones.

Capítulo VIII: Activos Financieros

En este Capítulo se recogen los créditos destinados a la adquisición de activos financieros, como participaciones en el capital de empresas públicas o privadas, la constitución de fianzas y a la concesión de anticipos al personal de la Junta de Comunidades, es decir, de distintas operaciones que aumentan la posición acreedora de ésta. Con una dotación de 8,72 millones de euros para 2011 prácticamente sin variación respecto al ejercicio precedente, es el que tiene menor importancia cuantitativa dentro de los Presupuestos, de los que representa únicamente el 0,1%.

La mayor parte de las dotaciones –concretamente el 91,4%- se destinarán a la concesión de préstamos, destinados en su mayor parte a anticipos a los empleados públicos y fomentar la construcción de polígonos industriales mediante préstamos concedidos a los Ayuntamientos. El 8,6% restante de lo presupuestado, irá destinado a la adquisición de acciones, obligaciones y bonos, operaciones que contarán con una dotación casi cinco veces superior a la de 2010.

Capítulo IX: Pasivos Financieros

En 2011, los créditos destinados a la amortización del endeudamiento público, de los préstamos recibidos por la Administración regional o la devolución de los depósitos o fianzas constituidos por ésta, crecen un 42,26% para alcanzar poco más de 54 millones de euros, lo que representa el 0,63% del total del Presupuesto de Gastos.

V. Cuenta Financiera y Política de Endeudamiento

Como se sabe, la Cuenta Financiera es un elemento fundamental para el análisis de la política presupuestaria y financiera de la Administración regional, puesto que recoge el origen y la aplicación de los recursos establecidos en sus Presupuestos. Desde este punto de vista, la Cuenta Financiera pone de manifiesto tres magnitudes fundamentales: el ahorro público, la formación de capital y -como variable más importante- la capacidad o necesidad de financiación de la Hacienda Pública regional

El ahorro público, como diferencia entre ingresos y gastos corrientes, pone de manifiesto la capacidad por parte de la Administración regional de generar recursos procedentes de las operaciones corrientes – es decir, las que se derivan del funcionamiento habitual de su actividad pública- para financiar operaciones de capital -es decir, inversión pública-, en la medida que éstas no son financiadas por las operaciones de capital o el endeudamiento.

Pues bien, según el Proyecto de Presupuestos, en 2011 el ahorro público ascenderá a 582,10 millones de euros, 5,5 veces mayor que el contemplado en 2010. Este considerable aumento en el ahorro público tiene su explicación en que mientras que los gastos corrientes caen casi cuatro puntos, los ingresos corrientes se incrementan en casi tres. Puesto que el ahorro público representa el 7,8% de total de Ingresos Corrientes, se puede decir que, justamente el mismo porcentaje de éstos se destinará a financiar la formación de capital prevista en el Proyecto de Presupuestos. En 2010 este porcentaje era del 1,47%.

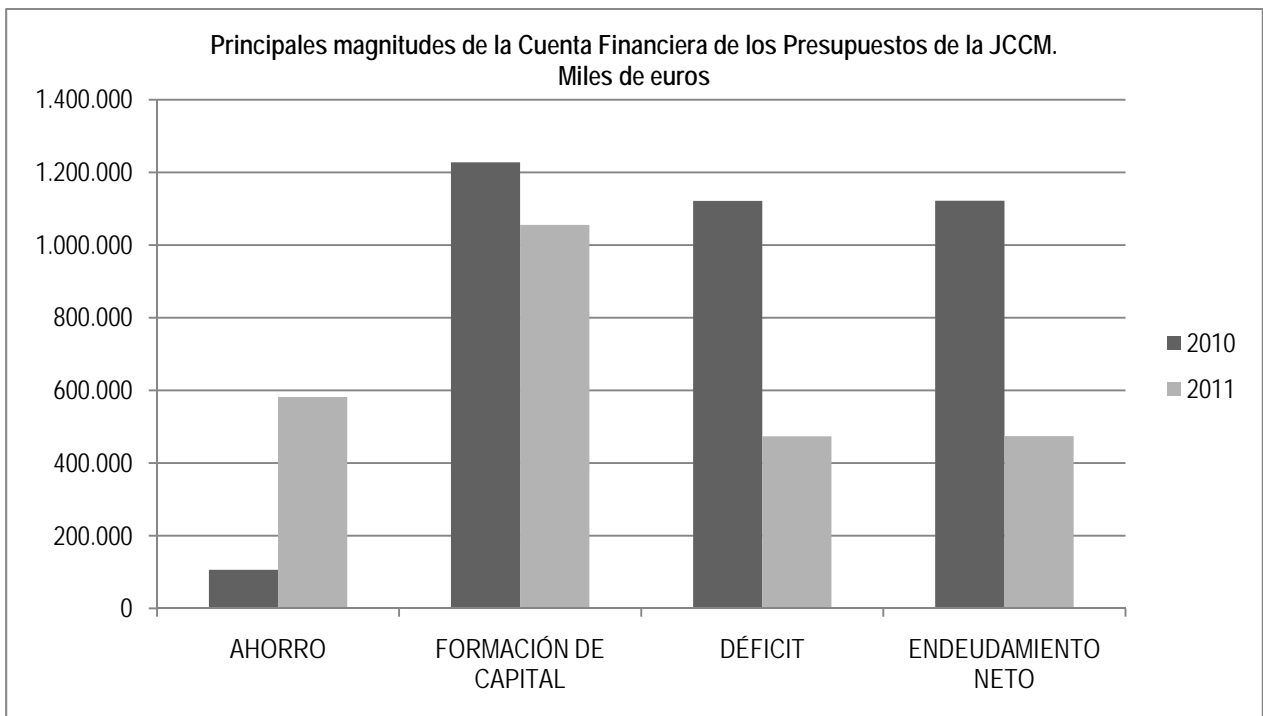
PROYECTO DE PRESUPUESTOS DE LA JCCM. CUENTA FINANCIERA

	2010	2011	VARIACIÓN %
1. OPERACIONES CORRIENTES			
INGRESOS	7.249.470,32	7.444.970,17	2,70
1 Impuestos Directos	914.460,41	1.307.612,97	42,99
2 Impuestos Indirectos	1.937.378,90	2.429.617,46	25,41
3 Tasas, Precios Públicos y Otros Ingresos	181.697,56	194.389,28	6,99
4 Transferencias Corrientes	4.202.221,84	3.499.729,05	-16,72
5 Ingresos Patrimoniales	13.711,61	13.621,41	-0,66
GASTOS	7.143.158,84	6.862.863,30	-3,92
1 Gastos de Personal	3.081.457,29	2.895.594,55	-6,03
2 Gastos en Bienes Corrientes y Servicios	1.208.253,96	1.232.568,06	2,01
3 Gastos Financieros	69.094,46	74.443,75	7,74
4 Transferencias Corrientes	2.784.353,13	2.660.256,94	-4,46
AHORRO	106.311,48	582.106,87	447,55
2. OPERACIONES DE CAPITAL NO FINANCIERAS			
INGRESOS	642.811,77	635.238,14	-1,18
6 Enajenación de Inversiones Reales	31.794,48	23.774,54	-25,22
7 Transferencias de Capital	611.017,29	611.463,60	0,07
GASTOS	1.870.566,13	1.690.803,52	-9,61
6 Inversiones Reales	783.018,50	683.043,82	-12,77
7 Transferencias de Capital	1.087.547,63	1.007.759,70	-7,34
FORMACIÓN DE CAPITAL	1.227.754,36	1.055.565,38	-14,02
DÉFICIT: NECESIDAD DE FINANCIACIÓN	1.121.442,88	473.458,51	-57,78
3. OPERACIONES FINANCIERAS			
RECURSOS	1.168.242,65	536.305,63	-54,09
8 Activos Financieros	8.322,17	7.975,81	-4,16
9 Pasivos Financieros	1.159.920,48	528.329,82	-54,45
GASTOS	46.799,77	62.847,12	34,29
8 Activos Financieros	8.756,68	8.725,81	-0,35
9 Pasivos Financieros	38.043,09	54.121,31	42,26
FINANCIACIÓN	1.121.442,88	473.458,51	-57,78
4. ENDEUDAMIENTO NETO	1.121.877,39	474.208,51	-57,73
ENDEUDAMIENTO BRUTO	1.159.920,48	528.329,82	-54,45
AMORTIZACIONES	38.043,09	54.121,31	42,26

La formación de capital, por su parte, se define como la diferencia entre ingresos y gastos de capital, por lo que, en términos generales, mide el esfuerzo inversor recogido en el Proyecto de Presupuestos. Para 2011 se prevé que la formación de capital sea de 1.055,56 millones de euros, un 14% menos que la prevista en 2010.

Puesto que la previsión de la formación de capital supera al ahorro público previsto en 473,45 millones de euros, se genera una necesidad de financiación, es decir, un Déficit, precisamente por esa cantidad, Déficit que es un 57,78% menor que el recogido en los Presupuestos de 2010. Según el Tomo II del Proyecto de Presupuestos, el Déficit supone un 1,3% del PIB regional, lo que representa el máximo permitido por el Consejo de Política Fiscal y Financiera para el año 2011, y se justifica en el propio Tomo II por la necesidad de sostener la demanda interna.

La financiación de este Déficit, más la variación neta de los activos financieros, que asciende a 750 mil euros, previstos para financiar la adquisición de activos financieros mediante la compra de capital en empresas (sin que se especifique cuáles), supone la previsión de un endeudamiento neto de 474,20 millones de euros, importe al que ascenderá, por tanto, la emisión de Deuda Pública, un 57,73% menos que la prevista en 2010. Teniendo en cuenta que se prevé la amortización de 54,12 millones de deuda viva, el endeudamiento bruto asciende a 528,32 millones de euros (54,45% menos que el ejercicio precedente).



Fuente: Elaboración propia con datos de los Proyectos de Presupuestos de la JCCM.

En cuanto al nivel de endeudamiento de nuestra Comunidad, hay que señalar que, según los últimos datos del Banco de España correspondientes al segundo semestre de 2010 y que se recogen en la siguiente tabla, la Deuda Viva imputable a la Administración de Castilla-La Mancha ascendía a 4.829 millones de euros.

ENDEUDAMIENTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (Incluyendo créditos a corto plazo). Junio de 2010

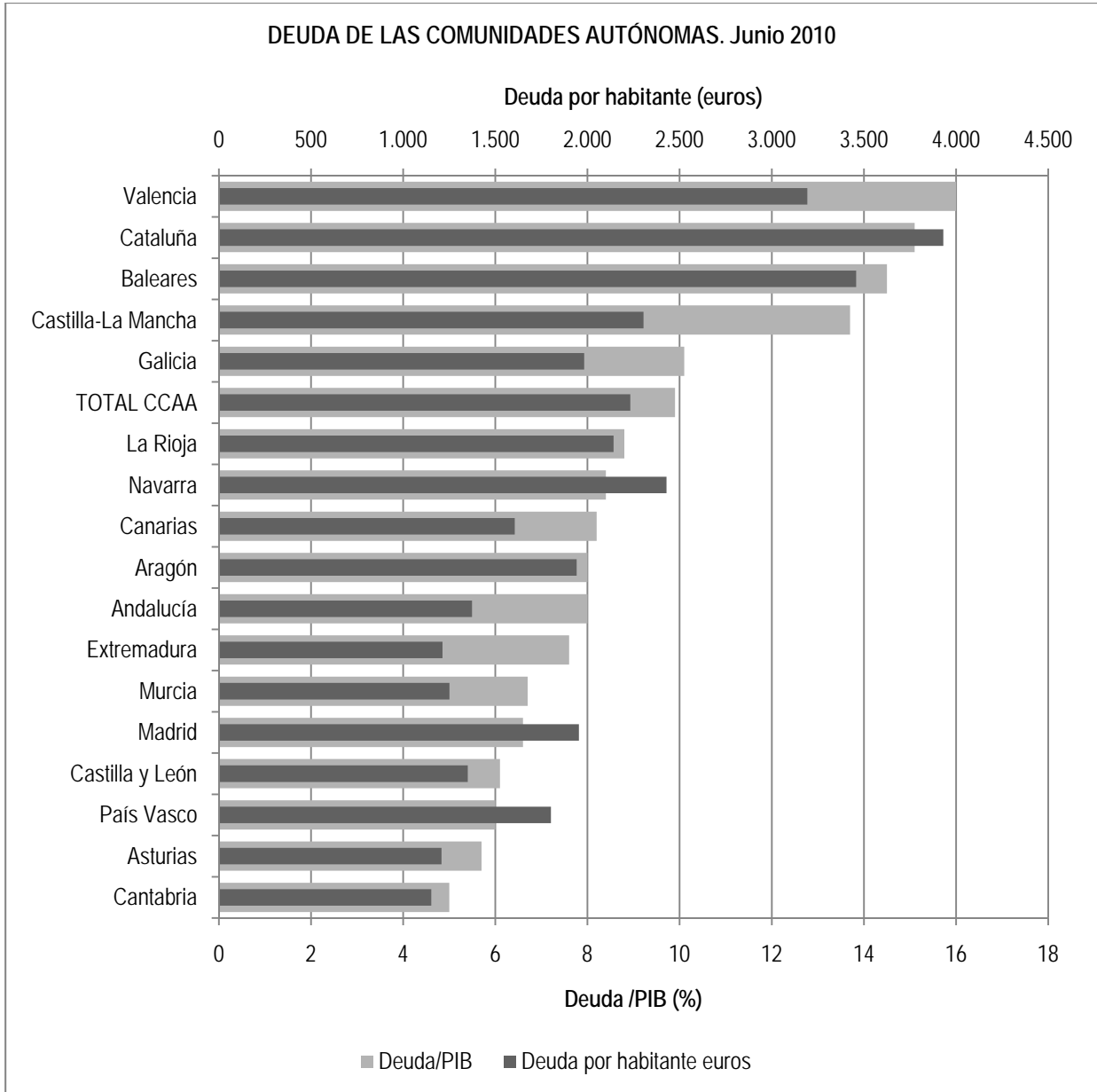
	Comunidad Autónoma			Empresas Públicas	
	Deuda viva (millones de €)	Deuda por habitante euros (*)	Deuda/PIB PIB	Deuda viva (millones de €)	Deuda/PIB
Andalucía	11.472	1.373,3	8,0	403	0,3
Aragón	2.612	1.941,4	8,0	417	1,3
Asturias	1309	1.207,4	5,7	273	1,2
Baleares	3.822	3.458,2	14,5	706	2,7
Canarias	3.395	1.605,3	8,2	250	0,6
Cantabria	682	1.152,2	5,0	89	0,7
Castilla-La Mancha	4.829	2.304,1	13,7	1.014	2,9
Castilla y León	3.450	1.349,9	6,1	280	0,5
Cataluña	29.503	3.931,2	15,1	7.635	3,9
Extremadura	1.341	1.213,0	7,6	15	0,1
Galicia	5.544	1.982,3	10,1	233	0,4
La Rioja	689	2.141,2	8,8	1	0,0
Madrid	12.592	1.953,6	6,6	1.290	0,7
Murcia	1.827	1.251,2	6,7	25	0,1
Navarra	1545	2.429,1	8,4	309	1,7
País Vasco	3.925	1.802,1	6,0	825	1,3
Valencia	16.280	3.192,6	16,0	2.481	2,4
TOTAL CCAA	104.817	2.232,5	9,9	16.248	1,5

(*) Población a 1 de enero de 2010.

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de España y del INE.

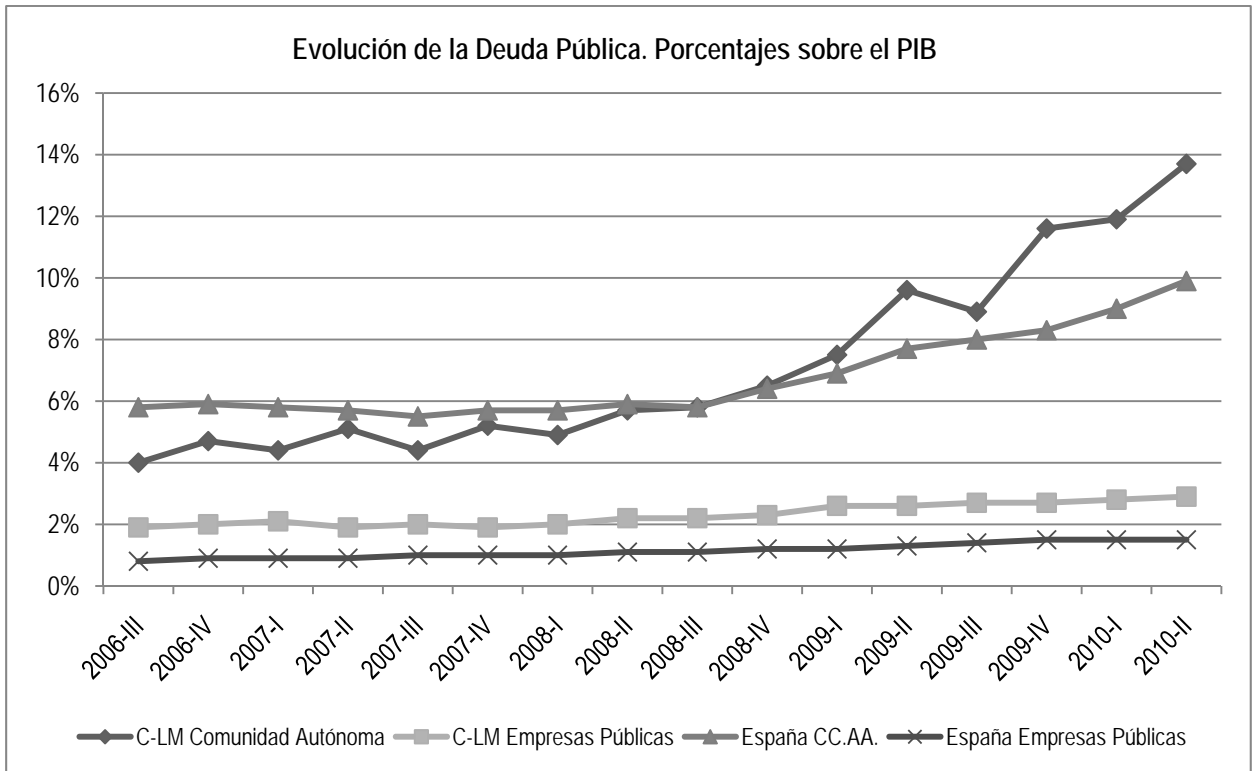
Si para poder establecer comparaciones homogéneas ponemos en relación la deuda de cada Comunidad con su población, nuestra región cuenta con una ratio de algo más de 2.304 euros de deuda viva por habitante, el 103,2% del nivel medio nacional, casi nueve puntos más que el porcentaje que representaba un año antes. Ello es consecuencia de un incremento interanual de la deuda por habitante en nuestra región casi 13 puntos superior al experimentado por el conjunto de Comunidades Autónomas.

En términos de PIB, nuestra Comunidad se situaba en un porcentaje de Deuda del 13,7%, 3,8 puntos más que la media española. Respecto a junio de 2009 la ratio de Castilla-La Mancha se ha incrementado 4,3 puntos, mientras que la media del conjunto de Comunidades lo hizo en 2,2.



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de España.

Por otra parte, como se recogía en la tabla anterior, según el Banco de España, en junio de 2010 la deuda imputable a las empresas públicas ascendía en nuestra región a 1.014 millones de euros. Según el propio Banco Emisor, este endeudamiento suponía un 2,9% del PIB regional, porcentaje que era casi el doble que el que representaba en el conjunto de Comunidades Autónomas. En este caso el incremento interanual producido en nuestra Comunidad (7,64%) fue la mitad del producido en la Deuda de este tipo de entidades en el conjunto de Comunidades.



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de España.

VI. Valoración y Recomendaciones

Como ya ha manifestado en otras ocasiones este Consejo, los Presupuestos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha constituyen uno de los documentos de la mayor importancia para el conjunto de la sociedad regional. En primer lugar, porque suponen una de las bases de funcionamiento de los sistemas democráticos como el nuestro, puesto que mediante los mismos se asegura que la voluntad popular, expresada a través del órgano que constitucionalmente tiene asignada su representación, autorice y controle una buena parte de la acción del gobierno expresada en los mismos, que queda, de esta manera, especialmente legitimada.

En segundo lugar, los Presupuestos suponen una aplicación directa de la autonomía política que caracteriza nuestra configuración constitucional, al representar la voluntad activa de la Administración regional de ejercer sus competencias para intentar resolver los problemas de los ciudadanos de la región. En este sentido, el Consejo cree firmemente que la cercanía a los problemas de la región puede permitir adoptar medidas más eficaces y eficientes.

Pero, aparte de los planos jurídico y político, el Presupuesto público presenta una especial importancia en el plano económico, por cuanto constituye el principal instrumento de política económica de cualquier Gobierno. En efecto, en el caso de los países de la Unión Europea como el nuestro, en los que la política monetaria –marcada por el Banco Central Europeo- queda fuera de su ámbito de actuación, es la política fiscal -regulada en buena medida a través de la fijación de la estructura e importe de gastos e ingresos públicos, especialmente los tributarios, contenida en los Presupuestos- la que permite a las autoridades económicas influir más directamente en la actividad económica.

Por todo ello, el Informe sobre el Proyecto de Presupuestos de la Junta de Comunidades reviste la máxima importancia para el Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha, puesto que permite que se haga efectiva una de las principales razones de su existencia, tal como se recoge en el artículo 1 de la Ley 2/1994, de 26 de julio: la participación en la política económica y social de Castilla-La Mancha de los agentes económicos y sociales interesados.

Hay que comenzar señalando que los Presupuestos objeto del presente Informe se ejecutarán en un escenario económico claramente negativo. Así, como se recoge en el Informe Socioeconómico de 2009 elaborado por este Consejo, el PIB real regional se redujo un 3,32% en ese ejercicio, caída menor, no obstante, a la experimentada en el conjunto del país.

En el plano de las Administraciones públicas, y dado el carácter de estabilizadores automáticos de buena parte de los ingresos y gastos públicos, la actual situación se traduce, por sí misma, en un recorte de los primeros y en un aumento de los gastos vinculados con la protección social. En definitiva, es una situación generadora de Déficit y en última instancia, de endeudamiento público. Todo ello en un marco en el que, como se sabe, y como consecuencia de las exigencias de la Unión Europea, existe un límite a la capacidad de endeudamiento público. Es en este contexto en el que el presente Proyecto de Presupuestos debe valorarse.

En esta situación, como se señalaba dentro de las recomendaciones de los Informes Socioeconómicos de 2008 y 2009, el Consejo considera que la Administración regional debería jugar un papel relevante en la reactivación de la economía, para lo que –como se ha puesto de manifiesto en el presente Informe– cuenta con importantes recursos que representan casi la cuarta parte del total del PIB regional en términos nominales.

Teniendo en cuenta lo anterior, a pesar de la caída de casi el 5% en las dotaciones para 2011, es indudable el esfuerzo del Gobierno regional al agotar el límite de déficit permitido en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, que es del 1,3% del PIB. Esto representa contar con 473 millones de euros adicionales que deberían utilizarse para incentivar la actividad económica y, por tanto, la demanda interna regional.

Aun así, el endeudamiento neto contemplado en el Proyecto de Presupuestos se reduce en un 57,73% respecto al ejercicio precedente. En cualquier caso, el Consejo quiere resaltar la necesidad de que la Administración regional sea especialmente cuidadosa con las condiciones financieras de estas operaciones, teniendo en cuenta que las circunstancias actuales de los mercados no son tan favorables como las existentes en el pasado reciente. De la misma forma, habrá que ser especialmente vigilantes con el notable incremento del endeudamiento en las empresas públicas regionales, que representa ya el 2,9% del PIB regional, frente al 1,5% de media en el conjunto de España.

Por otra parte, en un contexto de necesaria contención del gasto público, se hace muy necesario extremar las medidas tendentes a aumentar la eficiencia en la gestión del gasto público, así como a valorar cuidadosamente la asignación del mismo a las distintas opciones. Ello debería llevar, como requisito indispensable, a una total coordinación entre las distintas medidas de política económica de ámbito regional, en primer lugar, entre los distintos órganos, organismos y empresas de la propia Administración regional y, a su vez, con las medidas de las Administraciones europea, estatal y local, con presencia en la región, de manera que se eviten duplicidades en algunas áreas o falta de intervención en otras.

Asimismo, en la línea que ya ha iniciado la Administración regional con el Plan de Austeridad aprobado por el Consejo de Gobierno, que ha llevado a la simplificación de su estructura administrativa y, consecuentemente, a determinado ahorro, se debería aprovechar la situación para realizar un ejercicio de profundo análisis interno de la Administración regional, que permitiese evaluar la totalidad de los servicios y actividades realizadas, valorando su necesidad, el nivel de recursos mínimo necesarios para su prestación y el coste asociado a los mismos. Este ejercicio serviría para detectar posibles ineficiencias, duplicidades o carencias, así como para distribuir adecuadamente los recursos humanos, económicos y materiales disponibles, además de facilitar la siempre difícil decisión de la asignación de unos recursos presupuestarios escasos entre las distintas opciones.

Por otra parte, es evidente que una razonable gestión de los recursos presupuestarios en un marco de recortes generalizados en las dotaciones, lleva a intentar hacer lo posible porque estos incidan en mucha mayor medida en el gasto corriente que en el de capital, por ello llama la atención que en el Proyecto de

Presupuestos, el primero se reduzca 5,69 puntos menos que el segundo. Esto tiene su reflejo en el hecho de que los gastos de funcionamiento caigan tres puntos menos que los de actuación. Aunque, como ha manifestado en otras ocasiones este Consejo, es indudable que gran parte de este gasto corriente y de funcionamiento está asociado a los servicios públicos esenciales, lo que lo hace imprescindible para la calidad de vida de los ciudadanos, sería necesario realizar un redoblado esfuerzo en intentar contenerlo.

Hay que tener en cuenta, además, que buena parte de la disminución en el gasto corriente se debe al fuerte descenso del Capítulo I de Gastos de Personal (6,03%), como consecuencia, fundamentalmente, del recorte producido en las retribuciones al personal al servicio de la Administración regional que, a su vez, refleja lo regulado con carácter básico en el Estado. Mientras tanto, de los otros dos grandes componentes del gasto corriente, el Capítulo IV, de Transferencias Corrientes cae por debajo de la media del Presupuesto y el Capítulo II, de Gastos en Bienes Corrientes y Servicios, se incrementa en un 2%.

En este sentido, el Consejo insiste en la necesidad de agotar todas las medidas ahorro y racionalización del gasto corriente y aprovechar ese ahorro para reducir al mínimo la caída en la inversión productiva contemplada en los Presupuestos, especialmente en lo referente a Investigación, Desarrollo e innovación, que este Consejo considera que constituye una apuesta estratégica para conseguir un modelo productivo equilibrado y sostenible en nuestra Comunidad.

Desde el punto de vista de los Ingresos públicos, el Proyecto de Presupuestos es el primero que refleja el nuevo modelo de Financiación Autonómica establecido en la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, que modifica la LOFCA, así como lo establecido en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

En términos generales, el nuevo modelo de financiación supone un aumento de la corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas, con aumentos en el porcentaje de cesión de varios tributos (el IRPF pasa del 33% al 50% y el IVA del 35% al 50%) así como en las competencias normativas en determinados aspectos de su regulación. Ello tiene su reflejo en el notable incremento de la importancia que en el Proyecto de Presupuestos de 2011 tienen los Ingresos Tributarios, que suponen una aportación del 45,63% del total, porcentaje muy similar a la de las Transferencias del Sector Público, que, hasta el momento, eran las que aportaban un mayor volumen de recursos.

Este hecho es valorado positivamente por el Consejo por lo que supone de aumento de la autonomía financiera para nuestra Comunidad, lo que le concede un mayor margen de actuación, muy necesario en las presentes circunstancias, permitiendo, dentro del margen establecido, realizar ajustes en la imposición que deberían utilizarse, no solamente con criterios recaudatorios, sino de reparto equitativo de la carga.

De hecho, como reflejo de la regulación propia en materia tributaria de la Comunidad Autónoma, el Proyecto de Presupuestos recoge unos beneficios fiscales para 2011 correspondientes a los tributos gestionados

por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha -tanto propios como cedidos por el Estado- que ascienden a algo más de 397 millones de euros, cifra que representa ya más del 10% del total de ingresos tributarios previstos. En este sentido, el Consejo quiere insistir en la necesidad de una información más detallada respecto a los tributos y a los que corresponden los beneficios fiscales, así como la cuantía de cada uno de ellos, en vez de la simple desagregación entre los correspondientes a impuestos directos e indirectos que se recoge en el Proyecto.

Por otra parte, es evidente que las actuaciones que se pretenden financiar mediante los créditos consignados en el Proyecto de Presupuestos dependen de que se cumplan las previsiones de ingresos incluidas en los mismos, máxime cuando, como se acaba de señalar, el recurso al endeudamiento se ha utilizado al límite. Por ello, sería necesario, en aras a una mejor comprensión de los Presupuestos, que en la documentación que los acompaña, se diese una información más concreta que permitiese explicar adecuadamente las bases de las estimaciones de recaudación de las distintas figuras tributarias, especialmente en un ejercicio, que como se ha dicho, es el primero en el que se aplica el nuevo modelo de financiación autonómica que supone un aumento de la importancia de los ingresos tributarios.

En cuanto al gasto público recogido en el Proyecto de Presupuestos, en un marco de recorte generalizado de las dotaciones, este Consejo quiere comenzar destacando el peso que tienen los créditos para los gastos asociados a los servicios públicos de carácter social -la educación, la sanidad y los servicios y prestaciones sociales-, que, en conjunto, suponen más el 63,53% del total del gasto público regional previsto, peso que, además se incrementa en un punto respecto al ejercicio anterior.

Especialmente relevante es el hecho de que la política de gasto de Protección y Promoción Social sea una de las que menor descenso experimenta en sus dotaciones presupuestarias (un 1,59%). El Consejo espera que este volumen de recursos destinados a gasto social ayude a conseguir unos elevados niveles de equidad y cohesión en el conjunto de la sociedad, en una situación económica que genera, en mayor o menor medida, problemas de exclusión social para determinados colectivos, asegurando que todos los ciudadanos, independientemente de su situación, tengan unos adecuados niveles de bienestar.

Dentro de estas políticas destaca, por su amplitud y por los retos que supone, el Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD). A este respecto, el Consejo quiere insistir, como ya hizo con ocasión del Informe Socioeconómico de 2009, en que se debería corregir el excesivo peso de las prestaciones económicas, que representaban en 2009 en torno al 60% del total de las reconocidas, y que, tal como se configuran en la Ley de creación del SAAD deberían ser la excepción, a favor de la prestación de servicios.

En el ámbito de las políticas sociales, en concreto en las de Sanidad y Servicios Sociales, llama la atención a este Consejo que, contrastando con los recortes generalizados, se incrementen notablemente los créditos para gasto en el Capítulo II correspondientes a la prestación de los servicios sanitarios y sociales con medios ajenos, concretamente un 5,57% en el primer caso y un 11,7% en el segundo. Aun reconociendo que la prestación indirecta de este tipo de servicios puede ser tan válida como la prestada directamente por la

Administración, el Consejo considera que se debería intentar, en cualquier caso, y al igual que con el resto del gasto corriente, aumentar el control para racionalizarlo.

En los aspectos formales, el CES quiere insistir, en que la Administración regional debe hacer un mayor esfuerzo para explicar y motivar, de una manera adecuada y suficiente las previsiones contenidas en los mismos, pensando, especialmente, en que fuesen comprensibles fácilmente por los ciudadanos, destinatarios últimos de las mismas, y de quienes -también en última instancia- proceden los recursos consignados. Si esto es necesario en cualquier circunstancia, lo es mucho más en un momento en que se produce un claro punto de inflexión en la política presupuestaria, con recortes en las dotaciones.

A este respecto hay que señalar que, en términos generales, la información recogida en los distintos Tomos que forman el Proyecto de Presupuestos -en especial en los que contienen las Memorias de las distintas Secciones Presupuestarias, la explicación de las actuaciones en materia de inversiones y las de las distintas Políticas de Gasto- es, a menudo, demasiado genérica, sin concretar adecuadamente las actuaciones, y repite, en no pocos casos, las explicaciones de ejercicios precedentes.

Asimismo, el Consejo recuerda la conveniencia de que el Proyecto de Presupuestos venga acompañado del Estado de Ejecución de los Presupuestos del ejercicio en curso, lo que contribuiría a su análisis y a su correcta valoración.

Toledo, a 5 de noviembre de 2010
LA SECRETARIA GENERAL
Carmen Suárez Blanco

Vº Bº EL PRESIDENTE
Juan Antonio Mata Marfil