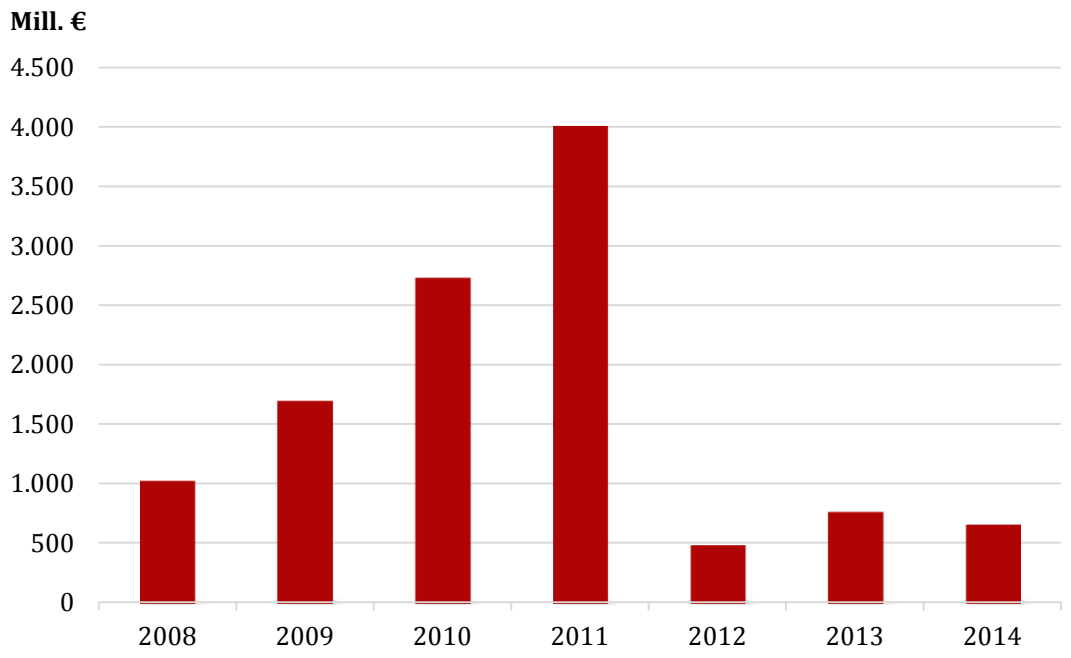
INFORME SOBRE LA SITUACIÓN FINANCIERA DE LA JCCM

1. INTRODUCCIÓN: LA SITUACIÓN FINANCIERA DE LA JCCM

Desde el inicio de la crisis económica las finanzas públicas de Castilla-La Mancha sufrieron un deterioro que ha condicionado la situación financiera de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (en adelante JCCM). Pueden distinguirse dos etapas claramente, una de déficit excesivo, no controlado, recurrente y creciente, coincidente con el periodo 2008-2011 y otra de déficit reducido y controlado, que corresponde a 2012-2014.

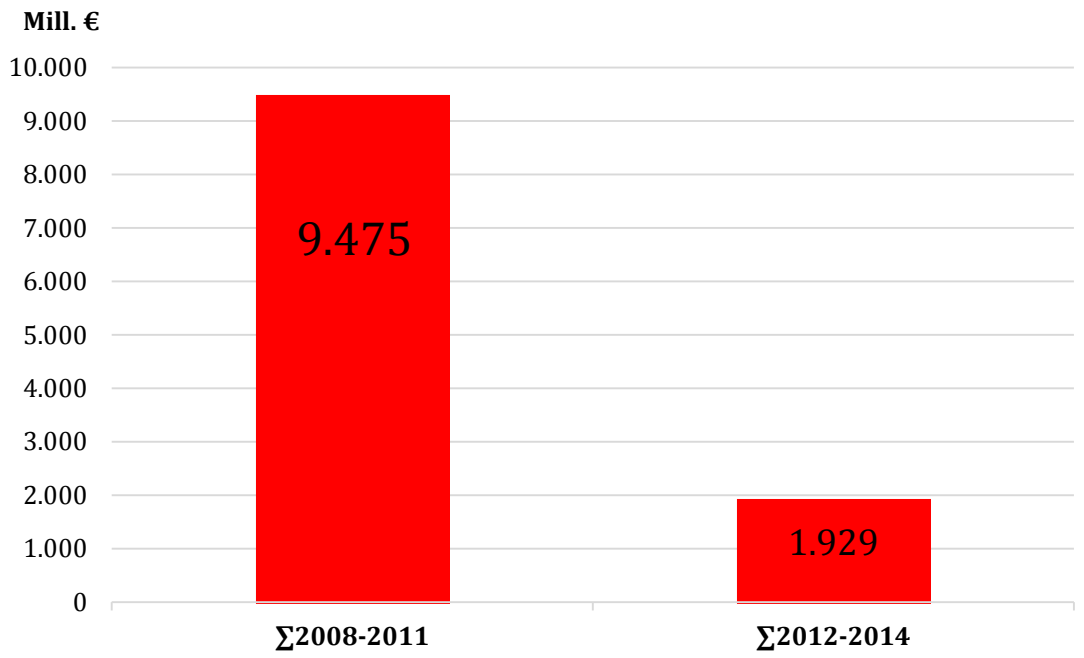
Gráfico 1. Evolución del déficit en Castilla-La Mancha



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la IGAE

También podemos representar el desequilibrio acumulado en cada una de esas etapas:

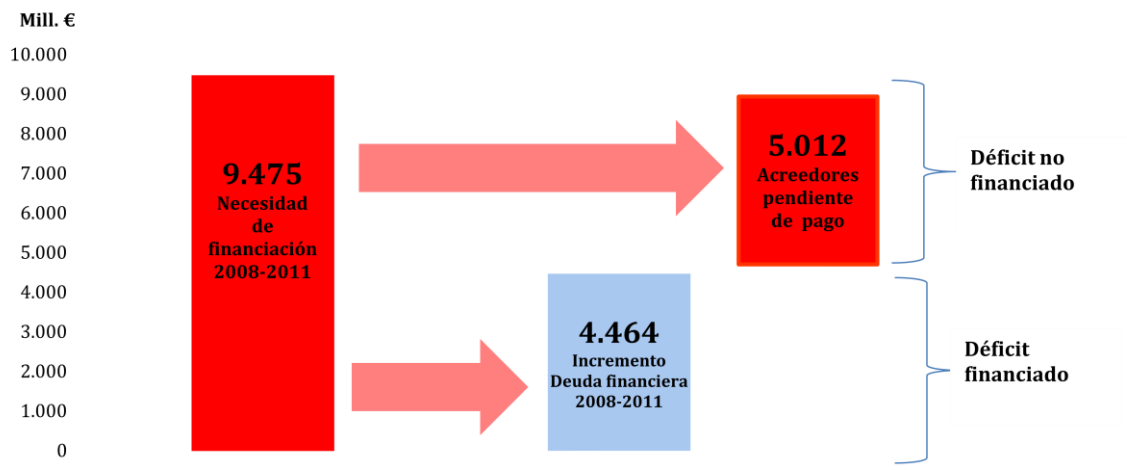
Gráfico 2. Déficit acumulado por periodos en Castilla-La Mancha



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la IGAE

Sin embargo, el incremento de deuda financiera en el periodo 2008-2011 fue de sólo 4.464 millones de euros, mientras que el desequilibrio acumulado en estos años fue de 9.475 millones. Esto no supuso quebrar reglas económicas financieras y económicas básicas como que el déficit se paga o que ningún gasto público es gratis. Ello era revelador de la existencia de una deuda no financiera acumulada por un importe similar a la diferencia entre ambas, que se traducía en una morosidad pública insostenible, y que como no era información fácilmente accesible y determinable comprometía además la imagen fiel de la situación financiera de la JCCM a la vista de la deuda financiera. Lo vemos en el gráfico siguiente:

Gráfico 3. Necesidades de financiación pendientes generadas en el periodo 2008-2011



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la IGAE y del Banco de España (Bde)

Las tareas que se asumieron desde 2011 fueron por un lado encontrar financiación asumible para todo ese volumen de pagos pendiente del déficit anterior, ya que la única salida viable era convertir la deuda comercial en financiera. Ese proceso se puede considerar que se ha completado de forma satisfactoria para los intereses de Castilla-La Mancha, por volumen y precio (se paga ahora menos intereses que en 2011), y la morosidad pública se ha reducido de forma drástica (28 días de Periodo Medio de Pago en mayo es último dato oficial de la Intervención General de la JCCM) de forma paralela al aumento de la deuda financiera (que no de la deuda total).

Por otra parte, era necesario reconducir los desequilibrios y recuperar la credibilidad, lo que se considera también conseguido, a la vista de las cifras de déficit alcanzadas y de las perspectivas.

El déficit acumulado en los presupuestos de 2008 a 2011 provocó que el nivel de endeudamiento de la JCCM se disparase. La deuda, como variable stock, no se reconduce de un día para otro, y costará tiempo absorber el desequilibrio tan grave que se produjo. Las finanzas públicas de Castilla-La Mancha, después de 2011 han tenido y tendrán que saber convivir con una deuda alta. Para ello hay que procurar déficit reducido o superávit y crecimiento económico. La previsión es que este año pueda producirse el punto de inflexión en que el déficit es inferior al crecimiento nominal de la economía, y comience la reducción de deuda en términos relativos. Siempre y cuando se mantenga el compromiso con la reducción del déficit y con las reformas estructurales que aceleren el crecimiento económico.

2. OBJETO DE ESTE DOCUMENTO

Trataremos de reconstruir la situación que existía a principios de legislatura, las alternativas que se presentaban para la corrección de los problemas, las soluciones aportadas y los resultados. Las finanzas públicas de una comunidad autónoma con un presupuesto en torno a los 8.000 millones ofrecen una complejidad que no puede abordarse exhaustivamente en un documento de esta naturaleza. La conciliación de cifras podría llegar a ser interminable, pero las variaciones que pudieran resultar en ningún caso alterarían nuestras conclusiones (por ejemplo por el cambio entre el SEC 95 y SEC 2010 hemos visto alterarse las cifras de déficit absoluto y relativo). Los datos aportados se nutren de fuentes oficiales y la precisión es la necesaria para avalar los análisis.

El objetivo es dar argumentos para valorar la estrategia y hacerse una idea de las magnitudes, proporciones, tendencias y diferencias entre la situación inicial y la final. Se ofrecen gráficos que representan de una forma visual la situación que se describe a través de las cifras, y resultan muy reveladores. Toda esta información permite valorar la política financiera y presupuestaria de la legislatura con la suficiente perspectiva, y constatar que el incremento de deuda en el periodo 2012-2014 ha respondido principalmente a un efecto *one-off*: financiar el déficit excesivo del periodo 2008-2011.

3. FINALIDAD DEL RECURSO A LA DEUDA PÚBLICA

La suscripción de deuda en una administración pública como la JCCM tiene por objeto financiar el desequilibrio que se produce entre ingresos y gastos en la ejecución del presupuesto. La necesidad de acudir a la deuda pública a largo plazo tiene su origen, por lo tanto, en la existencia de déficits presupuestarios.

Esta conclusión así de simple es cierta en el caso de una administración autonómica como Castilla-La Mancha. Si tomáramos Administraciones Públicas de otro nivel, como el Estado, habría que hacer otras matizaciones. Si nos ceñimos a una Comunidad Autónoma que, por ejemplo, dispusiera de importantes activos financieros (operaciones financieras de capítulo 8) que liquidar y con ello satisfacer las necesidades de financiación sin acudir a la deuda, habría que matizar también. Pero no es el caso de Castilla-La Mancha en los últimos años. No hay circunstancias significativas que alteren la regla de que el déficit es el que genera la necesidad de endeudamiento.

No es casualidad tampoco que el protocolo establecido por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y de acuerdo con el cual el Banco de España asume la tarea de elaborar estadísticas periódicas sobre la deuda financiera de las Administraciones Públicas, se llame Protocolo de Déficit Excesivo (en adelante PDE).

La referencia establecida en el artículo 14 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas está completamente obsoleta en la medida que se pueda sacar la conclusión de que las operaciones de crédito de las Comunidades se limitan a inversiones o están causadas por decisiones de inversión. Desde el inicio de la crisis, la razón del recurso al crédito ha sido la necesidad de financiar el déficit público, no la oportunidad de pedir prestado para invertir.

Cuando nos referimos al déficit público siempre lo hacemos al déficit no financiero, en el sentido de necesidades de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales. Esto es, al saldo de todas las operaciones de ingreso y gasto público excluidas las relativas a los capítulos 8 y 9 (activos y pasivos financieros), y una vez realizados los correspondientes ajustes de contabilidad nacional. De acuerdo con la normativa de estabilidad presupuestaria, tanto nacional (Ley Orgánica 2/2012) como regional (Ley autonómica de Castilla-La Mancha 11/2012) y con los criterios establecidos por el Consejo de Política Fiscal y Financiera (en adelante CPFF), es la forma de calcular y programar la necesidad de financiación que tiene un presupuesto autonómico.

Del mismo modo, cuando nos referimos a la JCCM, nos estamos refiriendo a todos los entes del sector público regional, ya estén sometidos a contabilidad pública o privada. Las cifras de ingreso, gasto, deuda, etc. incluyen por tanto todas las entidades que se consideran dependientes de la Administración Regional (organismos autónomos, empresas públicas, fundaciones, consorcios, universidades, etc.), tanto en las cifras que resultan de la Cuenta General y de los datos ofrecidos de elaboración propia, como en las cifras de deuda que proporciona el Banco de España siguiendo los criterios del PDE.

4. LA CRISIS ECONÓMICA Y SUS EFECTOS SOBRE EL DÉFICIT

La crisis económica mundial que comenzó en 2008 originó rápidamente déficits presupuestarios en las diferentes administraciones públicas, como consecuencia del deterioro de las finanzas públicas. La falta de una respuesta rápida y contundente agotó en poco tiempo el margen de política fiscal vía déficit. Esto fue así en general, pero especialmente agravado en el caso de Castilla-La Mancha.

En nuestra Comunidad Autónoma no solo no se adoptaron medidas de incremento de ingreso ni se controló el gasto sino que éste siguió creciendo hasta 2011, lo que agravó sensiblemente el problema de escasez de recursos y de la acumulación de deuda. Tal es así que, como se verá más adelante, en sólo una legislatura (2008-2011), en sólo cuatro presupuestos, se generaron unas necesidades de financiación

de 9.475 millones (déficit acumulado del periodo), un 25% del último dato de PIB de Castilla-La Mancha publicado por el INE para 2014.

El control del déficit, en esta situación de finales de 2011, pasó a ser una prioridad por estar agotado absolutamente cualquier margen de política fiscal vía déficit.

No obstante, aunque la crisis agravó decisivamente la situación de las finanzas públicas de Castilla-La Mancha, tampoco en los años de bonanza el déficit estaba controlado. Nótese cómo en 2007, año récord de recaudación tributaria, con unos ingresos superiores además a los previstos en el presupuesto, ya los recursos económicos eran insuficientes para financiar el volumen de gasto del presupuesto regional, y el resultado fue un déficit de 96 millones de euros.

Debemos destacar que ni el déficit público ni la deuda pública son intrínsecamente malos. De hecho, la política fiscal se utiliza como instrumento de política económica, pero tiene sus límites. Lo que consideramos indeseable es el descontrol del déficit, porque supone descontrolar la deuda y ataca directamente a la sostenibilidad.

5. EL DÉFICIT SE TRADUCE EN ILIQUIDEZ Y PAGOS PENDIENTES

Analizamos a continuación cuáles son los efectos de unas cuentas públicas en déficit: los ingresos no son suficientes para atender a los pagos. Tengamos en cuenta que tras los ajustes de contabilidad nacional, los ingresos quedan muy cercanos a los cobros efectivamente recibidos y los gastos a las obligaciones pagadas o por pagar. Aunque los criterios de la Contabilidad Nacional para ajustar el gasto se basan en la prudencia, y pueden recoger gastos cuyo pago no sea aún exigible, esta no es la regla general. Quedarán entonces por definición pagos pendientes en un importe similar al del déficit incurrido.

Es obligatorio atender estos pagos, como se deriva de la Ley 3/2004 por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. La morosidad, en general, pero también la pública, es vista con recelo por suponer un abuso en perjuicio del acreedor, no sólo en el ámbito nacional sino también en la normativa europea. Además, son claros los efectos negativos que provoca en el tejido empresarial, en especial en la pequeña y mediana empresa.

No se debe ni se puede considerar ni siquiera como una posibilidad para afrontar el déficit público, dejar que se acumulen sin más obligaciones pendientes de pago, por mucho que la figura del interés de demora trate de mitigar los daños (que pueden ser irreversibles, a la empresa cerrada no le sirve ya cobrar). La referencia que debe tomarse es la establecida en la ley, las obligaciones deben pagarse en 30 días.

6. ALTERNATIVAS PARA AFRONTAR EL DÉFICIT

Por tanto, eliminada la mera inacción, ante el déficit público caben sólo dos posibilidades para atender el desequilibrio de pagos:

Primera posibilidad: Que esa diferencia se cubra con un superávit presupuestario inmediato posterior. Dicho con claridad, un año falta dinero pero otro sobra. Pero inmediato, porque ha de respetarse no sólo la obligación de pagar sino los plazos de pago.

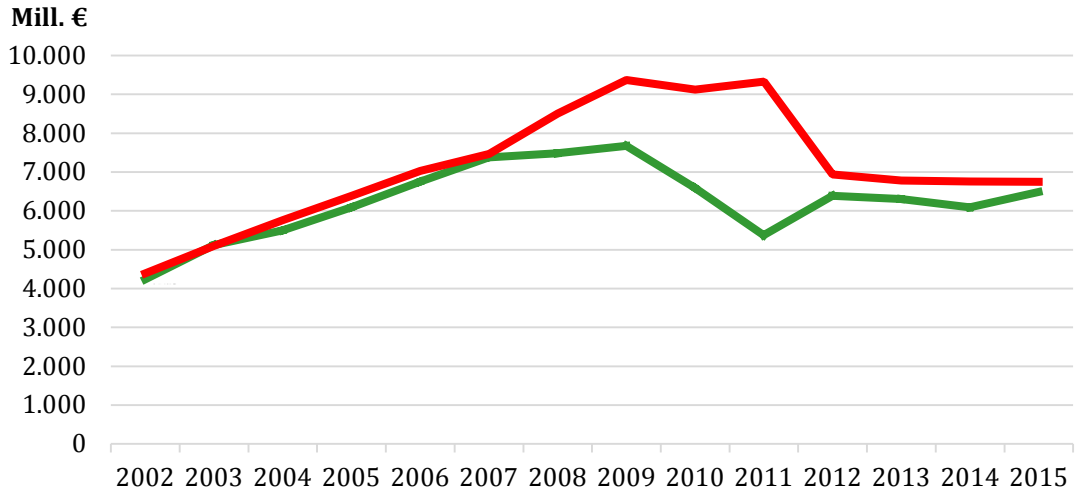
Esta opción queda descartada en el ámbito teórico porque las cuentas públicas de una administración del tamaño de una comunidad autónoma, en las circunstancias de los años posteriores a la crisis, no permitían pasar de inmediato a superávit. Ni por la vía del gasto, ni tampoco por la del ingreso había margen (téngase en cuenta que el desequilibrio en 2011 era de 4.005 millones de euros y, por ejemplo, la recaudación por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que correspondió a Castilla-La Mancha en 2011 fue de 1.171 millones de euros). Bastante reto suponía solo ya la consolidación fiscal sobre la base de los compromisos del CPFF, pensar en lograr superávit era imposible.

Y quedó entonces esta opción también descartada en la práctica porque de 2008 en adelante el déficit no sólo era excesivo sino recurrente y creciente. Atendiendo a la situación acumulada de 2011, resulta absolutamente inimaginable pensar en que el desequilibrio global del periodo 2008-2011 se corrigiera por entero o siquiera en parte vía superávit.

Segunda posibilidad: Que esa diferencia se cubra con deuda financiera. Los acreedores quedan saldados y la devolución del capital repartida a largo del tiempo y expresada a través del perfil de vencimientos. Así se puede acomodar mejor el atender estas obligaciones en periodos en que el ciclo económico y el ajuste realizado en las cuentas públicas hagan posible su amortización. En este caso, por el tiempo transcurrido entre la suscripción de la deuda y su amortización, como resulta de la más aplastante lógica financiera, es necesario pagar intereses, que serán gasto corriente del ejercicio.

7. PERSPECTIVA DE LA POLÍTICA FISCAL EN CASTILLA-LA MANCHA

Gráfico 4 . Evolución de los ingresos y gastos no financieros de JCCM 2002-2015

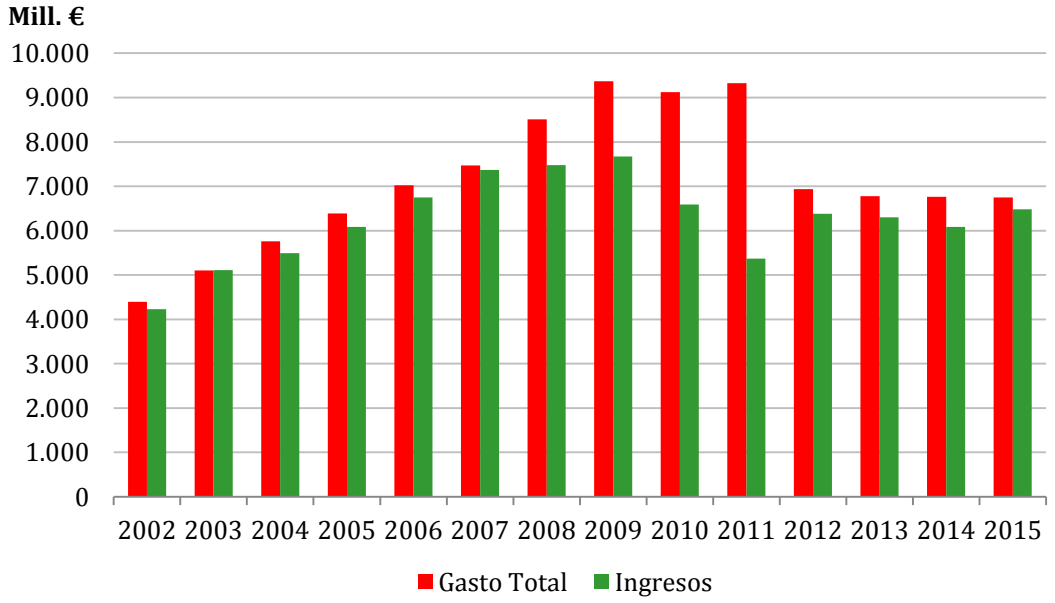


Fuente: elaboración propia a partir de datos de ejecución presupuestaria y ajustes de Contabilidad Nacional según IGAE, debidamente homogeneizados, 2015 según presupuesto aprobado.

En este gráfico analizamos la evolución homogénea de ingresos y gastos desde 2002, en una escala que permite apreciar la magnitud de los desequilibrios y hacernos una idea de la capacidad de maniobra realmente disponible de política fiscal. La línea roja representa los gastos y la verde los ingresos. La diferencia entre ambas es el déficit.

Si preferimos, podemos ver el mismo gráfico pero en otra forma, para ver, por años y en lotes, cuáles eran los ingresos y los gastos.

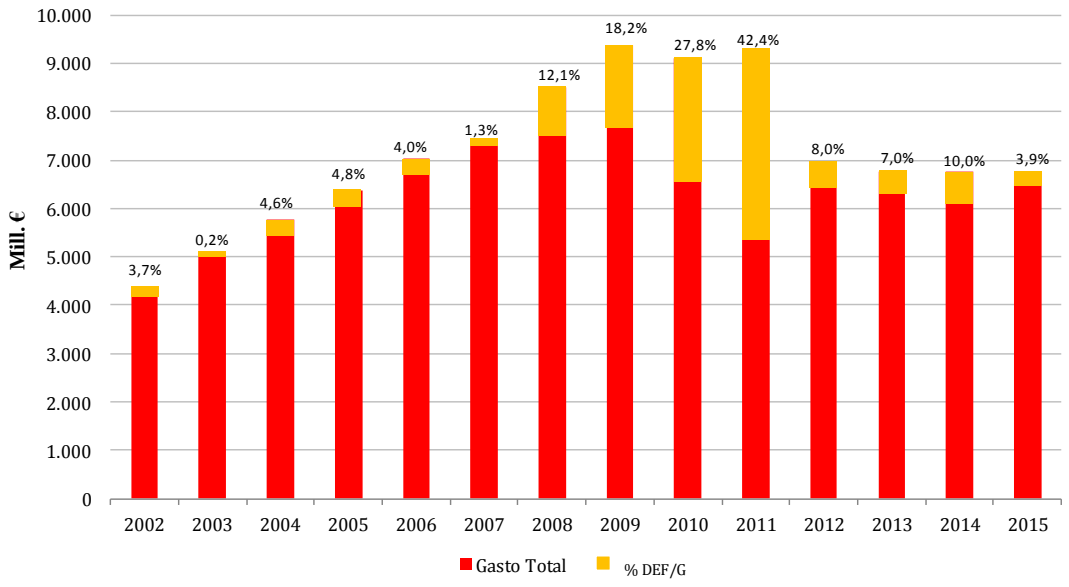
Gráfico 5 . Evolución de los ingresos y gastos no financieros de JCCM 2002-2015



Fuente: elaboración propia a partir de datos de ejecución presupuestaria y ajustes de Contabilidad Nacional según IGAE, debidamente homogeneizados, 2015 según presupuesto aprobado.

O visto de otra forma, qué parte del gasto total en cada año no estaba soportada por los ingresos, o qué porcentaje del gasto se apoyaba en deuda, o en qué proporción un presupuesto se confiaba a la deuda, o cuánta deuda era necesaria para pagar todo el gasto ejecutado en un año.

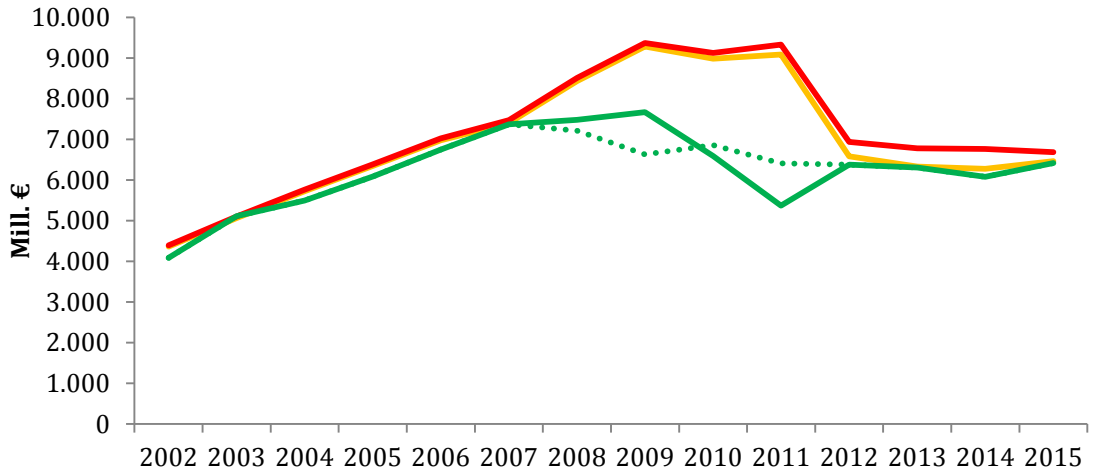
Gráfico 6 . Evolución de los gastos no financieros y del déficit (como % del gasto no financiero) de JCCM 2002-2015



Fuente: elaboración propia a partir de datos de ejecución presupuestaria y ajustes de Contabilidad Nacional según IGAE, debidamente homogeneizados, 2015 según presupuesto aprobado.

En un gráfico algo más complejo vemos la evolución financiera más en detalle. La línea roja representa gasto total, la línea naranja el gasto total menos los intereses, la línea verde ingresos, y la línea verde discontinua ingresos considerando que no hubiera habido errores en el cálculo del SFA en 2008 y 2009 (este aspecto es detallado en otra parte de este documento). La distancia entre la línea verde y la roja es el déficit. La distancia entre la línea verde y la naranja es el déficit primario.

Gráfico 7 . Evolución de los ingresos y gastos no financieros de JCCM 2002-2015



Fuente: elaboración propia a partir de datos de ejecución presupuestaria y ajustes de Contabilidad Nacional según IGAE, debidamente homogeneizados, 2015 según presupuesto aprobado.

En estos gráficos se puede ver: crisis económica en 2008, deterioro de las finanzas, aparición de déficits excesivos, incremento de gasto hasta 2011, incapacidad de los ingresos para financiar el gasto ni siquiera en el último año de bonanza económica, corrección de los desequilibrios a partir de 2011, evolución del saldo primario, efecto de entregas a cuenta infladas de 2008 y 2009 y su impacto en 2010 y 2011 en forma de liquidaciones negativas generando una deuda con el Ministerio.

Sobre el incremento de gasto hasta 2011, es preciso aclarar por qué la curva de gastos forma una especie de letra "m", parece que en 2010 baja y en 2011 vuelve a subir. La explicación es que en 2010 no se redujo realmente el gasto sino que no se contabilizaron obligaciones. En el proceso de regularización del segundo semestre de 2011 se contabilizaron 1.161 millones correspondientes a años anteriores, tal y como se detalla más adelante. Estos hechos figuran en la página 129 del Plan Económico Financiero de Reequilibrio de Castilla-La Mancha para el periodo 2012-2014, que fue aprobado en la sesión del CPFF de 17 de mayo de 2012. Así pues, en 2010 el gasto real era superior al contabilizado, y en 2011 el gasto imputable al ejercicio inferior, pues incorpora todo el de 2011 y parte atribuible a años anteriores.

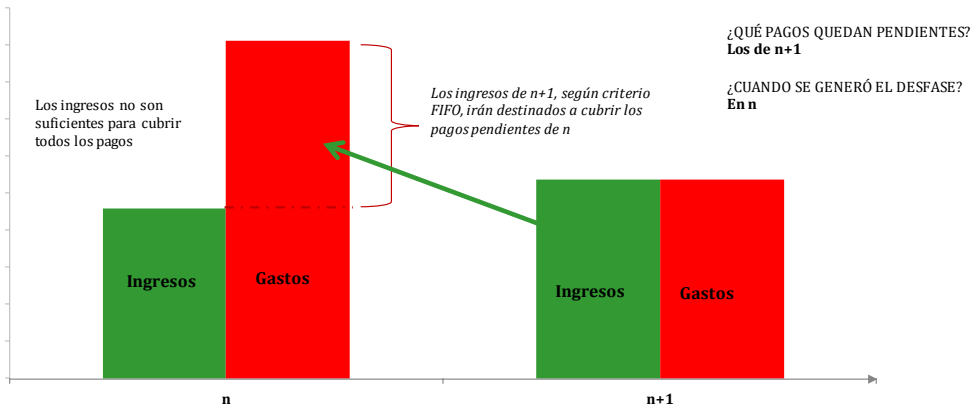
8. PRECISIONES SOBRE GESTIÓN DE TESORERÍA, DÉFICIT Y PAGOS PENDIENTES

Es necesario detenerse en la gestión de Tesorería, porque los criterios habitualmente utilizados en la misma pueden provocar que al hacer enumeración de obligaciones pendientes de pago, y agruparlas por ejercicio, resulte una imagen distorsionada de las causas de la acumulación de deuda con acreedores.

En la gestión de la Tesorería es natural atender, en general, con los cobros corrientes las obligaciones de pago más antiguas sin distinguir ejercicios presupuestarios. Es decir, los ejercicios presupuestarios no son compartimentos estancos en la Tesorería, de forma que cada año los cobros recibidos se destinen a pagar obligaciones generadas en ese mismo año. Es el conocido criterio FIFO (*first in first out*), que aunque no se aplica en todos los casos (existen infinidad de obligaciones de pago de diferente naturaleza), sí refleja cómo funciona en general la caja. Ello puede provocar confusión sobre el origen de las necesidades de financiación.

Así, trataremos de expresarlo en un ejemplo simple pero ilustrativo: El año n una administración cierra con déficit por primera vez. No existían al inicio pagos pendientes de años anteriores. De acuerdo con el criterio FIFO, los primeros ingresos del año n+1 irán destinados a pagar las obligaciones pendientes que quedaron del año n, y que serán coincidentes con el déficit. En caja, el desequilibrio se arrastrará el año n+1 hasta que se financie el déficit del año n, y se materializará en obligaciones de pago generadas en n+1, aunque este año cierre en equilibrio. Este efecto es necesario tenerlo en cuenta porque provoca enorme confusión en escenarios de déficit elevado, recurrente, y no financiado.

Gráfico 8. Ejemplo sobre arrastre de desequilibrio en Tesorería



Fuente: elaboración propia

Pero este efecto no altera la naturaleza del desfase en tesorería: un desfase presupuestario en forma de déficit, ni el origen del desfase: el año n. Tampoco altera la necesidad de financiarlo y encontrar quien lo financie.

De igual manera es necesario tener en cuenta que en ciertas operaciones de gasto que constituyen déficit de un año, el pago es exigible de forma aplazada. Lo que quiere decir que, por ejemplo, en una operación del año n en que se haya pactado el aplazamiento de pago al año n+1, la necesidad de financiar ese pago surgirá en n+1, lo que en ningún caso altera cuál es su origen real. Esto ocurre, por ejemplo, con las liquidaciones negativas del Sistema de Financiación Autonómico (en adelante SFA) de 2008 y 2009.

El rastreo de operaciones concretas de pago, o de acreedores, puede dar lugar a equivocaciones en el diagnóstico de la situación financiera, por lo que la política financiera, para resolver de raíz los problemas debe siempre acudir al origen de los desequilibrios.

9. OBLIGACIÓN DE FINANCIAR EL DÉFICIT

El déficit público debe ser financiado. En primer lugar porque la normativa contra la morosidad pública impone ciertos plazos para los pagos que las administraciones públicas deben respetar. Recordemos que la ley establece 30 días para el pago. Además, porque lo contrario genera una acumulación sucesiva de pagos pendientes que termina por intoxicar el funcionamiento de la economía privada, multiplicando los efectos perversos del desequilibrio excesivo en las finanzas públicas.

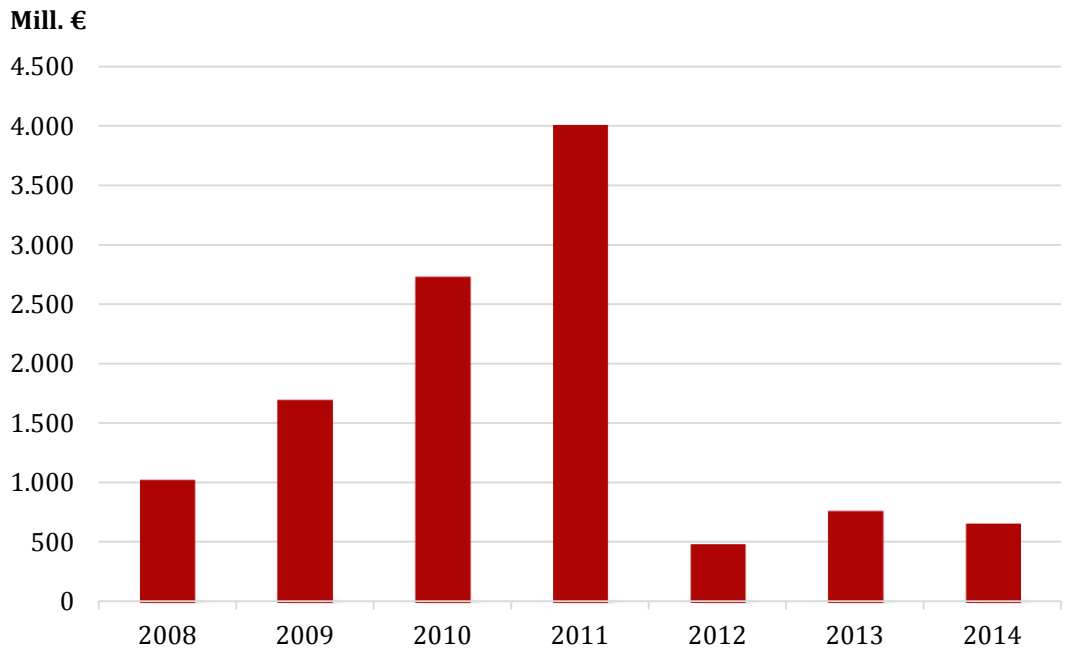
Y así como en sentido estático el déficit debe ser financiado, una vez que se ha incurrido en él (lo contrario sería una ilegalidad y sobre todo una irresponsabilidad), en sentido dinámico sólo debe proyectarse el déficit que se pueda financiar. Y que se pueda en un doble sentido: por un lado que haya inversores interesados en financiar, es decir, posibilidad real de encontrar operaciones financieras concretas, de que alguien esté dispuesto a prestar su dinero. Y en un segundo sentido, que se pueda asumir esa deuda, que haya capacidad financiera real para atender el gasto por intereses durante la vida de la operación financiera, y que el stock de deuda sea asumible, que no afecte a la sostenibilidad y la devolución del principal esté asegurada.

Por tanto, la importancia de financiar el déficit obliga a los responsables de las finanzas a planificar sólo aquél déficit que pueda ser financiado.

Hoy el control de la deuda comercial, de la morosidad pública, está elevado al rango de principio de sostenibilidad financiera. Hay que modular en gasto en función de la capacidad de pago.

10. EL DÉFICIT EN CASTILLA-LA MANCHA

Gráfico 9. Evolución del déficit en Castilla-La Mancha



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la IGAE

En las finanzas públicas de CLM pueden distinguirse dos periodos claramente diferenciados, el 2008-2011 y el 2012-2014. Uno caracterizado por déficit excesivo, recurrente, creciente, no financiado. Otro con déficit contenido y financiado de antemano. Ambos periodos coinciden con dos legislaturas de gobiernos distintos, con políticas fiscales bien diferentes.

El déficit del primer periodo fue de 9.475 millones de euros, incluyendo las liquidaciones negativas del Sistema de Financiación Autonómico de 2008 y 2009 practicadas en 2010 y 2011 y que generaron una deuda frente al Estado. El detalle de los años es el siguiente:

Tabla 1. Evolución del déficit público en Castilla-La Mancha. 2008-2014

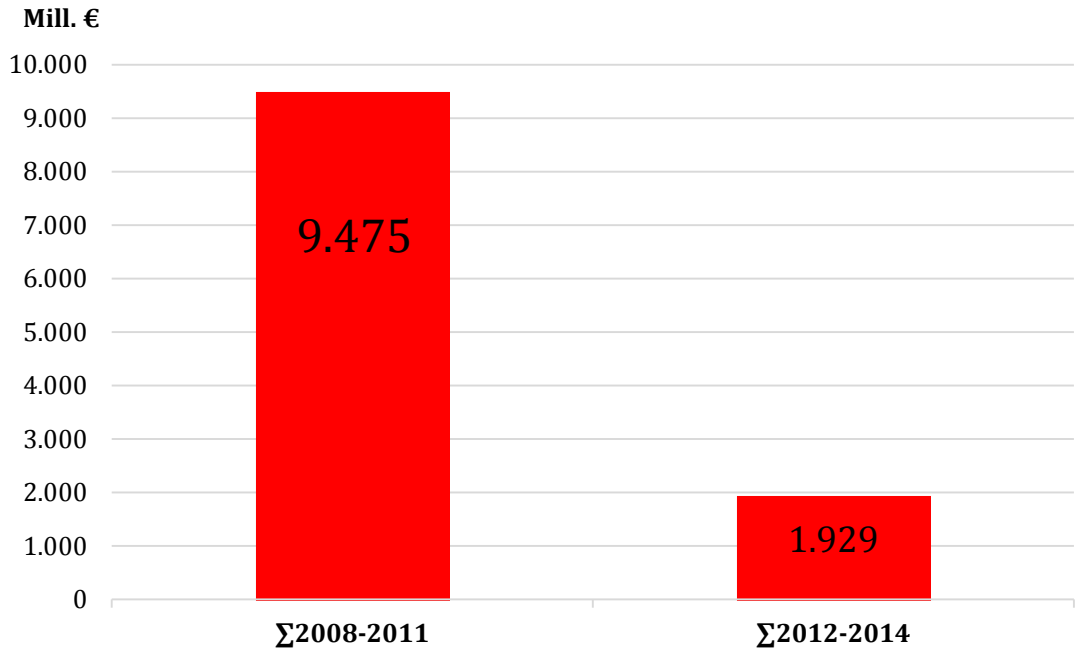
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Déficit. Mill. €	1.032	1.702	2.736	4.005	493	770	666

Nota: el déficit de los años 2010 y 2011 incluye 267 mill. € y 1.929 mill. €, respectivamente, correspondientes a las liquidaciones negativas del SFA. El déficit de 2013 incluye 293 mill. € de operaciones *one-off*
Fuente: *Fuente*: elaboración propia a partir de datos de la IGAE

Es necesario establecer el corte de los periodos en diciembre de 2011 dado que en el segundo semestre de dicho se llevó a cabo un procedimiento profundo de regularización de obligaciones pendientes de contabilizar. Fueron contabilizados en el presupuesto de 2011 1.151 millones de euros correspondientes a años anteriores. De ellos 605 millones sí habían sido al menos reflejados en contabilidad nacional en años anteriores a través de la cuenta 409, no así el resto. Incluso fue necesaria la tramitación de una ley de suplemento de crédito, que amparase este proceso, en las Cortes de Castilla-La Mancha por importe de 1.533 millones y que dio lugar a la ley autonómica 14/2011. El presupuesto inicial padecía insuficiencias crónicas sólo para financiar el gasto del año, por lo que contabilizar, además del corriente, el pendiente de años anteriores, resultaba imposible sin un suplemento.

Podemos representar gráficamente el déficit acumulado en cada etapa:

Gráfico 10. Déficit acumulado por periodos en Castilla-La Mancha



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la IGAE

Tal y como se ha detallado anteriormente el déficit debe ser financiado.

11. INCREMENTO DE DEUDA FINANCIERA EN CADA ETAPA

Antes del comienzo de la crisis económica la deuda financiera era de 2.501 millones de euros según el Banco de España, a 31 de diciembre de 2007. Entre 4t 2007 y 4t 2011 la deuda financiera se incrementó en 4.464 millones de euros (un 178,5%). Entre 4t 2011 y 4t 2014 se incrementó en 5.893 millones de euros (un 84,6%).

Lo primero que llama la atención es que mientras que el déficit de los años 2008-2011 es de 8.167 millones (más 1.308 millones de liquidaciones negativas del SFA de 2008 y 2009, en total 9.475 millones), durante el mismo periodo la deuda financiera sólo se incrementó en 4.464 millones de euros. Esta circunstancia no quiere decir que decaigan los principios generales citados anteriormente: el déficit genera obligaciones pendientes de pago que es necesario atender, para lo cual hay que recurrir a la deuda en el mismo importe o similar al del déficit.

La explicación está en el cierre de mercados y la vigilancia del Estado: cuando una unidad económica genera unas necesidades de deuda excesivas los mercados desconfían de la capacidad de repago y no financian, o lo hacen de forma más restringida y con mayor retribución, con tipos de interés superiores. Y por otro lado, por imperativo legal, la tutela que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (en adelante MINHAP) ejerce sobre las CCAA entra en funcionamiento. Durante un tiempo, prácticamente la única reacción oficial que merecía el descontrol de las cuentas autonómicas era restringir el acceso a la deuda, y dejar que el déficit se acumulase en obligaciones pendientes de pago. Esta situación, llevada al extremo es la que tuvo lugar en CLM durante el periodo 2008-2011. El déficit que no se corresponde con el incremento de deuda financiera estaba en otra clase de acreedores, que se han venido denominando genéricamente deuda comercial. Aquí encontramos empresas por facturas, particulares y familias por subvenciones, tercer sector, entidades locales de toda clase, administraciones públicas, el Estado por las liquidaciones negativas del SFA de 2008 y 2009, y un largo etcétera.

Como Castilla-La Mancha no tenía un plan económico financiero solvente que corrigiese las graves desviaciones en las cifras de déficit, ni mostraba interés en ello, carecía de autorización de endeudamiento, y por tanto no podía financiar el déficit ya materializado. Parte del cual ni siquiera estaba aflorado, como primer paso para pagar o financiar. Por otra parte, como no se adoptaban medidas de contención de gasto, o de incremento de ingreso, el gasto seguía creciendo, el déficit aumentaba y las obligaciones de pago se acumulaban cada vez a mayor volumen.

Si la Comunidad Autónoma hubiera financiado la totalidad de su déficit 2008-2011 la deuda financiera debería haber crecido desde 2.501 en 2007 en unos 9.475 millones en el periodo 2008-2011, y por tanto a finales de 2011 (manteniendo el mismo nivel de deuda comercial y no financiera que a finales de 2007) debería haberse situado la deuda financiera en 11.976 millones de euros. Esto es, un incremento de un 478% sobre la deuda financiera de 2007. O en otros términos, supondría un 31,6% del último dato de PIB conocido.

Dado que no se financió la totalidad del déficit sino sólo una parte, puede decirse que la diferencia entre el sumatorio de déficit 2008-2011 y el incremento de deuda financiera del periodo 2008-2011 estaba en acreedores no financieros de toda clase. Esta cifra pendiente de pago, y con obligación de financiar en general, que debió financiarse en la legislatura pasada y no se hizo, es la que tuvo que ser asumida en la presente legislatura y explica la evolución de la deuda financiera del periodo 2012-2014.

12. NOTA SOBRE LAS LIQUIDACIONES NEGATIVAS DEL SFA DE 2008 Y 2009

Los años 2008 y 2009 el Estado calculó unas entregas a cuenta (y por tanto provisionales) del SFA basadas en unas estimaciones que resultaron muy distantes de la realidad de la recaudación tributaria. Cuando llegó el momento de la liquidación se convirtieron en lo que realmente eran: un mero anticipo, y se determinó lo que a la vista de la recaudación efectiva de los recursos cedidos a las Comunidades Autónomas le correspondía a Castilla-La Mancha. El resultado fue que se habían anticipado muy superiores a las que finalmente correspondía, y ahora había que devolver. El importe fue extraordinariamente importante: 267 Millones en 2010 respecto de 2008, y 1.041 millones en 2011 respecto de 2009. Inasumible para Castilla-La Mancha, pero no deja de ser un menor ingreso de 2010 y 2011 procedente de 2008 y 2009, no deja de ser déficit de 2010 y 2011, y no deja de ser un aumento de deuda total en esos años.

Es deuda porque las liquidaciones negativas generaron una deuda con el Estado por su importe. Se han habilitado mecanismos que ahora veremos para permitir que se puedan ir asumiendo en el tiempo, facilidades de pago. Pero no se ha alterado su naturaleza de deuda con el Estado: de verdadero pasivo exigible, como recientemente ponía de manifiesto el Tribunal de Cuentas en el informe de fiscalización de las cuentas de 2012.

Estas liquidaciones, que suponen un menor ingreso, no suelen aparecer en los datos que se publican de déficit de las CCAA de 2010 y 2011. Sin embargo fue una deuda que se generó en esos años y que a medida que se van produciendo los vencimientos del aplazamiento a 10 años se va traduciendo en deuda financiera (a finales de 2014 se aprobó una aplazamiento adicional a 20 años, 240 mensualidades en total). De hecho, es el propio FLA el que financia estos vencimientos. Todo este sistema deriva de acuerdos del CPFF. Desde 2011 parte del incremento de la deuda financiera neta total va dirigida por tanto a disminuir la deuda con el Estado, y no es incremento de la deuda neta total. En nuestro caso concreto supone 124,58 millones de euros al año.

13. IMAGEN FIEL

No podemos dejar de señalar otra de las consecuencias que provoca el dejar de financiar déficit una vez que se ha incurrido en él.

Dada la importantísima acumulación de obligaciones pendientes de pago a finales de 2011, la situación financiera de la JCCM no se podía apreciar a la vista de la deuda financiera. El resto de deuda no era objeto de publicación, ni siquiera estaba registrada o contabilizada en algunos casos, y representaba un porcentaje elevadísimo de la deuda total.

La cifra de deuda financiera no era la imagen fiel de la situación financiera de la JCCM en 2011.

Baste recordar cifras y apreciar proporciones. Tomaremos las cifras que fueron expuestas en la comparecencia en las Cortes de Castilla-La Mancha sobre el informe de fiscalización de la Cuenta General del 2012. Son importes aproximados, porque la de acreedores es un mínimo obtenido de los pagos acogidos al Mecanismo de Pagos a Proveedores, pero para representar proporciones son suficientes. La deuda financiera era de: 6.965 millones (excluido *confirming/factoring*), un 55%. La deuda con acreedores en general era de: 4.268 millones, un 34%. Y la deuda con el MINHAP derivada de las liquidaciones negativas era de: 1.298 millones, un 10%. La observación de los datos del Banco se España sólo suponía algo más de la mitad de la deuda de la JCCM.

Hoy, la deuda financiera, de inmediata consulta en los datos que periódicamente pública el Banco de España, sí es representativa de lo que es la deuda total de la JCCM.

Atendiendo a los últimos informes oficiales publicados de marzo de 2015, la deuda financiera representaba el 33,7% del PIB según el Banco de España y la deuda no financiera el 1,01% del PIB según el MINHAP.

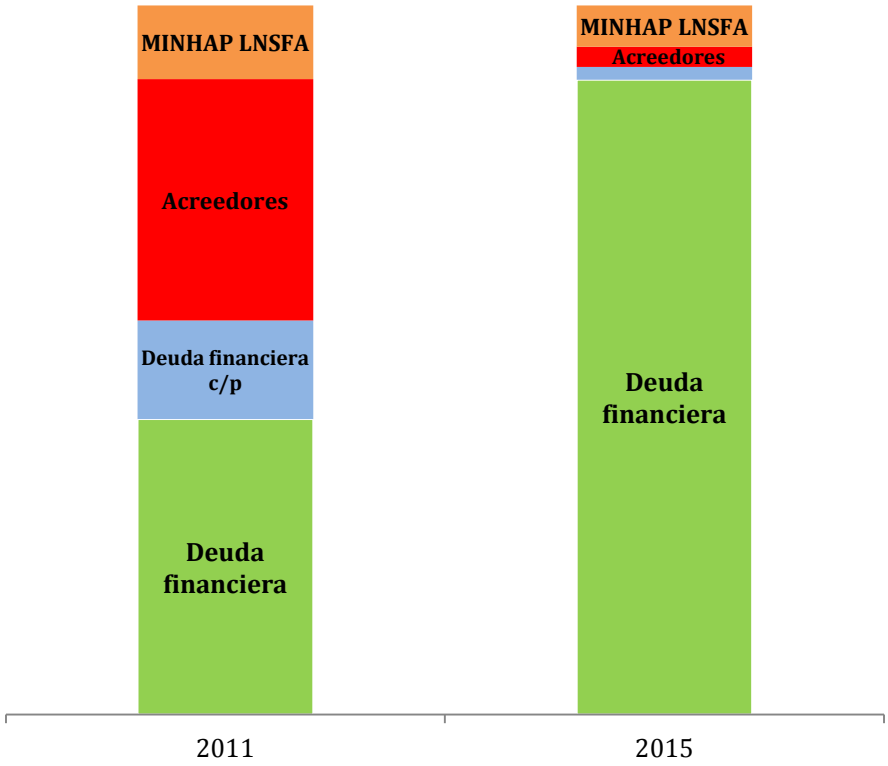
Pero es que además, se han hecho avances en transparencia significativos. La importancia de pagar a los acreedores ha dado lugar a que la Ley Orgánica 9/2013, de control de deuda comercial haya elevado al rango de principio de sostenibilidad financiera el control de la deuda comercial. En desarrollo de dicha Ley se aprobó el Real Decreto 635/2014, por el que se desarrolla la metodología de cálculo del periodo medio de pago a proveedores de las Administraciones Públicas y los datos de deuda comercial, homogeneizados para todas las administraciones públicas, son publicados por el MINHAP mes a mes para todas las CCAA, de forma individualizada y con enorme profusión de datos: Deuda comercial, deuda no financiera, plazos de pagos, datos de evolución, desglose por gasto sanitario/no sanitario, desglose por operaciones corrientes/de capital, desglose origen año corriente/anteriores, desglose operaciones pagadas/pendientes, ratios sobre PIB, datos acumulados/por CCAA…

Por lo tanto, además de que la proporción de deuda comercial sobre financiera ya no es significativa como para alterar la imagen fiel, es posible conocerla a través de datos públicos y periódicos. Resulta de interés no sólo para el análisis de la situación de una Comunidad Autónoma aisladamente considerada sino para ver su posición relativa con el resto.

Si representamos, a partir de los datos del Banco de España, de la Cuenta General en el caso de 2011, de los datos oficiales del MINHAP en el caso de la deuda no financiera de 2015, y de los datos del MINHAP en el caso de la deuda con el Estado

por las liquidaciones negativas de 2008 y 2009 resultan para cada momento las siguientes proporciones:

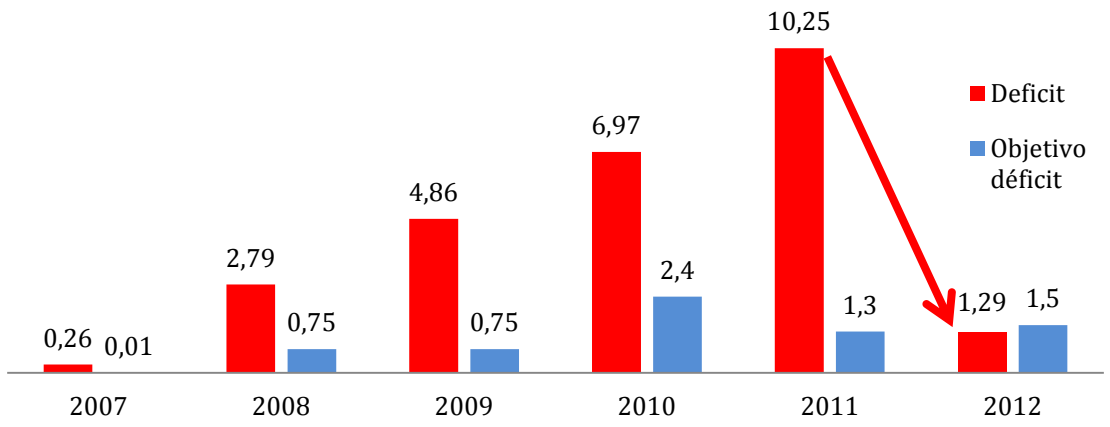
Gráfico 11. Estructura de la deuda total por tipo de acreedor



Nota: LN SFA corresponde a las liquidaciones negativas del Sistema de Financiación Autonómico
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Bde y del MINHAP

14. REEQUILIBRIO DE LAS CUENTAS PÚBLICAS A PARTIR DE 2011

Gráfico 12. Reducción del déficit en 2012



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la IGAE

En este nuevo periodo da comienzo la reducción del déficit, cortando en seco la generación de nueva deuda. El margen fiscal, como se expuso anteriormente estaba agotado vía déficit y era urgente garantizar la sostenibilidad del sistema y cortar la necesidad de nueva deuda que supone el déficit público. En sólo un año se paso de un 10,2% de déficit sobre PIB (incluyendo liquidaciones negativas del SFA) a un 1,5% logrado en 2012 y un 1,29% según el último dato de la IGAE en metodología SEC-2010.

Además, la generación de nueva deuda responde a una política fiscal planificada de déficit reducido, decreciente, y financiado. De hecho, el déficit es financiado en tiempo real, mes a mes, por el Fondo de Liquidez Autonómico (en adelante FLA), por lo que, ajustando el déficit a los compromisos del CPFF no es posible generar nuevos desequilibrios de tesorería. Hacemos notar que, al igual que advertimos anteriormente sobre el seguimiento individualizado de pagos que puede llevar a conclusiones erróneas, con el FLA ocurre lo mismo. En ocasiones en el FLA correspondiente a un año se cargan obligaciones correspondientes a anteriores, precisamente por seguir un criterio FIFO, estando pendiente lo más antiguo (que genera intereses de demora) no tiene sentido pagar lo más nuevo.

En todo caso, la suscripción de deuda nunca podría ser superior a la autorizada por el MINHAP, y que para nueva deuda neta tiene por objeto financiar el déficit autorizado, aunque en ocasiones se ha habilitado una parte para excesos sobre el

déficit autorizado. En principio las autorizaciones están limitadas al déficit autorizado corriente y a los vencimientos de aplazamientos de las liquidaciones negativas del MINHAP del SFA DE 2008 y 2009, que se devuelven en décimas partes y que son déficit de 2010 y 2011.

No es necesario aclarar que las operaciones de deuda, salvo los intereses, se recogen en los capítulos 8 y 9, por lo que nada tienen que ver con el déficit. Sobre el déficit corriente no se actúa con la emisión o amortización de deuda. En la reducción del déficit la evolución de la deuda financiera no ha tenido ninguna influencia. Hemos constatado cómo en ocasiones, posiblemente por la forma de funcionar la contabilidad en otra clase de Administraciones Públicas, se identifica incremento de deuda y reducción del déficit. El incremento de deuda debe asociarse con reducción de la morosidad o incremento de déficit.

15. IMPACTO EN EL DÉFICIT DE 2013 DE DOS SUCESOS ONE-OFF

En el año 2013 se produjeron dos hechos de considerable importancia económica que impactaron en las cuentas. Uno fue consecuencia de las sentencias del Tribunal Constitucional 196/2012 y 60/2013, por las que se declaraba la nulidad de pleno derecho del Impuesto sobre Determinadas Actividades que Inciden en el Medio Ambiente (en adelante IDAIMA), un impuesto sobre actividades nucleares. Dado que este impuesto había sido contabilizado e ingresado durante los 12 años de vida del mismo, hubo que efectuar la devolución de ingresos indebidos correspondiente, que como es natural lleva aparejada intereses. Ello supuso 212 millones de euros en el ejercicio, que computaron en contabilidad como minoración de ingresos.

Además, se detectó un error en los criterios utilizados para el ingreso del IVA en la sociedad de carreteras de CLM. Se utilizaba un criterio de caja, sin que estuviera amparado por ninguna interpretación que resultara razonable de la normativa fiscal. La regularización mediante declaraciones complementarias, y los correspondientes recargos e intereses de demora supusieron 81 millones de euros en el ejercicio, que computaron en contabilidad nacional a través de los ajustes de empresas públicas, como mayor gasto.

Estas dos circunstancias, por su naturaleza, no estaban evidentemente previstas en presupuesto, y por su cuantía eran inasumibles dentro del objetivo de déficit del CPFF, porque requerían un recorte paralelo de gasto en la misma cuantía. Por ello el déficit se excedió sobre el objetivo autorizado exclusivamente en el importe de estos dos hechos, 293 millones de euros. Eliminando estas dos circunstancias, el déficit hubiera cerrado en línea con el objetivo asignado en CPFF, el 1,3%.

Son dos hechos, *one-off*, que cumplen las siguientes condiciones, que justifican que desde el punto de vista financiero tengan una consideración especial en el análisis de las finanzas públicas:

- Absolutamente excepcionales, no solo extraordinarios.
- Imputables a años anteriores.
- No recurrentes.
- Inasumibles por la cuantía en el presupuesto ordinario.
- No son voluntarias, ni responden a decisiones discrecionales de un gobierno o un gestor, es obligatorio atenderlas.

Estos hechos están perfectamente acreditados y figuran en el Plan Económico Financiero de Reequilibrio de Castilla-La Mancha para el periodo 2014-2015 que fue aprobado por el pleno del CPFF de 23 de diciembre de 2014.

16. EL DÉFICIT DE 2014

En 2014 el dato de avance arroja un 1,76% PIB, sobre un objetivo marcado del 1%. La desviación responde a dos efectos coyunturales, y que no desvirtúan el que la política fiscal de reducción del déficit y crecimiento económico está dando resultados.

Por un lado, caída de ingresos del SFA: las entregas a cuenta del SFA calculadas en el verano de 2013 y que se recibieron en 2014 sufrían una caída muy importante respecto del año anterior: 185 millones de euros. Esta caída no se ha correspondido con la evolución de los tributos gestionados por el Estado, incluidos en las entregas a cuenta y sujetos a liquidación. De hecho, la recaudación acumulada en diciembre por IVA crecía un 8,8% y por IRPF un 6,8% en Castilla-La Mancha, según el informe mensual de recaudación de diciembre de la AEAT. Sin embargo, la diferencia entre la estimación inicial, en este caso pesimista, y la realidad de los ingresos tributarios, por el funcionamiento del SFA, tiene efecto 2 años más tarde, en el momento de la liquidación. Las entregas a cuenta calculadas para 2015 vuelven a subir, y son más coherentes con la evolución de la economía.

Por otro lado, para acometer la financiación de los déficits pendientes, y el consiguiente incremento de la cartera de deuda financiera, los gastos globales por intereses han estado creciendo durante los últimos años. Una vez financiado prácticamente todo lo acumulado, y dado que el déficit corriente es reducido, la entrada de nueva deuda será muy contenida y sin embargo la bajada de tipos de interés muy contundente, por lo que el efecto neto es una caída brusca, a partir de este año del gasto en intereses. Por tanto, 2014 fue el punto más alto y el último año de intereses elevados antes de la caída en picado de los gastos financieros. Esta caída en el gasto se mantendrá en 2016 porque las especiales condiciones de la

financiación del Estado a tipo cero para este año, pasan a ser al tipo 0,834%, de forma que es sostenible, y nuestra previsión actual de intereses para 2016 es de 256 millones de euros.

La desviación sobre el objetivo de déficit, que por otra parte fue común a casi todas las comunidades autónomas (en todas influyó posiblemente en alguna medida el cálculo pesimista de las entregas a cuenta), no respondió en Castilla-La Mancha a un incremento de gasto.

En todo caso, el presupuesto de 2015 (que recoge ya la mejora de los ingresos del SFA y está disfrutando la caída del gasto en intereses) está alineado con el objetivo fijado para este año por el CPFF del 0,7%. No queda comprometida ni la sostenibilidad ni la consolidación fiscal.

17. TRANSPARENCIA Y CONTROL

Han sido numerosas las medidas adoptadas por la Consejería de Hacienda para mantener el control y velar por la transparencia en la gestión de los recursos públicos.

El punto de partida consistió en determinar la verdadera situación financiera de la Administración Regional. Ya se han dado algunos detalles del proceso de regularización emprendido en el segundo semestre de 2011. Este proceso fue seguido además en otras Comunidades Autónomas, y estuvo alentado por la puesta en marcha del Fondo de Financiación del Pago a Proveedores de 2012. Puede apreciarse que la iniciativa de Castilla-La Mancha fue previa en que no hubo nuevas operaciones contabilizadas después de conocerse la existencia del mecanismo de pago, que exigía que hubieran computado al menos en Contabilidad Nacional a través de la cuenta 409. Estaba ya todo contabilizado.

Para evitar que este proceso se volviera a repetir se adoptaron, entre otras, medidas como:

- Implantación del Registro Contable de Facturas, que recoge la situación de las facturas, y que tiene íntima relación con la cuenta 409, por el importe de aquellas facturas registradas que no han sido consignadas en el presupuesto.
- Interconexión automática entre el registro único y el registro contable de facturas, a fin de que no sea posible ocultar las facturas presentadas por los acreedores. Las facturas entran en registro único, se registran, y se envían (on line) al registro contable. Se establecen unos plazos máximos para cada trámite, y se establecen sanciones por incumplimiento de los plazos.
- Las medidas operativas anteriores se recogieron normativamente en la Orden de 14/11/2012, de la Consejería de Hacienda, por la que se regula el

procedimiento de control de la facturación no electrónica de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Se dan dos días para anotar en el Registro los documentos entrados.

- Similares obligaciones se implantan para el resto de entes del sector, a través de la Central de Información del Sector Público.
- Asimismo, y en el ámbito de la facturación electrónica, se ha publicado la Orden de 04/02/2015, de la Consejería de Hacienda, por la que se crea el Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y se regula el procedimiento para su tramitación, para garantizar que todas las facturas electrónicas que se reciban, se encaminen automáticamente al registro contable de facturas.
- Publicación mensual del periodo medio de pago a proveedores, utilizando la normativa homogeneizadora establecida por la Administración General del Estado (Real Decreto 635/2014, de 25 de julio). En esa misma publicación periódica, y utilizando metodología uniforme, se calculan las cifras de deuda comercial y deuda no financiera.

Así, con este marco normativo y operativo, puede garantizarse que las cifras de gasto obligado, deuda comercial, deuda no financiera, plazos de pago, etc. que se publican son la imagen fiel de la completa actividad financiera de la JCCM. Los canales de entrada de facturas están controlados, y monitorizados por la consejería de Hacienda, incluso los correspondientes al ámbito sanitario.

18. INFORMACIÓN PÚBLICA

La deuda pública representa hoy en día una preocupación importante del ciudadano. Los incrementos de deuda pública generan una alarma social considerable.

Consideramos esencial ofrecer una información financiera completa y veraz, que permita a cada uno juzgar cómo se gestiona su dinero por una Administración Pública.

Sentado que el origen de la deuda es el déficit, es especialmente trascendente informar a los ciudadanos del déficit proyectado y ejecutado. Es la parte de nuestro gasto público que se apoya en deuda. Y respecto del proyectado, que el presupuesto elaborado sea veraz, ya que así el déficit planificado también lo será.

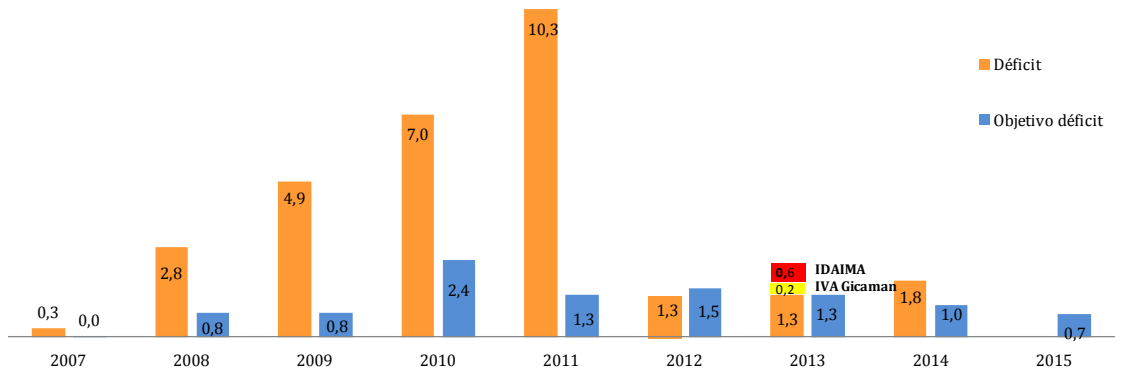
Una gestión responsable de las cuentas públicas obliga a informar a los ciudadanos sobre de cuántos recursos futuros va a disponer para financiar su gasto actual: de su déficit y de la deuda que genera.

Los presupuestos del periodo 2008-2011, cuando fueron presentados a los ciudadanos a través de sus representantes en las Cortes de Castilla-La Mancha

proyectaron, según la cuenta financiera, unas necesidades de deuda de: 407millones en 2009, 1.121 en 2010 y 473 en 2011. La suma da 2.001 millones. Sin embargo la deuda que verdaderamente generaron fue de 9.476 millones. 7.475 millones de euros de deslizamiento.

Los presupuestos del periodo 2012-2014 han cumplido con lo programado, y con lo presentado a los ciudadanos. El déficit se ha ajustado a lo previsto, y las diferencias con el objetivo de estabilidad, reducidas, han estado causadas por circunstancias justificadas que ya han sido relatadas.

Gráfico 13. Objetivo de déficit y resultado



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la IGAE

Ha sido constante la tarea de comunicación, información y debate en esta legislatura sobre las consecuencias de una gestión sensata y responsable de las finanzas públicas. Todas las acciones de política financiera han sido relatadas a través de comparecencias públicas, pero en el ámbito parlamentario el debate presupuestario y financiero ha sido incesante. Se ha debatido en Pleno, en Comisión, sobre deuda, sobre déficit, sobre mecanismos de pago, etc.

Recogemos aquí algunas de las ocasiones en que se ha debatido la materia:

- Comparecencia en Comisión de Economía y Presupuestos al objeto de informar sobre la política general a seguir por la Consejería de Hacienda en la legislatura, del día 7 de marzo de 2012. En la página 3 y ss. del diario de sesiones se explica la situación que se produce tras años de déficit excesivo, en la página 13 y 14 se trata el área de política financiera y se explica la tarea que se va a acometer de pagar a proveedores, convertir deuda

comercial en financiera y aflorar el verdadero endeudamiento, como cuestiones más importantes.

- Debate en Pleno de enmienda a la totalidad de los Presupuestos Generales de la JCCM para 2012, de 12 de junio de 2012. En la página 3 se expone como un condicionante importante de las cuentas públicas la situación de deuda y de déficit, y ya se valora en al menos 10.800 millones la deuda total de la JCCM (excluidas liquidaciones negativas del SFA). En la página 9 se hace una referencia a la deuda y a los mecanismos de pago.
- Comparecencia en la Comisión de Economía y Presupuestos para informar de la ejecución presupuestaria de 2011 y proyecto de ley de Presupuestos Generales de la JCCM para 2012. Se ofrece diversa información sobre la deuda.
- Debate en Pleno de aprobación de los Presupuestos Generales de la JCCM de 2012, de fecha 11 y 12 de julio de 2012. En la página 5 y ss. se hace referencia a la situación de la deuda.
- Debate en Pleno sobre la Cuenta General de los años 2008, 2009 y 2010. En la página 32 y siguientes del diario se exponen las consecuencias de las irregularidades detectadas en las cuentas regionales de esos años.
- Debate en Pleno sobre medidas de liquidez, sustancialmente el Fondo de Liquidez Autonómico (FLA), de 4 de octubre de 2012. Se relatan detalladamente los problemas de liquidez, su origen, y su solución, y en definitiva la situación financiera de la JCCM. Consultar páginas 9 y siguientes del diario de sesiones.
- Debate en Pleno de enmienda a la totalidad de los Presupuestos Generales de la JCCM para 2013, el día 8 de noviembre de 2012. Encontramos referencias a la materia en las páginas 4, 5 y 8.
- Comparecencia en Comisión de Economía y Presupuestos para informar de la ejecución presupuestaria de 2012 y de los Presupuestos Generales de la JCCM para 2013, del día 20 de noviembre de 2012. En las páginas 11 y siguientes y 14 y siguientes se da cuenta de la situación de deuda y mecanismos de pago, y se expone el proceso de conversión de deuda comercial en financiera que no implica aumento de deuda total.
- Debate en Pleno de aprobación de los Presupuestos Generales de la JCCM para 2013, del 20 y 21 de diciembre de 2012. En la página 4 se recuerda que quien genera la deuda es quien genera el déficit, además de otras referencias.
- Comparecencia en Comisión de Economía y Presupuestos sobre la incidencia y aplicación en Castilla-La mancha de los diferentes mecanismos de pago, del 19 de junio de 2013. Aquí encontramos a lo largo de todo el debate una profunda exposición de todas las circunstancias de déficit, morosidad, financiación, etc.
- Debate en pleno sobre la Cuenta General de 2011, de 17 de octubre de 2013. Se exponen las circunstancias e irregularidades que se encontraron en las cuentas de 2011 y su verdadera incidencia en la sostenibilidad y la deuda pública. Consultar páginas 23 y siguientes del diario de sesiones.

- Debate en Pleno sobre la enmienda a la totalidad de los Presupuestos Generales de la JCCM de 2014, del día 30 de octubre de 2013. En las páginas 15 y siguientes se hacen numerosas reflexiones sobre la estabilidad presupuestaria, la consolidación o el nivel de endeudamiento. Así, por ejemplo, que la austeridad no es una opción en administraciones endeudadas, que los déficits excesivos provocan problemas gravísimos de morosidad pública, lo indeseable de pagar intereses elevados en un presupuesto público y que no se pueden destinar a otros fines, etc.
- Comparecencia en Comisión de Economía y Presupuestos del estado de ejecución del presupuesto de 2013 y proyecto de Presupuestos Generales de la JCCM para 2014, de 20 de noviembre de 2013. En la página 8 y siguientes se da cuenta de la política financiera, y de la situación de la reducción de morosidad. En la página 18 y siguientes y 24 y siguientes se realizan reflexiones sobre las alternativas para mantener niveles de gasto, el déficit excesivo del pasado, los problemas de morosidad, las soluciones, etc.
- Debate en Pleno sobre aprobación de los Presupuestos Generales de la JCCM para 2014, de 19 y 20 de diciembre de 2013. Aparte de diversas referencias, se menciona en la página 4 del diario la unificación del presupuesto de intereses de JCCM y empresas públicas en el capítulo 3 para incrementar la transparencia y saber cuánto se gasta realmente en intereses.
- Debate en Pleno sobre el límite de gasto no financiero para 2015, del 18 de septiembre de 2014. En la página 4 vemos las consecuencias del déficit excesivo. En la página 12 se hace una reflexión sobre la discusión en torno a la deuda.
- Comparecencia en la Comisión de Economía y Presupuestos para informar sobre el nivel de deuda, de 18 de junio de 2014. La exposición entera recoge toda la información necesaria para juzgar la política financiera de la JCCM, y es muy gráfica y reveladora.
- Comparecencia en la Comisión de Economía y Presupuestos para informar del estado de ejecución del presupuesto de 2014 y el proyecto de Presupuestos Generales de la JCCM para 2015, del 18 de noviembre de 2014. En la página 5, 6, 9, 10, y 23 se da cuenta de la gestión financiera. En la página 24 recordamos el número de veces que el tema ha sido tratado en sede parlamentaria.
- Debate en Pleno sobre la aprobación de los Presupuestos Generales de la JCCM para 2015, de 18 de diciembre de 2014. En la página 3 y 4 se describe la relación entre déficit y crecimiento de la economía, por sus efectos sobre el nivel de endeudamiento en términos relativos.
- Debate en Pleno sobre el informe de fiscalización de la Cuenta General de 2012 emitido por el Tribunal de Cuentas, de 5 de marzo de 2015. En la página 35 y de acuerdo con diversos datos de la cuenta general y del informe, se hace una evaluación de la deuda total de la JCCM a 31 de diciembre de 2011 de 12.531 millones de euros.

19. EN QUÉ CONDICIONES SE HA FINANCIADO EL DÉFICIT

Una vez concluido que frente al déficit acumulado de ejercicios anteriores no había otra opción que financiarlo con deuda financiera, podemos ver detalles de cómo se ha llevado a cabo esta operación.

La perspectiva a comienzos de 2012 no era muy halagüeña. La situación de los mercados financieros y la enorme cantidad de financiación a encontrar auguraba dificultades. Probablemente en términos relativos ninguna comunidad acumuló tantas obligaciones pendientes de pago (sólo la primera fase del Mecanismo de pago a proveedores, 2.914 millones de euros, suponía un 7,7% del PIB regional). A lo pendiente de financiar había que añadir, para planificar la política financiera, el financiar el déficit corriente en que se incurriese a partir de entonces, más las liquidaciones negativas del SFA.

La recuperación de la autorización de endeudamiento en marzo de 2012 supuso el inicio de contactos bilaterales con entidades financieras. Pesaba además la calificación crediticia por debajo del grado de inversión por parte de una de las agencias de calificación.

Aunque se formalizaron algunas operaciones, se rechazaron otras porque no resolvían globalmente el problema y a la vista de los tipos aplicados (incluso superiores al 9%) no eran precios aceptables.

A la vista de la situación que se presentaba entonces, podemos considerar completado el proceso con éxito. No hay acumulada morosidad, el incremento de deuda está controlado, aunque el nivel de deuda es alto. Salvo el nivel de deuda que no admite corrección en el corto plazo, el resto de problemas que padecía las finanzas de Castilla-La Mancha han sido resueltos con gran celeridad. Para ello se han aprovechado al máximo todas las posibilidades que daban las facilidades financieras puestas en marcha con el Estado, y se ha realizado un proceso de renovación de cartera, amortizando operaciones con tipos altos y sustituyéndolas por otras con tipos bajos. De esta forma, el presupuesto de la JCCM se ha beneficiado en toda la extensión posible de la bajada de la prima de riesgo y no se paga en intereses nada más allá de lo indispensable.

Las condiciones en que se ha firmado la deuda han sido tan favorables que en 2015 se están pagando menos intereses con la cartera de deuda actual de 12.865 millones que en 2011 con la cartera de 6.965 millones.

Además, ofrecemos algunos indicadores de las condiciones financieras de la cartera de deuda para valorar su evolución:

Tabla 2. Condiciones financieras de la deuda de Castilla-La Mancha

	4T 2011	4T 2012	4T 2013	4T 2014	1T2015
Tipo medio	4,70%	5,00%	4,49%	2,95%	1,33%
Vida media	5,51	5,86	5,38	5,08	5,09
Fijo-variable	61%-39%	45%-55%	43%-57%	62%-38%	62%-38%
Corto-largo plazo	25%-75%	3%-97%	2%-98%	1%-99%	2%-98%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la DG de política Financiera de la JCCM

20. REESTRUCTURACIÓN DE LA CARTERA

En el panorama financiero que dibujábamos antes había una circunstancia añadida que complicaba sensiblemente los problemas. La cartera de deuda, además de ser absolutamente insuficiente para atender las obligaciones reales de pago, presentaba una estructura insostenible: el 25% de la cartera era a corto plazo. Como es bien sabido, la presión que ejerce sobre la tesorería y la inestabilidad e incertidumbre que crea una deuda excesiva a corto plazo es insoportable. Además de excesivo corto plazo estaba muy concentrado, lo que añade presión. En un solo día, el 6 de mayo de 2012 se concentraban vencimientos de 950 millones de euros de corto plazo, y desde finales de abril a principios de junio de 2012 eran 1.271 millones. Atendiendo a la situación de los mercados financieros en aquel momento, con la prima de riesgo en máximos históricos, se comprende que la gestión no fue fácil.

Fue una de las primeras cuestiones a resolver, pudo ser reconducida ya en 2012, y desde entonces se ha mantenido el corto plazo en el entorno del 2% de la cartera.

21. UNIFICACIÓN DE DEUDA DEL SECTOR PÚBLICO REGIONAL EN LA JCCM

Otra de las tareas abordadas en la presente legislatura ha sido acometer un proceso de racionalización del endeudamiento de los entes del sector público regional. Con objeto realizar una gestión centralizada y global de la cartera de deuda financiera se produjo la subrogación de deuda por la JCCM de estos entes por importe de 1.292 millones de euros. Hoy la JCCM reúne el 98% del endeudamiento del sector público regional.

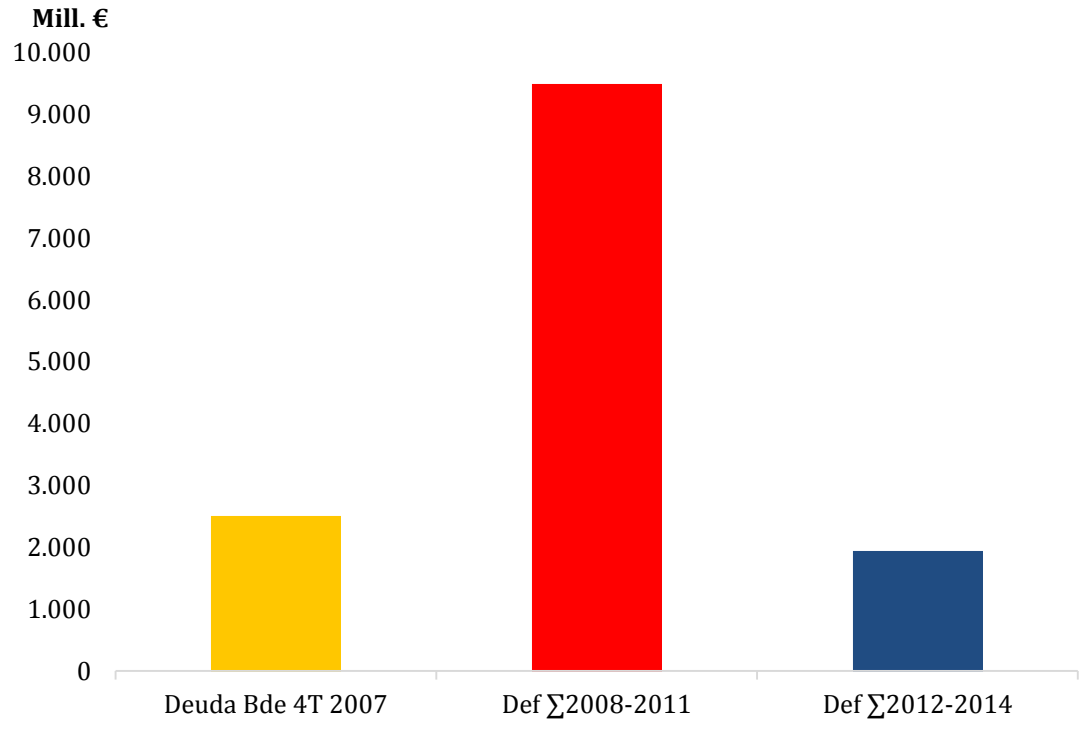
Por un lado garantiza una gestión integral, homogénea y centralizada en profesionales de la Dirección General de Política Financiera y Tesorería. Simplifica la relación con las entidades financieras y da visión de conjunto en las relaciones bilaterales con las mismas.

Por otro lado mejora sensiblemente la información sobre la situación financiera de la JCCM y la hace más accesible. Así, ahora los capítulos 9 y 3 del presupuesto regional recogen los vencimientos y el gasto en intereses de prácticamente la totalidad del sector público regional, y su consulta es muy sencilla. Es desde luego un avance en transparencia. Antes, por ejemplo en el caso de los intereses, se recogía como gasto por intereses en el presupuesto del ente, pero en el de la JCCM figuraba como una transferencia de capítulo 7.

22. NECESIDADES GLOBALES DE FINANCIACIÓN POR PERIODOS

Abordamos ahora el análisis de las necesidades de financiación que se han derivado de cada etapa en la gestión de las finanzas públicas. Y profundizaremos a continuación algo más en este análisis por considerarlo de interés para el análisis financiero.

Gráfico 14. Deuda inicial y necesidades de financiación por periodos 2008-2011; 2012-1014



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Bde e IGAE

En esta gráfica podemos apreciar cuál era la situación de deuda financiera a principios de la crisis, y cuáles han sido las proporciones de déficit aportadas en cada periodo.

El final de la época de bonanza económica se saldó con una deuda financiera de 2.501 millones de euros.

Y por tanto, el gobierno que sufrió el principio de la crisis económica partió de 2.501 millones de euros en forma de deuda financiera. El sumatorio en euros del desequilibrio aportado en esta etapa 2008-2011 es de 9.475 millones de euros.

En la siguiente etapa 2012-2014 se parte de una cifra de 7.220 millones de deuda financiera, aunque no era representativa de la deuda total real. El sumatorio del desequilibrio aportado en esta etapa es de 1.929 millones de euros.

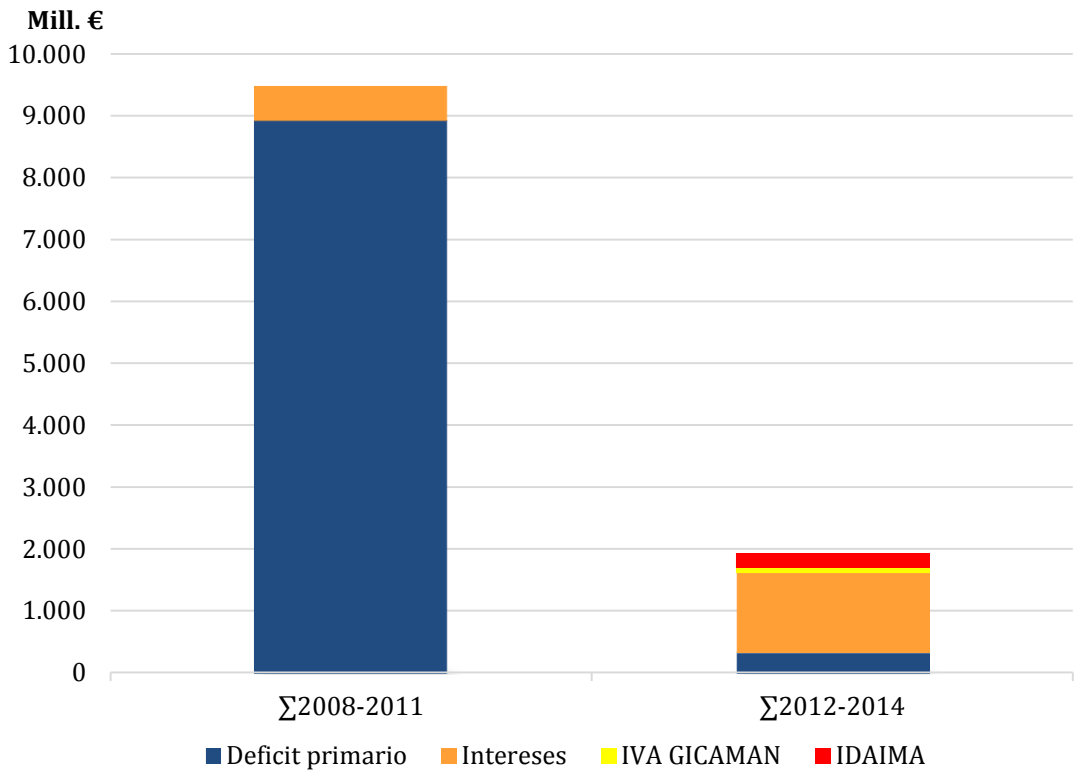
Pero podemos bajar más al detalle para ver qué conceptos se incluyen en los números rojos de cada etapa, y profundizar más en la gestión.

23. ANÁLISIS DEL DETALLE DE LAS NECESIDADES DE FINANCIACIÓN

Entre las partidas que incluyen las cuentas públicas hay algunas muy relevantes: Por un lado los intereses, por tener menor capacidad de gestión y depender en buena medida del stock de deuda, y por tanto de la gestión anterior, no de la actual (el saldo primario es un indicador de gestión muy utilizado). Y por otra los efectos *one-off*, por escapar de la discrecionalidad absolutamente y estar escasamente relacionados con la gestión corriente.

Pueden presentarse las necesidades de financiación, de forma agregada por etapas, distinguiendo en colores los distintos conceptos de los señalados que han impactado, para apreciar su importancia e incidencia:

Gráfico 15. Estructura del déficit público acumulado por periodos en Castilla-La Mancha

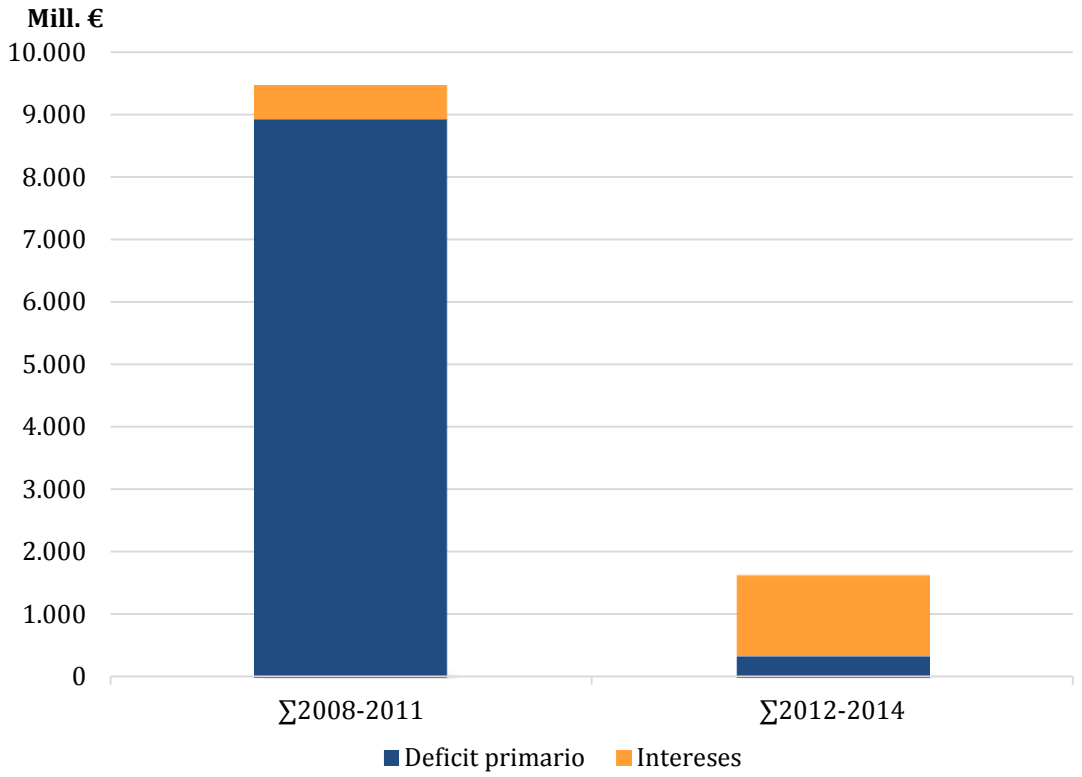


Fuente: IGAE y elaboración propia

Sobre esta base, recordemos que en el sumatorio de déficit de Castilla-La Mancha en el periodo 2012-2014 están incluidos 293 millones de sucesos *one-off*. Hacemos la siguiente valoración: si no hubiera habido que presentar declaraciones complementarias de IVA en una sociedad pública, y si no hubiera recaído la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el IDAIMA, el déficit acumulado hubiera sido de 1.636 millones.

Así, excluyendo estos conceptos *one-off*, la representación gráfica de las necesidades de financiación generadas en cada etapa queda de la siguiente forma:

Gráfico 16. Estructura del déficit público acumulado por periodos (sin *one-off*). Castilla-La Mancha



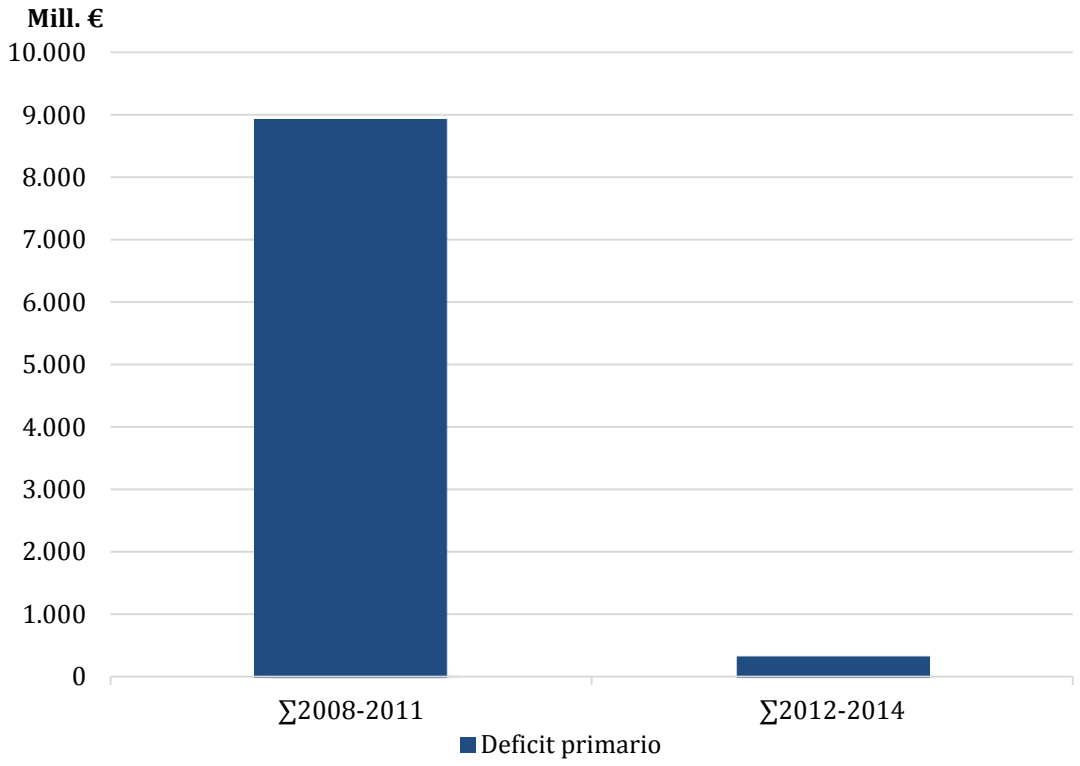
Fuente: IGAE y elaboración propia

Además, se ha tenido que atender una importante carga de intereses, que surge del alto nivel de deuda derivado del déficit excesivo de la etapa 2008-2011. Si descontamos esta partida, el déficit acumulado en la etapa hubiera sido de 374 millones. Este es el saldo real imputable a la gestión del periodo 2012-2014.

Así, excluyendo además el gasto en intereses, como sumatorio del saldo primario, la representación gráfica de las necesidades de financiación generadas en cada etapa queda de la siguiente forma:

Esta es una forma de ver cuál ha sido el saldo neto resultante de los ingresos de que dispone la JCCM y del gasto en servicios públicos.

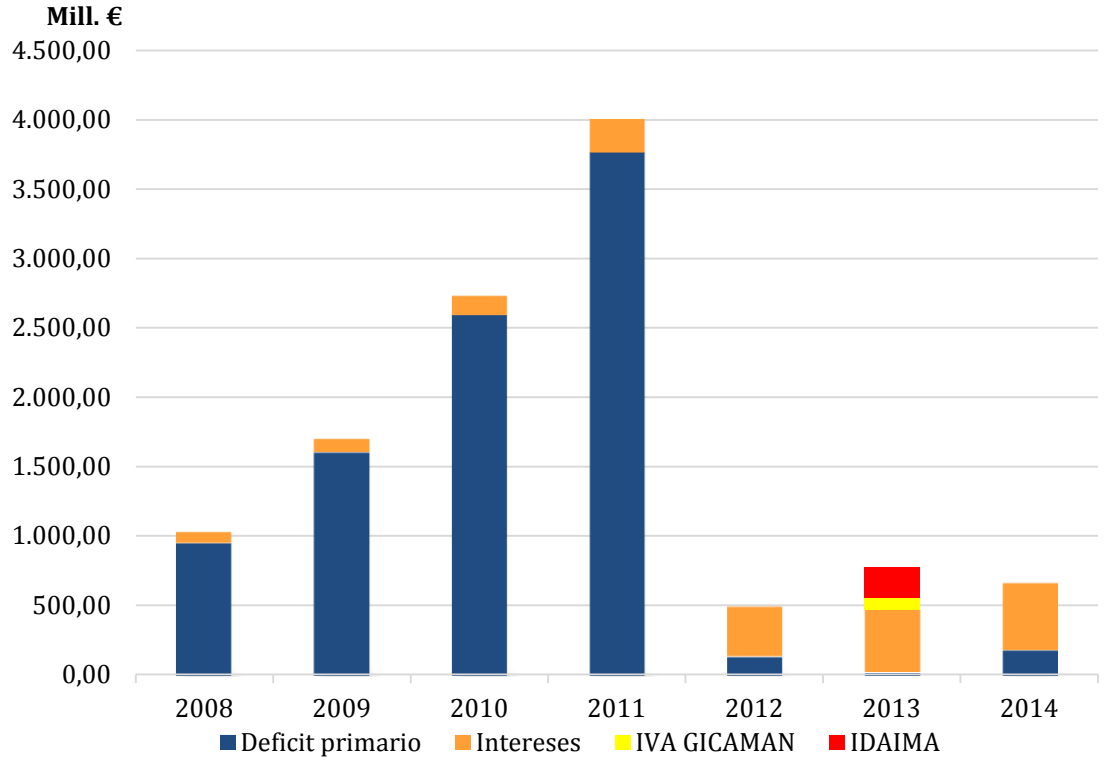
Gráfico 17. Estructura del déficit público acumulado por periodos (sin *one-off* y sin intereses). Castilla-La Mancha



Fuente: IGAE y elaboración propia

Para apreciar las magnitudes individualizadas a lo largo de los años, hemos representado el déficit de cada año, desglosando las partidas anteriormente descritas que se incluyen en los mismos.

Gráfico 18. Estructura del déficit público en Castilla-La Mancha



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la IGAE

24. SOSTENIBILIDAD: PERSPECTIVA

El déficit y la deuda son conceptos de vital importancia para analizar la viabilidad y sostenibilidad de una administración pública como la JCCM.

Hasta ahora hemos analizado las cifras en términos absolutos, en euros, dado que el objeto del informe era analizar la situación financiera de la JCCM y explicar el incremento de la deuda financiera. Sin embargo, al tratar la sostenibilidad, es decir, la capacidad para atender en el futuro los compromisos que hemos aplazado en forma de deuda, es esencial tener en cuenta el tamaño de la economía, que aparece representado por el PIB. La ratio deuda/PIB es el más utilizado de los indicadores de nivel de deuda. Para alterar dicha ratio se puede actuar sobre el volumen de deuda, pero también sobre el tamaño de la economía.

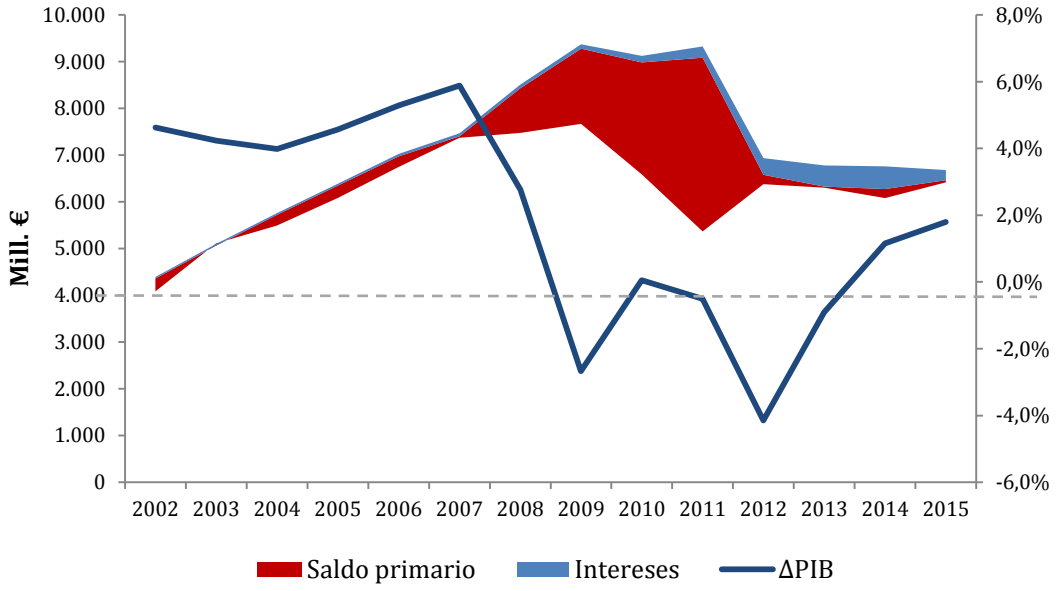
La política fiscal de reducción del déficit ha sido acompañada de una serie de reformas estructurales que tenían el objetivo de devolver el crecimiento a la economía. Sin éstas, aquélla por sí misma no tendría ningún sentido.

En 2014, según los últimos datos publicados por el INE, Castilla-La Mancha creció un 1,2% en términos reales. Las previsiones para 2015 hechas por el gobierno autonómico en los presupuestos son del 2,1% y serán previsiblemente superadas. Las estimaciones que hacen la mayoría de analistas económicos sugieren que 2016 continuará en la misma tendencia.

Por tanto, el entorno en que previsiblemente se desenvolverán las cuentas públicas de 2015 y 2016 será de crecimiento y de incremento de ingresos tributarios.

Recogemos a continuación un gráfico similar al expuesto en la parte inicial de este documento, pero distinguiendo en dos colores entre el déficit generado por el saldo primario y el generado por los intereses. En este caso, las cifras correspondientes a 2015 son las de previsión actual de ejecución, a diferencia de los anteriores en que figuraban las del presupuesto inicial aprobado. Se añade además la variación del PIB real. De esta forma se pueden apreciar de forma conjunta la perspectiva de déficit y de evolución de la economía.

Gráfico 19. Evolución de los intereses, del saldo primario y del crecimiento del PIB



Fuente: elaboración propia a partir de datos de ejecución presupuestaria y ajustes de Contabilidad Nacional según IGAE, debidamente homogeneizados, 2015 según presupuesto aprobado e INE

La deuda en términos absolutos no podrá comenzar a reducirse hasta que se logre superávit presupuestario, pero sí puede comenzar a reducirse antes en términos relativos si el denominador crece más aprisa que el numerador. El déficit alimenta el numerador y el crecimiento nominal de la economía el denominador. El modo de actuar en una administración con alto nivel de deuda es conseguir poco déficit o superávit, y mucho crecimiento. Lo primero se consiguió ya en 2012, lo segundo se consiguió en 2014. Las previsiones actuales son que el déficit sea ya este año inferior al crecimiento, por lo que en 2015 ya podría producirse el punto de inflexión en que comienza la disminución del ratio deuda/PIB. Y con seguridad la estabilización del ratio. Siempre que la responsabilidad en el cumplimiento de los compromisos de estabilidad presupuestaria se mantenga.

25. CONCLUSIONES

El déficit excesivo del periodo 2008-2011 provocó una deuda de 9.476 millones de euros, derivó en un problema gravísimo de morosidad pública (sólo se financiaron 4.464 millones, el resto estaba en acreedores diversos) y generó un elevado endeudamiento que complicó la situación financiera de la JCCM.

La financiación de la gran cantidad de obligaciones pendientes de pago que se acumularon en esa etapa se ha hecho de forma muy favorable para los intereses de Castilla-La Mancha, y explica la mayor parte del incremento de deuda financiera del periodo 2012-2014.

En el periodo 2012-2014 se han corregido los desequilibrios, y la generación de nueva deuda ha estado controlada. El déficit acumulado ha sido de 1.636 millones, y además ha habido que atender dos circunstancias *one-off* , ajenas a la gestión de esta etapa por importe de 293 millones. Atendidas las circunstancias se puede considerar la cifra contenida y el déficit controlado.

En esta situación, se considera necesario continuar con la reducción del déficit y acelerar el crecimiento económico. En términos absolutos la deuda no descenderá hasta que se logre superávit, pero si continúa el compromiso con la estabilidad presupuestaria, este mismo año podría producirse la bajada del ratio deuda/PIB.

En Toledo, a 15 de junio de 2015