

**comisiones obreras  
de Castilla y León**

# **VALORACIONES DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN PARA 2017**

**CCOO de Castilla y León**

**Gabinete Técnico**

**Mayo de 2017**

**Secretaría de Estudios y de Asesoramiento Jurídico y Sindical  
Unión Sindical de CCOO de Castilla y León**

## 1. Introducción

Este documento desarrolla un **análisis del proyecto de Presupuestos de Castilla y León** para 2017, que la Junta acaba de remitir a las Cortes (junto a la Ley de Medidas Fiscales y Administrativas) para iniciar su tramitación parlamentaria. Con este análisis, realizado por el Gabinete Técnico de CCOO de Castilla y León, nuestro sindicato pretende, como viene realizando cada año, **participar en el debate parlamentario mediante nuestras valoraciones y propuestas**, que hacemos llegar a la Junta, a los grupos parlamentarios y a la sociedad castellana y leonesa, a partir del **estudio riguroso y detallado de los Presupuestos y de las alternativas existentes**, recogido en el presente documento.

El informe se estructura de la siguiente manera. Tras esta introducción, el segundo apartado describe la **evolución macroeconómica** reciente y las previsiones de la Junta para 2017. A continuación, el tercer apartado analiza la **variación de los ingresos** de nuestra Comunidad entre 2016 y 2017, así como su evolución a más largo plazo. El cuarto apartado realiza un análisis similar para el caso de los gastos, describiéndose su variación interanual y, posteriormente, su evolución a lo largo de los últimos años, tanto desde el punto de vista del **tipo de gasto (clasificación económica)** como de las **políticas de gasto (clasificación funcional)**. Finalmente, el quinto apartado recoge las **conclusiones y propuestas de CCOO** a partir del análisis previo, orientadas a garantizar dos objetivos fundamentales para nuestro sindicato: la **recuperación y mejora de la calidad de los servicios públicos**, con objeto de favorecer la igualdad de oportunidades y la atención de los ciudadanos con más dificultades; y la **dinamización de la actividad económica en nuestro territorio**, a partir de la creación de empleo y la mejora de su calidad, con la recuperación del papel de la inversión pública como elemento de dinamización de la economía e impulsor de la **cohesión social** y el **equilibrio territorial**.

## 2. El escenario macroeconómico

Los Presupuestos de Castilla y León para 2017 plantean un **escenario macroeconómico bastante realista**, resumido en la tabla 1. La **tasa de crecimiento** prevista para la economía de la Comunidad en 2017 es del 2,5%, lo cual supondría una desaceleración de 7 décimas respecto al 3,2% de 2016, muy **similar a la prevista para el conjunto del Estado**.

De acuerdo con el escenario macroeconómico que contempla la Junta, la **desaceleración del crecimiento** estará protagonizada por la **menor contribución** al mismo **de la demanda interna**, como consecuencia de que los crecimientos del consumo de los hogares, de la formación bruta de capital fijo y, en especial, el crecimiento del consumo de las Administraciones Públicas, son inferiores a los que

tuvieron en 2016. No obstante, y pese a su desaceleración, **la demanda interna seguirá siendo el principal elemento que contribuirá al crecimiento económico**, en particular a través del consumo y la inversión del sector privado. Mientras, **el saldo exterior continuará aportando muy poco al crecimiento de la economía**, a pesar de la mejoría prevista para 2017.

**En términos corrientes** (esto es, sin descontar el incremento de los precios), está previsto que **el PIB de la Comunidad crezca un 4% en 2017**; esto es, 4 décimas por encima del 3,6% de 2016. Aunque el PIB a precios constantes (esto es, una vez descontado el crecimiento de los precios) aumentará menos que el pasado año, como se ha descrito (el 2,5%, en lugar del 3,2% de 2016), el PIB a precios corrientes crecerá más, debido al importante repunte previsto en la inflación. El 4% de incremento previsto en el PIB a precios corrientes es una cifra clave para evaluar la evolución de todas las magnitudes monetarias incluidas en los Presupuestos: **todas las partidas que crezcan por encima de dicho 4% estarán incrementando su peso en el PIB de la Comunidad, y viceversa.**

Por otro lado, **la previsión de crecimiento se traduce en una previsión de incremento del empleo en un 2,1%**, lo cual implicaría la creación de unos **20.500 nuevos puestos de trabajo** (en términos equivalentes a tiempo completo) en el conjunto de 2017. La creación de empleo, aunque se prevé que siga siendo importante, se reduce con respecto a 2016, debido a la desaceleración del ritmo de crecimiento de la economía. De esta forma, **la tasa de paro disminuirá menos que el año pasado**, si bien está previsto que se reduzca del 15,8% al 14,1%; además, a este respecto también habrá que tener en consideración la evolución demográfica, que tan negativa es para nuestra Comunidad en los últimos años y que está llevando a reducir la población activa. **La productividad por ocupado apenas crecerá en Castilla y León**, un problema común al conjunto de la economía española que se viene observando desde el comienzo del actual ciclo de recuperación económica, al igual que en el ciclo de crecimiento previo a la crisis. El escaso aumento de la productividad refleja las **carencias del modelo de crecimiento** económico español y, por extensión, el castellano y leonés, centrados en la creación de **empleo de baja calidad.**

A pesar de la creación de empleo que se viene produciendo desde 2014, su ritmo dista mucho de revertir la enorme pérdida causada por la crisis, como refleja el gráfico 1. En dicho gráfico, las barras verdes representan la evolución del crecimiento del PIB (a precios constantes) en nuestra Comunidad y las naranjas, la del empleo. Como se observa, tras una intensa caída del PIB en casi todo el periodo 2008–2013, a partir de 2014 se ha producido una recuperación de la actividad económica, con tasas de crecimiento que han llegado a superar el 3% en 2016, si bien está prevista su desaceleración en 2017. La creación de empleo, una vez descontado el crecimiento de la productividad (que ha sido mayor en el periodo de crisis, y muy escaso en la posterior recuperación), viene, como refleja el gráfico, marcado por la evolución del

PIB. Finalmente, la línea roja del gráfico muestra la evolución del número de ocupados en Castilla y León.

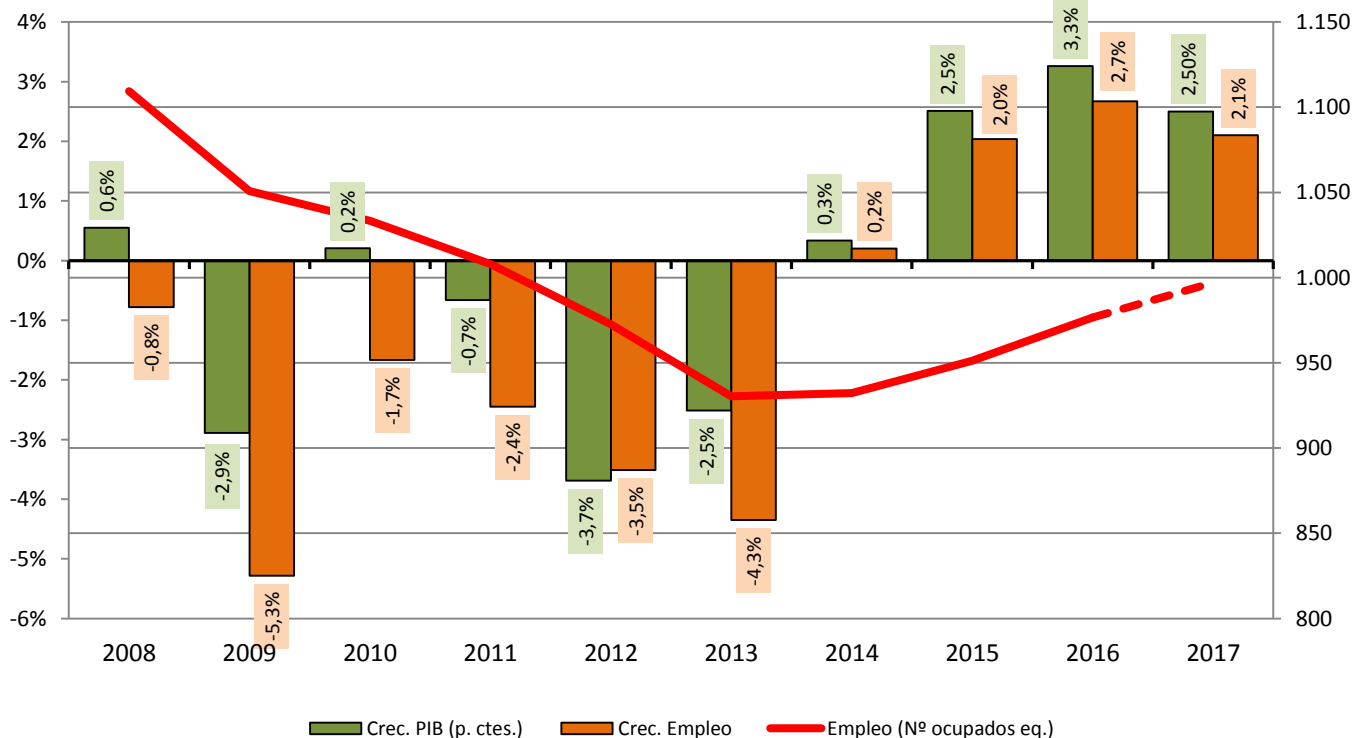
En nuestra Comunidad se destruyeron alrededor de 179.000 puestos de trabajo entre 2008 y 2013, de los cuales está previsto que apenas unos 67.000 se habrán recuperado entre 2013 y 2017. Por tanto, a pesar de que el ritmo de crecimiento económico está siendo importante, **apenas ha permitido recuperar uno de cada tres empleos perdidos en Castilla y León con la crisis**; además, lo está haciendo con el predominio de la creación de puestos de trabajo en **sectores con escaso valor añadido** y, por añadidura, se observa una **notable pérdida de derechos laborales y sociales**, todo lo cual ha venido favorecido por las políticas económicas y presupuestarias llevadas a cabo en los últimos años.

Tabla 1. Resumen del Cuadro macroeconómico de los Presupuestos para 2017

% variación anual	CASTILLA Y LEÓN	
	2016	2017
<b>PRODUCTO INTERIOR BRUTO (precios corrientes)</b>	<b>3,6</b>	<b>4,0</b>
<b>PRODUCTO INTERIOR BRUTO (precios constantes)</b>	<b>3,2</b>	<b>2,5</b>
Gasto en consumo final de los hogares	3,6	3,0
Gasto en consumo final de las AAPP	2,7	0,1
Formación Bruta de Capital Fijo	2,5	2,1
DEMANDA INTERNA (contribución al crec.)	3,3	2,2
Exportaciones de bienes y servicios	2,3	3,2
Importaciones de bienes y servicios	2,4	2,7
SALDO EXTERIOR (contribución al crec.)	-0,1	0,3
EMPLEO	3,3	2,1
TASA DE PARO (% de la pob. activa)	15,8	14,1
PRODUCTIVIDAD POR OCUPADO	-0,1	0,4

Fuente: Junta de Castilla y León

Gráfico 1. Evolución del crecimiento del PIB y del empleo (eje de la izquierda) y del número de ocupados (eje de la derecha en miles) en Castilla y León (2008-2016 y previsiones para 2017)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Contabilidad Regional del INE (2007-2016) y las previsiones de la Junta de Castilla y León para 2017

### 3. Los ingresos

Los ingresos del Presupuesto de Castilla y León para 2017 se incrementan, como recoge la tabla 2, un 4,6%, pasando de 9.843,7 millones de euros (M€) a 10.293,2 M€. No obstante, como muestra también la tabla, **el grueso de este incremento se corresponde con operaciones financieras**: los Activos financieros, que aumentan en 88,6 M€ (un 244,2%), tratándose principalmente de la devolución de préstamos concedidos a empresas; y los Pasivos financieros, que crecen en 178,7 M€ (un 16,6%), fundamentalmente por la emisión de deuda.

Descontando las descritas operaciones financieras, los ingresos no financieros de la Junta crecen en 182,2 M€, pasando de 8.732,2 M€ a 8.914,4 M€. Dicho incremento supone un 2,1% más que en 2016. El crecimiento de los ingresos no financieros, por tanto, es inferior al previsto por el PIB (a precios corrientes), de tal forma que **en 2017**

los ingresos no financieros volverán a reducir su peso respecto del PIB de la Comunidad.

Dentro de los ingresos no financieros, los ingresos corrientes (su principal componente) se incrementan en 188,7 M€ (+2,3%). Entre ellos, destaca el aumento de los capítulos correspondientes a los Impuestos directos (+ 101,2 M€; +5,1%) y los Impuestos indirectos (+145,7 M€; +4,7%), fundamentalmente debido a la mejora de las bases imponibles derivada de la recuperación económica, que se traduce fundamentalmente en el incremento de las entregas a cuenta correspondientes a IRPF e IVA.

Sin embargo, **el incremento de la recaudación impositiva por el lado de los Impuestos directos** (los de mayor capacidad redistributiva, dado que se pagan en proporción a la renta) **es inferior al potencial**, como consecuencia de las medidas fiscales en las que vuelve a incidir la Junta:

1. En lo que respecta al IRPF, **continúa profundizándose en la proliferación de deducciones autonómicas**, que minoran la cantidad a pagar por parte de aquellos que tributan por este impuesto (que son los que tienen rentas suficientes para hacerlo), de tal forma que se trata de medidas que **no benefician o lo hacen solo de manera muy leve a los ciudadanos con menor capacidad económica** (por debajo de unos 15.000€ de renta anual). En concreto, en 2017 se incrementan fundamentalmente los beneficios fiscales en el IRPF ligados a la vivienda, de 9,3 M€ a 10,2 M€, y de apoyo a la familia, de 35,5 M€ a 36,2 M€. En los últimos años, como refleja el gráfico 2, **las deducciones autonómicas en el IRPF han seguido una senda claramente ascendente**, pasando de representar una merma en la recaudación de 29,3 M€ en 2012 a 47,3 M€ en 2017. En consecuencia, la utilización de estos instrumentos está reduciendo significativamente la capacidad recaudatoria de nuestra Comunidad y, con ello, la financiación de las políticas y servicios que presta, haciéndolo además de una forma que no beneficia a los ciudadanos de menor renta.

2. En cuanto al **Impuesto de sucesiones y donaciones**, la Junta había recuperado este impuesto para el caso de las herencias entre familiares directos, si bien estableciendo una reducción de 175.000€, que implicaba que sólo a partir de dicha cuantía comenzaba a aplicarse la escala del impuesto (proporcionalmente mayor cuanto más elevada es la herencia). En el ejercicio previo, el importe de la reducción se elevó hasta los 250.000€, mientras que en 2017, con la nueva Ley de Medidas Tributarias y Administrativas se eleva hasta los 300.000€. **Las consecuencias de la elevación del importe de la reducción son dos**: por un lado, **se recaudará menos**, dado que la cuantía de la misma no tributará; por otro lado, **la capacidad redistributiva del impuesto disminuye**, dado que las herencias inferiores al límite ya no tributaban anteriormente, mientras que todas las herencias por encima del mismo serán las que se beneficien de su elevación, haciéndolo además en mayor

medida cuanto mayor sea su importe (debido a la aplicación de la escala del impuesto). De acuerdo con la información ofrecida en los Presupuestos, la elevación de las reducciones y bonificaciones en este impuesto (y, en particular, los cambios mencionados en la reducción general para el caso de familiares directos) reducirá la recaudación en unos 25 M€. Por tanto, **la reincidencia de la Junta en el incremento de la reducción aplicable a las herencias entre familiares directos va a volver a reducir los ingresos con los que cuenta nuestra Comunidad para financiar sus políticas y servicios y, de nuevo, lo hará volviendo a beneficiar exclusivamente a las rentas más altas.**

El resto de capítulos que componen los ingresos corrientes muestra una peor evolución que los impuestos directos e indirectos. En lo que respecta a las Tasas y precios públicos, su cuantía apenas varía con respecto al ejercicio anterior. Las **Transferencias corrientes disminuyen** en alrededor de 51 M€ (-1,8%), fundamentalmente como consecuencia de la caída de las transferencias del Estado en unos 50 M€. Esta nueva disminución, que se añade a la evolución a la baja de este elemento en los últimos años, confirma las **notables limitaciones del actual modelo de financiación autonómica para cubrir las necesidades de Comunidades como la nuestra.** En consecuencia, es fundamental favorecer una mejora de dicho modelo, teniendo en cuenta criterios de equilibrio territorial como el envejecimiento de la población y su dispersión, además de otros en relación a la actividad económica existente y su dinamismo. No obstante, junto a ello, es esencial que las CCAA muestren una verdadera **corresponsabilidad fiscal**, favoreciendo medidas fiscales que permitan una financiación adecuada de las políticas y servicios que prestan, **utilizando la capacidad tributaria a su alcance.** En este sentido, las **medidas fiscales introducidas por la Junta en los últimos años**, encaminadas a introducir mejoras fiscales para las rentas más altas (vía deducciones en el IRPF y, en años anteriores, la bajada en sus tipos impositivos, así como la rebaja del Impuesto de Sucesiones) **son incongruentes con las demandas de mejorar nuestro actual modelo de financiación.**

Finalmente, los ingresos no financieros se completan con los denominados **Ingresos por operaciones de capital**, que caen un 1,3%. Dentro de ellos, aumentan las Transferencias de capital en unos 47,9 M€ (+12,3%), debido al incremento de las transferencias específicas procedentes del Estado en unos 24 M€ y de los fondos europeos en una cuantía similar. Mientras, los ingresos previstos procedentes de la Enajenación de inversiones reales se reducen en unos 54 M€, si bien hay que destacar que la previsión por este capítulo en años anteriores venía excediendo notablemente a la posterior ejecución real de ingresos, por lo que cabe esperar que la cifra de 2017 sí resulte más realista.

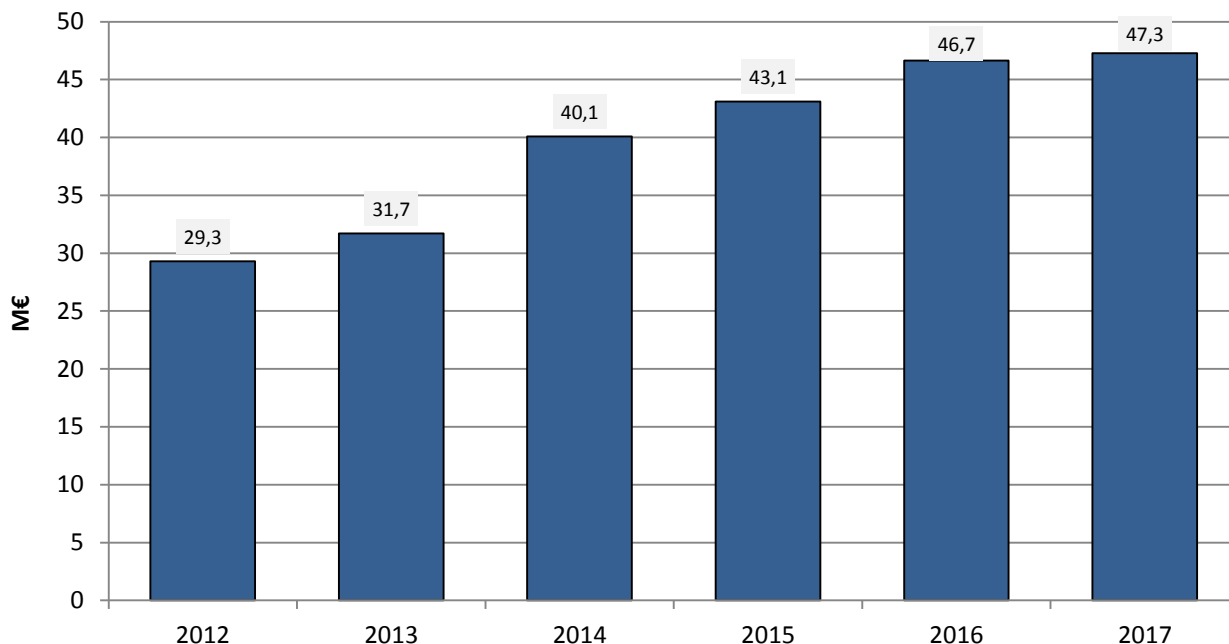


Tabla 2. Variación interanual de los ingresos, por capítulos (en millones de €)

		2016	2017	Variación interanual (%)
1	Impuestos directos	2.002,72	2.103,89	5,1%
2	Impuestos indirectos	3.116,66	3.262,31	4,7%
3	Tasas, precios públicos y otros ingr.	298,57	299,02	0,2%
4	Transferencias corrientes	2.782,50	2.731,10	-1,8%
5	Ingresos patrimoniales	36,83	29,66	-19,5%
<b>1-5</b>	<b>Op. Corrientes</b>	<b>8.237,27</b>	<b>8.425,98</b>	<b>2,3%</b>
6	Enajenación inversiones reales	104,61	50,19	-52,0%
7	Transferencias de capital	390,34	438,27	12,3%
<b>6-7</b>	<b>Op. de Capital</b>	<b>494,96</b>	<b>488,46</b>	<b>-1,3%</b>
<b>1-7</b>	<b>Op. No financieras</b>	<b>8.732,22</b>	<b>8.914,44</b>	<b>2,1%</b>
8	Activos financieros	36,27	124,84	244,2%
9	Pasivos financieros	1.075,21	1.253,91	16,6%
<b>8-9</b>	<b>Op. Financieras</b>	<b>1.111,48</b>	<b>1.378,74</b>	<b>24,0%</b>
<b>1-9</b>	<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>9.843,70</b>	<b>10.293,19</b>	<b>4,6%</b>

Fuente: Junta de Castilla y León

Gráfico 2. Evolución de las deducciones autonómicas en el IRPF (en millones de €)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Junta de Castilla y León

Más allá de la variación interanual de los ingresos, resulta de interés analizar cómo han evolucionado a más largo plazo. A este respecto, la tabla 3 y el gráfico 3 muestran la evolución, entre 2008 y 2017, de todos los capítulos de ingresos en los Presupuestos de Castilla y León, en relación al PIB de la Comunidad. De dicha evolución pueden extraerse fundamentalmente tres conclusiones:

1. Se ha producido una **intensa caída del conjunto de Ingresos por operaciones no financieras**. Estos pasaron de representar el 17,93% del PIB en 2008 al 15,55% en 2012; desde entonces, han experimentado algunos altibajos, pero sin llegar a recuperarse, situándose su previsión para 2017 en el 15,47% del PIB. La caída en el conjunto del periodo, de casi 2 puntos y medio, supone que, **en relación a su PIB, nuestra Comunidad contará en 2017 con el equivalente a unos 1.400 M€ de ingresos no financieros menos que en 2008**. Esta merma se debe fundamentalmente a la pérdida de Ingresos corrientes (que han pasado del 16,54% del PIB en 2008 al 14,63% en 2017) y, adicionalmente, a la reducción de ingresos de capital (del 1,39% al 0,85%). La pérdida de ingresos no financieros se ha suplido en gran medida con un **mayor recurso al endeudamiento**, que se refleja en el incremento que experimentó el capítulo de Pasivos financieros entre 2008 y 2010, manteniéndose elevado desde entonces.

2. Por el **cambio en el modelo de financiación autonómica** que tuvo lugar a partir de 2010, se produjo una gran variación en la composición de los Ingresos corrientes: dentro de ellos, se redujo enormemente el peso de las Transferencias corrientes (en particular, de las procedentes del Estado) y, en paralelo, se incrementó el peso de los ingresos correspondientes a la recaudación por Impuestos directos e Impuestos indirectos. Este **incremento de la corresponsabilidad fiscal** de las CCAA, sin embargo, tuvo lugar en simultáneo al **hundimiento de las bases imponibles** derivado de la crisis. A ello se le añaden las insuficiencias del nuevo modelo para ofrecer financiación a CCAA con elevadas necesidades de gasto ligadas al envejecimiento y dispersión de la población, entre otras cuestiones, todo lo cual contribuye a la **insuficiencia crónica de recursos del grueso de CCAA y, en particular, de la nuestra**.

3. Dentro de los capítulos de ingresos correspondientes a impuestos y tasas, **Castilla y León ha hecho un uso desequilibrado de su corresponsabilidad fiscal**. Por un lado, las medidas implementadas fundamentalmente entre 2012 y 2014 llevaron a un incremento notable de la recaudación procedente de Impuestos indirectos y de Tasas y precios públicos; en ambos casos, se trató de medidas que trataron de aumentar la recaudación, pero centrándose en figuras por las que los ciudadanos pagan independientemente de su renta. Posteriormente, a partir de 2014, la Junta ha realizado una serie de **rebajas fiscales**, fundamentalmente por el lado de los Impuestos directos y centradas en **beneficiar a las rentas más altas**: la reducción de los tipos impositivos en el IRPF, la proliferación de deducciones autonómicas en el

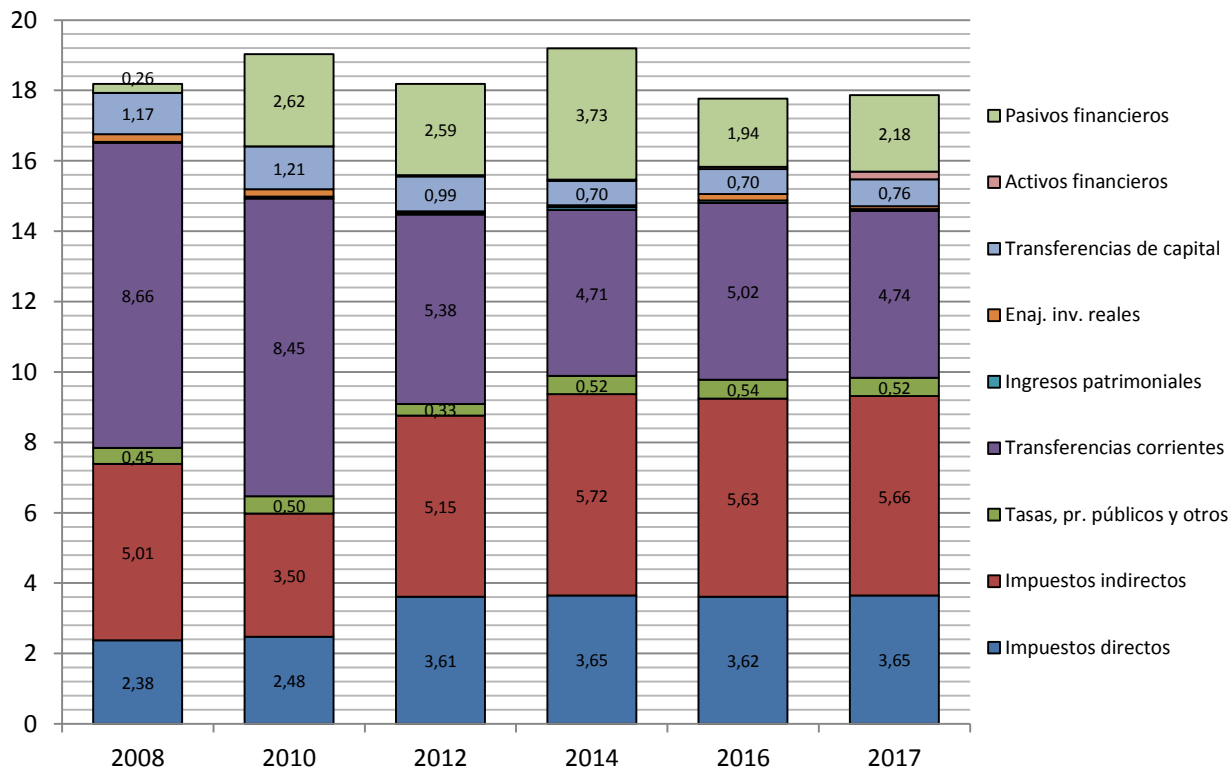
mismo y el incremento de la reducción general en el Impuesto de Sucesiones para las herencias entre familiares directos. Como consecuencia de estas medidas, **la recaudación por Impuestos directos ha sido inferior a su potencial**, desaprovechándose buena parte de los beneficios de la recuperación de la economía sobre la misma, **además de beneficiarse de manera desproporcionada a las rentas más altas**. Considerando el conjunto de las medidas fiscales introducidas entre 2012 y 2017, en algunos casos a nivel estatal pero en otros (como se ha descrito) a nivel autonómico, se observa cómo los ingresos procedentes de Impuestos indirectos han incrementado su peso en más de medio punto del PIB, mientras que los Impuestos directos apenas lo han hecho en 4 centésimas. **Si los Impuestos directos hubieran evolucionado igual que los indirectos, nuestra Comunidad contaría actualmente con unos 270 M€ más para financiar su Presupuesto**, procedentes en su gran mayoría de la tributación de las rentas más altas. En los últimos años, en definitiva, **nuestro sistema fiscal se ha vuelto más insuficiente para recaudar, así como más inequitativo**.

Tabla 3. Evolución de los ingresos de la Junta de Castilla y León, por capítulos (como % del PIB de la Comunidad)

	2008	2010	2012	2014	2016	2017
Impuestos directos	2,38	2,48	3,61	3,65	3,62	3,65
Impuestos indirectos	5,01	3,50	5,15	5,72	5,63	5,66
Tasas, precios públicos y otros ingr.	0,45	0,50	0,33	0,52	0,54	0,52
Transferencias corrientes	8,66	8,45	5,38	4,71	5,02	4,74
Ingresos patrimoniales	0,03	0,05	0,03	0,09	0,07	0,05
<b>Op. Corrientes</b>	<b>16,54</b>	<b>14,98</b>	<b>14,51</b>	<b>14,68</b>	<b>14,87</b>	<b>14,63</b>
Enajenación de inversiones reales	0,21	0,22	0,06	0,05	0,19	0,09
Transferencias de capital	1,17	1,21	0,99	0,70	0,70	0,76
<b>Op. de Capital</b>	<b>1,39</b>	<b>1,43</b>	<b>1,04</b>	<b>0,75</b>	<b>0,89</b>	<b>0,85</b>
<b>Op. No financieras</b>	<b>17,93</b>	<b>16,41</b>	<b>15,55</b>	<b>15,43</b>	<b>15,76</b>	<b>15,47</b>
Activos financieros	0,00	0,01	0,04	0,03	0,07	0,22
Pasivos financieros	0,26	2,62	2,59	3,73	1,94	2,18
<b>Op. Financieras</b>	<b>0,26</b>	<b>2,63</b>	<b>2,63</b>	<b>3,76</b>	<b>2,01</b>	<b>2,39</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>18,19</b>	<b>19,04</b>	<b>18,19</b>	<b>19,19</b>	<b>17,77</b>	<b>17,87</b>

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Junta de Castilla y León y la Contabilidad Regional del INE

Gráfico 3. Evolución de los ingresos de la Junta de Castilla y León, por capítulos  
(como % del PIB de la Comunidad)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Junta de Castilla y León y la Contabilidad Regional del INE

## 4. Los gastos

### 4.1 Clasificación económica: por tipo de gasto

El total de gastos contemplados en los Presupuestos de Castilla y León para 2017 se incrementa un 4,6% con respecto al ejercicio anterior. Crece, en consecuencia, en una cuantía similar a la prevista para el PIB en términos corrientes, de tal forma que la evolución del peso de los gastos en el PIB de la Comunidad se mantendrá prácticamente constante. No obstante, la evolución de los gastos por capítulos es dispar, como se detalla a continuación.

Los capítulos de Gasto corriente se incrementan por importe de unos 222 M€, a una tasa del 2,9%, la cual resulta algo inferior al crecimiento del total de gastos.

Dentro de ellos, su principal componente, los **Gastos de personal**, únicamente aumenta un **1,4%**. En los Gastos de personal, se incrementa la cuantía prevista para Personal funcionario en unos 27 M€, se reduce la de Personal laboral fijo en unos 8 M€ y se incrementa la de Personal laboral eventual en unos 10 M€. Ante estas cifras, y considerando el incremento salarial previsto del 1%, **la evolución de los gastos de personal será insuficiente para revertir la gran pérdida de empleo público sufrida en los años anteriores** (de hecho, apenas se creará empleo público); y tampoco permitirá revertir la disminución del poder adquisitivo de los empleados públicos, dado que el **incremento salarial previsto estará de nuevo por debajo de la inflación**. Todo ello continuará redundando en la consolidación de la pérdida de calidad del empleo público y de los servicios y políticas que se prestan a partir del mismo.

El segundo capítulo, los **Gastos corrientes en bienes y servicios**, experimenta un incremento mayor, por importe de unos 54 M€ (+4,1%). Dentro de este capítulo, destaca el incremento de las asignaciones destinadas a **arrendamientos y cánones**, de unos 92,2 M€ a unos 95,7 M€; a diversos **materiales y suministros sanitarios**, de unos 651,9 M€ a unos 695,6 M€; y a **conciertos y convenios en materia de servicios sociales**, de unos 159,4 M€ a unos 163,3 M€. En todos estos casos, se trata de partidas que han experimentado un **crecimiento excesivo de manera continuada** a lo largo de los últimos años, una evolución inadecuada que se profundiza en 2017 y que lleva a **erosionar recursos de otras partidas** de mayor capacidad para mejorar la calidad de los servicios y políticas que se prestan en nuestra Comunidad.

El tercer capítulo, los **Gastos financieros**, al igual que en los últimos ejercicios vuelve a reducirse, en este caso por importe de casi 40 M€ (-12%), gracias a la **disminución de los intereses de la deuda**. Esta disminución es un elemento positivo, que permite liberar recursos hacia otras partidas.

Para completar los Gastos corrientes, el **mayor incremento** se observa en el capítulo de **Transferencias corrientes**, cuya asignación aumenta en casi 159 M€ (+6,2%). Dentro de este capítulo, apenas aumentan las **transferencias a universidades**, de unos 345 M€ a unos 346 M€, lo que unido al mantenimiento de unas tasas universitarias que se encuentran entre las más altas del Estado, consolida un modelo de universidad pública públicamente infrafinanciado que mantiene importantes carencias. Por otro lado, crecen notablemente las transferencias corrientes destinadas a **corporaciones locales**, de unos 109,2 M€ a unos 126,7 M€; las destinadas a familias para **subvencionar la compra de medicamentos**, de unos 509,1 M€ a unos 577,9 M€, constatándose el fracaso de las medidas introducidas en 2012 a nivel estatal para tratar de reducir la magnitud de estos gastos haciendo pagar un mayor porcentaje a los enfermos; y se **disparan las correspondientes a centros concertados en materia educativa, que pasan de 228,5 M€ a 266,8 M€**. Resulta especialmente grave el importe por el que se incrementa la financiación de la educación privada a través de estos concertos (en torno a un 16,7%) en un contexto en el que el Presupuesto de la Consejería de

Educación apenas crece un 3,9% y la financiación de la educación pública no se recupera de los intensos recortes experimentados en ejercicios anteriores. En años previos venimos detectando, y denunciando públicamente, que en la ejecución presupuestaria final, la Junta destina a conciertos educativos unas cuantías muy superiores a las inicialmente presupuestadas y aprobadas en el debate parlamentario, una práctica que es fundamental que desaparezca, por constituir un intento injustificado de falsear la información respecto a estos conciertos. Si el fuerte incremento en el presupuesto de 2017 se corresponde con un cambio de actuación de la Junta, llevando al debate presupuestario en las Cortes de Castilla y León una partida más realista, resultará positivo el **aumento de la transparencia en el destino de los fondos públicos**, aunque no la excesiva magnitud de estos gastos dada la consolidación de la falta de financiación de la educación pública. En todo caso, nos mantendremos vigilantes por si lo que se estuviera produciendo fuera un **aumento adicional del trasvase de fondos públicos a la iniciativa privada**, detrayéndolos de los, a nuestro juicio, escasos fondos disponibles para la enseñanza pública.

En lo que respecta a los capítulos de **Gastos de capital**, su incremento es mayor, en términos relativos, que el de los Gastos corrientes: se sitúa en una tasa del 10,2%, lo cual supone un aumento de unos 116 M€ en su asignación.

Dentro de estos gastos, destaca el **incremento del presupuesto destinado a Inversiones reales, que crece en unos 68 M€ (+14,7%)**. En este capítulo, destaca el incremento de las inversiones destinadas a nuevas infraestructuras, de 66,5 M€ a 96,5 M€, crecimiento concentrado en particular en el ámbito de Economía y Hacienda. También destacan los incrementos de las asignaciones destinadas a inversiones para la reposición del funcionamiento operativo de los servicios, de 34,7 M€ a 53,1 M€, en particular en el ámbito de la Sanidad; y de las inversiones de carácter inmaterial, de 111,7 M€ a 136,9 M€, donde aumenta principalmente la partida destinada a investigación y desarrollo. En cambio, las inversiones nuevas para el funcionamiento operativo de los servicios caen de 133,5 M€ a 119,4 M€. En su conjunto, **el incremento del Presupuesto destinado a inversiones resulta una noticia positiva**, que contribuirá a la recuperación de la actividad económica y el empleo, al reforzar el imprescindible papel que ha de tener la inversión pública en la dinamización de la actividad económica. No obstante, como se detallará más adelante, el incremento de la inversión pública resulta aún muy insuficiente para revertir los enormes recortes que ha sufrido en ejercicios anteriores, muy dañinos para la actividad económica.

**Las Transferencias de capital** también aumentan, si bien en menor medida, con un incremento de alrededor de 47 M€ (+7,1%). Dentro de ellas, se incrementan las destinadas a corporaciones locales, de unos 128,7 M€ a unos 160,9 M€; a empresas privadas, de unos 356 M€ a unos 374,1 M€; y, en menor cuantía, las destinadas a empresas públicas y otros entes públicos, que pasan de unos 62,8 M€ a unos 65,2 M€.

Sumando los Gastos corrientes y los Gastos de capital, los Gastos no financieros (el agregado que se utiliza para el cálculo del déficit presupuestario) se incrementan en 338 M€, lo cual supone un 3,8% adicional. **Los gastos no financieros, en consecuencia, crecen en línea con el incremento previsto en el PIB** (siempre, en términos corrientes).

Mientras, **los Gastos por operaciones financieras crecen a un mayor ritmo**, con un incremento del 11,9%, que supone alrededor de 111 M€ más. Dentro de ellos, destaca el incremento del capítulo de Activos financieros, en unos 48 M€ (+77,3%), correspondientes fundamentalmente a **préstamos a empresas**. En cuanto a los Pasivos financieros, su incremento es de unos 64 M€ (+7,3%), correspondiendo fundamentalmente a la **amortización de préstamos** y, en menor medida, de deuda.

Tabla 4. Variación interanual de los gastos de la Junta de Castilla y León, por capítulos (en millones de €)

		2016	2017	Variación interanual (%)
1	Gastos de personal	3.575,0	3.624,0	1,4%
2	Gastos corr. en bienes y servicios	1.321,8	1.375,8	4,1%
3	Gastos financieros	330,2	290,7	-12,0%
4	Transferencias corrientes	2.549,8	2.708,6	6,2%
<b>1-4</b>	<b>Op. Corrientes</b>	<b>7.776,8</b>	<b>7.999,1</b>	<b>2,9%</b>
6	Inversiones reales	465,0	533,3	14,7%
7	Transferencias de capital	668,2	715,6	7,1%
<b>6-7</b>	<b>Op. de Capital</b>	<b>1.133,2</b>	<b>1.248,9</b>	<b>10,2%</b>
<b>1-7</b>	<b>Op. No financieras</b>	<b>8.910,0</b>	<b>9.248,0</b>	<b>3,8%</b>
8	Activos financieros	61,9	109,8	77,3%
9	Pasivos financieros	871,8	935,4	7,3%
<b>8-9</b>	<b>Op. Financieras</b>	<b>933,7</b>	<b>1.045,2</b>	<b>11,9%</b>
<b>1-9</b>	<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>9.843,7</b>	<b>10.293,2</b>	<b>4,6%</b>

Fuente: Junta de Castilla y León

Análogamente a lo descrito para el caso de los ingresos, la tabla 5 y el gráfico 4 resumen la evolución en los últimos años de los gastos de la Junta de Castilla y León, por capítulos, en relación al PIB de la Comunidad.

Como se observa, los gastos totales han pasado de representar el 18,19% del PIB de Castilla y León en 2008 al 17,87% previsto para 2017. No obstante, desagregando por tipo de gasto, se observa una diferenciación clara. Por un lado, **los Gastos no financieros han experimentado un descenso notable, desde el 17,99% del PIB que suponían en 2008 (y el 18,66% en 2010) hasta el 16,05% de 2017**; el grueso de esta disminución se produjo entre 2010 y 2012, si bien la tendencia a la baja ha continuado después y se prolonga en 2017.



En cambio, los **Gastos por operaciones financieras han aumentado** del 0,2% de 2008 al 1,81% de 2017, debido sobre todo al incremento de los Pasivos financieros (principalmente, amortizaciones de deuda) y, en menor medida, de los Activos financieros (fundamentalmente, préstamos a empresas).

Dentro de los Gastos no financieros, los **Gastos corrientes** evolucionaron primero al alza, pasando del 12,81% del PIB en 2008 al 14,77% en 2014, y han descendido después hasta el 13,89% previsto para 2017. En cuanto a los cuatro capítulos que lo componen, los **Gastos de personal** suponían el 6,09% del PIB en 2008, se incrementaron hasta el 6,73% en 2014 y caen desde entonces hasta el 6,29% en 2017, una cifra ya muy cercana a la del inicio del periodo. Notablemente mayor es el incremento experimentado en el conjunto del periodo por los **Gastos corrientes en bienes y servicios**, que han pasado del 1,87% al 2,39% del PIB; y de los **Gastos financieros** (el pago de los intereses de la deuda), que pese a haber descendido en los últimos ejercicios representaban el 0,13% del PIB en 2008, frente al 0,5% previsto para 2017. Finalmente, las **Transferencias corrientes** son, en relación al PIB de la Comunidad, ligeramente inferiores en 2017 (4,7%) a su valor en 2008 (4,73%).

Los mayores recortes se han producido en los **Gastos de capital**. Estos pasaron de representar el 5,18% del PIB en 2008 al 2,05% en 2014; desde entonces, se han recuperado muy ligeramente, situándose en el 2,17% en 2017. Dentro de estos gastos, las **Inversiones reales** cayeron enormemente entre 2008 (2,82% del PIB) y 2012 (0,84%), se mantuvieron estables en los ejercicios siguientes (0,84% de nuevo en 2016) y crecen ligeramente en 2017, hasta el 0,93%. Aunque, como señalamos anteriormente, el incremento en este capítulo de cara al presente ejercicio resulta una noticia positiva para impulsar la actividad económica y el empleo, es claramente insuficiente para revertir los recortes sufridos en ejercicios anteriores. En concreto, en relación al PIB de la Comunidad, **el nivel de inversión pública de la Junta previsto para 2017 es el equivalente a unos 1.140 M€ inferior al existente en 2008**. También han sufrido recortes importantes las **Transferencias de capital**, que cayeron del 2,35% del PIB en 2008 al 1,2% en 2014, y únicamente han aumentado muy ligeramente desde entonces, hasta el 1,24% en 2017, un nivel inferior al de 2008 en el equivalente a unos 660 M€.

**Los Gastos no financieros de nuestra Comunidad, en resumen, se han reducido en el equivalente a casi 1.100 M€ en relación al PIB**. No obstante, este recorte no ha sido homogéneo por capítulos. Determinados gastos, como los ligados a la amortización e intereses de la deuda y los correspondientes a materiales y suministros, han aumentado notablemente; otros, en particular la inversión pública y las transferencias de capital, se han recortado enormemente; y otros, tales como los gastos de personal y las transferencias corrientes, también han tendido a reducir su peso en los últimos ejercicios, si bien en menor medida.

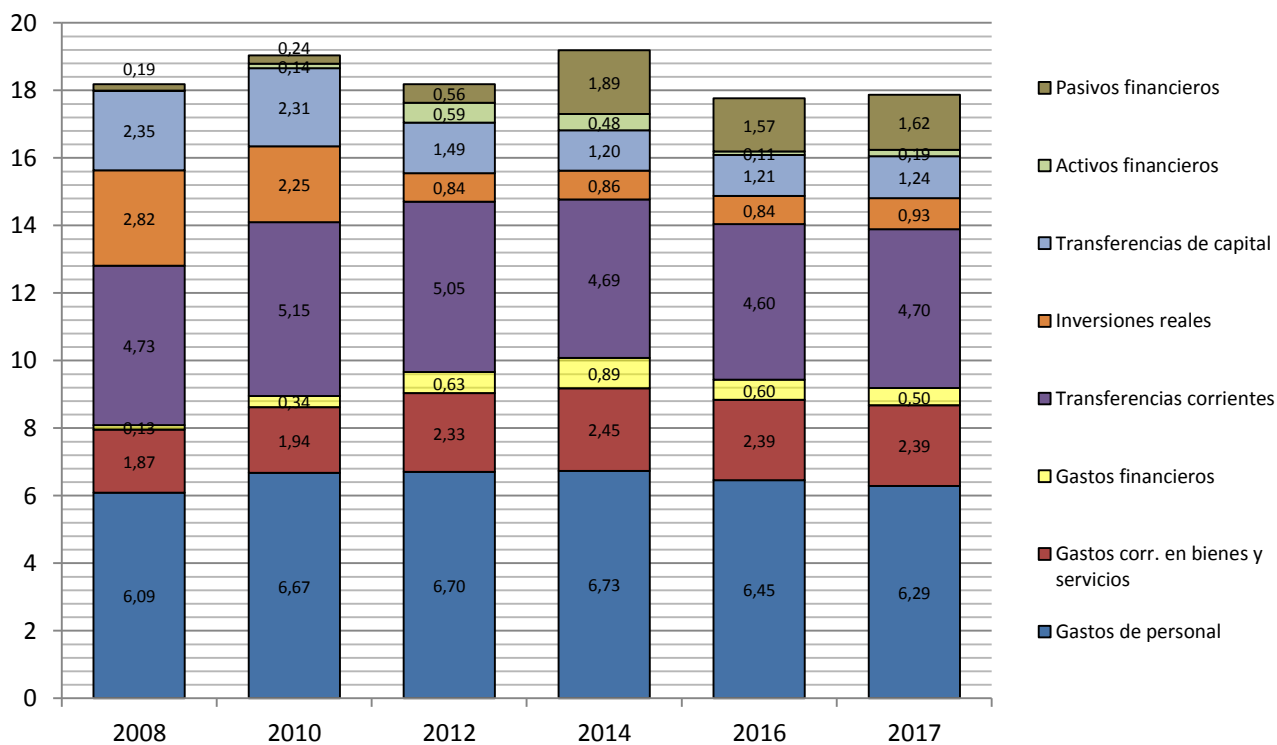


Tabla 5. Evolución de los gastos de la Junta de Castilla y León, por capítulos  
(como % del PIB de la Comunidad)

CAPÍTULOS	2008	2010	2012	2014	2016	2017
Gastos de personal	6,09	6,67	6,70	6,73	6,45	6,29
Gastos corr. en bienes y servicios	1,87	1,94	2,33	2,45	2,39	2,39
Gastos financieros	0,13	0,34	0,63	0,89	0,60	0,50
Transferencias corrientes	4,73	5,15	5,05	4,69	4,60	4,70
<b>Op. Corrientes</b>	<b>12,81</b>	<b>14,10</b>	<b>14,71</b>	<b>14,77</b>	<b>14,04</b>	<b>13,89</b>
Inversiones reales	2,82	2,25	0,84	0,86	0,84	0,93
Transferencias de capital	2,35	2,31	1,49	1,20	1,21	1,24
<b>Op. de Capital</b>	<b>5,18</b>	<b>4,55</b>	<b>2,33</b>	<b>2,05</b>	<b>2,05</b>	<b>2,17</b>
<b>Op. No financieras</b>	<b>17,99</b>	<b>18,66</b>	<b>17,04</b>	<b>16,82</b>	<b>16,09</b>	<b>16,05</b>
Activos financieros	0,01	0,14	0,59	0,48	0,11	0,19
Pasivos financieros	0,19	0,24	0,56	1,89	1,57	1,62
<b>Op. Financieras</b>	<b>0,20</b>	<b>0,38</b>	<b>1,14</b>	<b>2,37</b>	<b>1,69</b>	<b>1,81</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>18,19</b>	<b>19,04</b>	<b>18,19</b>	<b>19,19</b>	<b>17,77</b>	<b>17,87</b>

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Junta de Castilla y León y la Contabilidad Regional del INE

Gráfico 4. Evolución de los gastos de la Junta de Castilla y León, por capítulos  
(como % del PIB de la Comunidad)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Junta de Castilla y León y la Contabilidad Regional del INE

## 4.2 Clasificación funcional: por políticas

Como complemento del análisis anterior, la tabla 6 recoge la **variación del gasto, entre el Presupuesto de 2016 y el de 2017, por políticas**. Cabe recordar que la variación prevista en el PIB a precios corrientes es del 4%, de tal forma que todas las políticas cuya asignación se incremente por encima de dicho porcentaje estarán aumentando su peso en el PIB de la Comunidad, y viceversa.

Dentro de las políticas con mayor peso en el gasto, tanto la **Sanidad (+4,9%)** como la **Educación (+3,7%) se incrementan en cuantías similares al PIB de la Comunidad, por lo que su peso en el mismo apenas variará**. Dentro de la Sanidad, cuya asignación crece en unos 162 M€, destacan los siguientes incrementos: en los gastos de personal en unos 42 M€; en los gastos corrientes en bienes y servicios (fundamentalmente, materiales y suministros) en más de 30 M€; en las transferencias corrientes, en casi 70 M€ (ligados al gasto en medicamentos); y de las inversiones reales, en unos 14 M€. Dentro de la Educación, cuya asignación aumenta en 69 M€, los gastos de personal apenas aumentan (crecen menos de 5 M€), mientras que las inversiones reales se incrementan en unos 13 M€ y destaca especialmente el aumento de la asignación destinada a transferencias corrientes en más de 47 M€ (y, dentro de ellas, el enorme **incremento de la asignación destinada a conciertos educativos, de más de 38 M€, por el que pasan de 228,5 M€ a 266,8 M€**).

Por otro lado, también dentro de los servicios básicos del Estado de bienestar, el mayor incremento interanual en términos porcentuales se observa en los **Servicios sociales, cuya asignación crece un 6,7%**. Ello se traduce en un crecimiento de 45 M€, que se refleja en 8 M€ más para gastos de personal, 28 M€ más para transferencias corrientes y unos 2 M€ más tanto para inversiones como para transferencias de capital, si bien también en unos 4 M€ más destinados a conciertos y convenios.

Una política cuya asignación experimenta un incremento particularmente destacado es el **Empleo, que crece en alrededor de 28 M€ (un 10,8%, en términos porcentuales)**. Este aumento se traduce en unos 11 M€ más para Gestión del empleo, unos 8 M€ más para Formación ocupacional, unos 6 M€ más para Intermediación laboral y unos 4 M€ más para Economía social y discapacitados.

Las políticas económicas y sectoriales incrementan también notablemente su asignación, en la mayor parte de los casos. El mayor crecimiento se observa en **Industria y energía, que recibirá 93 M€ más que en 2016 (+66,2%)**. También destacan los incrementos de la asignación destinada a **I+D+i en unos 34 M€ (+30,4%)** y a **Agricultura, ganadería y pesca en unos 28 M€ (+2,1%)**. En cambio, apenas varían las cuantías destinadas a **Comercio y turismo (sube unos 2 M€, un 5,8%)** y, especialmente, **Infraestructuras (aumenta en 3,4 M€, solo un 0,8%)**.

En cuanto a las restantes políticas, destaca el incremento presupuestario correspondiente a **Vivienda y urbanismo**, por importe de unos **13 M€ (+33,3%)**, aunque no hay que perder de vista las fuertes reducciones que esta política de gasto ha tenido en años anteriores y que este incremento, a pesar de ser importante, no permitirá en 2017 hacer frente a importantes retos y compromisos de nuestra Comunidad en materia de vivienda como es la creación y dotación suficiente de un parque público de viviendas destinadas al alquiler. Menor es el crecimiento de Cultura, el cual no supera los 4 M€ (+4,2%). Finalmente, las **Transferencias a otras AAPP** crecen un 4,1%, la asignación para la **Alta dirección de la Comunidad** un 5,1% y la destinada a **Seguridad ciudadana** un 1,6%, mientras que las correspondientes a **Administración general** y a **Administración financiera y tributaria** disminuyen un 2,7% y un 3,4%, respectivamente.

Tabla 6. Variación interanual de los gastos de la Junta Castilla y León, por políticas (en millones de €)

POLÍTICA	2016	2017	Var. Interanual (%)
Seguridad ciudadana	11,8	12,0	1,6%
Pensiones y otras prest. económicas	201,1	208,6	3,7%
Servicios sociales y promoción social	669,5	714,1	6,7%
Fomento del empleo	264,6	292,7	10,6%
Vivienda y urbanismo	39,0	52,0	33,3%
Sanidad	3.285,0	3.446,7	4,9%
Educación	1.876,0	1.945,1	3,7%
Cultura	91,9	95,8	4,2%
Agricultura, ganadería y pesca	1.318,5	1.346,5	2,1%
Industria y energía	140,7	233,8	66,2%
Comercio y turismo	38,1	40,3	5,8%
Infraestructuras	404,7	408,1	0,8%
Investigación, desarrollo e innovación	112,0	146,0	30,4%
Otras actuaciones de carácter económico	58,7	82,1	39,8%
Alta dirección de la comunidad	34,2	36,0	5,1%
Administración general	97,8	95,2	-2,7%
Administración financiera y tributaria	33,3	32,2	-3,4%
Transferencias a las AAPP	83,5	86,9	4,1%
Deuda pública	1.083,0	1.018,8	-5,9%
<b>TOTAL</b>	<b>9.843,7</b>	<b>10.293,2</b>	<b>4,6%</b>

Fuente: Junta de Castilla y León

El análisis de la clasificación funcional se completa también con la descripción de la evolución de los gastos por políticas desde 2008 a 2017, sintetizada en la tabla 7 y el gráfico 5.

Como se observa, dentro de los servicios básicos del Estado del bienestar, la **Sanidad** suponía el 5,76% del PIB de la Comunidad en 2008, y aumentó hasta el 6,37% en 2012, si bien se ha reducido desde entonces hasta el 5,98% previsto para 2017. Mientras, los **Servicios sociales** contaban con una asignación equivalente al 1,19% del PIB en 2008, se incrementaron hasta el 1,31% en 2010, cayeron hasta el 1,24% en 2012 y se han mantenido prácticamente constantes desde entonces. Finalmente, **la peor evolución de entre estos tres servicios se observa en la Educación**, cuya asignación representaba el 3,71% del PIB en 2008, aumentó hasta el 3,91% en 2010, cayó fuertemente hasta el 3,41% en 2014 y se ha mantenido desde entonces, situándose en el 3,38% en 2017; esto supone que, en relación al PIB de la Comunidad, **la Educación ha recortado su asignación en el equivalente a unos 190 M€ en estos nueve años.**

También han sufrido recortes importantes las políticas de **Vivienda**, como decíamos anteriormente, que han pasado del 0,28% del PIB en 2008 al 0,09% en 2017; y **Cultura**, que ha caído del 0,34% al 0,17%. Las políticas de **Empleo**, cuya asignación suponía el 0,58% del PIB en 2008, cayeron hasta el 0,39% en 2012; aunque se han recuperado posteriormente, hasta el 0,51% de 2017, **continúan el equivalente (en relación al PIB) a unos 43 M€ por debajo de sus niveles iniciales**, pese a que la magnitud del problema del desempleo ha aumentado sustancialmente en este periodo.

Las políticas económicas de la Junta han sufrido grandes recortes en los últimos años, como consecuencia de la enorme disminución de la inversión pública y las transferencias de capital. Destaca especialmente la caída de la asignación destinada a **Infraestructuras**, del 1,48% del PIB en 2008 al 0,71% en 2017; y la de **I+D+i**, del 0,5% al 0,25%. También se han reducido los presupuestos destinados a **Agricultura**, del 2,72% en 2008 al 2,34% en 2017; y a **Comercio y turismo**, del 0,15% al 0,07%. Únicamente se observa un incremento en la asignación destinada a **Industria y energía**, que ha pasado del 0,24% al 0,41% del PIB. En relación al PIB de la Comunidad, **la merma en el presupuesto destinado a estas actuaciones de carácter económico supera los 700 M€.**

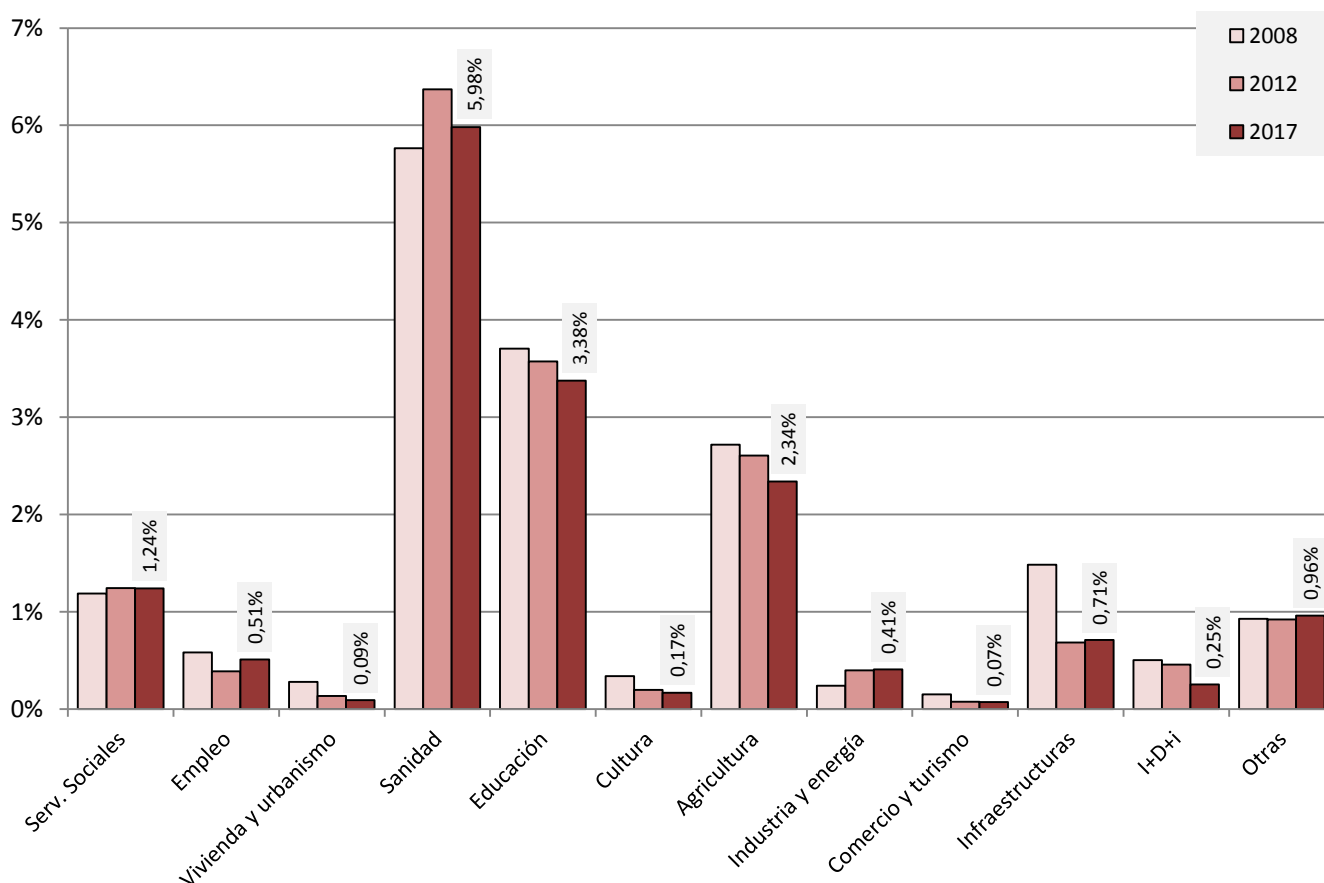
Tabla 7. Evolución de los gastos de la Junta de Castilla y León, por políticas (como % del PIB)

POLÍTICA	2008	2010	2012	2014	2016	2017
Seguridad ciudadana	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%
Pensiones y otras prest. econ.	0,26%	0,29%	0,31%	0,34%	0,36%	0,36%
Serv. Sociales	1,19%	1,31%	1,24%	1,23%	1,21%	1,24%
Empleo	0,58%	0,61%	0,39%	0,42%	0,48%	0,51%
Vivienda y urbanismo	0,28%	0,21%	0,14%	0,10%	0,07%	0,09%
Sanidad	5,76%	6,28%	6,37%	6,12%	5,93%	5,98%
Educación	3,71%	3,91%	3,57%	3,41%	3,39%	3,38%
Cultura	0,34%	0,29%	0,20%	0,17%	0,17%	0,17%
Agricultura	2,72%	2,78%	2,61%	2,67%	2,38%	2,34%
Industria y energía	0,24%	0,24%	0,40%	0,59%	0,25%	0,41%

POLÍTICA	2008	2010	2012	2014	2016	2017
Comercio y turismo	0,15%	0,13%	0,07%	0,05%	0,07%	0,07%
Infraestructuras	1,48%	1,22%	0,68%	0,68%	0,73%	0,71%
I+D+i	0,50%	0,39%	0,46%	0,20%	0,20%	0,25%
Otras act. de carácter económico	0,05%	0,20%	0,11%	0,12%	0,11%	0,14%
Alta dirección de la comunidad	0,11%	0,09%	0,07%	0,07%	0,06%	0,06%
Administración general	0,22%	0,19%	0,17%	0,16%	0,18%	0,17%
Adm. financiera y tributaria	0,07%	0,06%	0,06%	0,06%	0,06%	0,06%
Transferencias a las AAPP	0,19%	0,23%	0,19%	0,15%	0,15%	0,15%
Deuda pública	0,32%	0,58%	1,14%	2,62%	0,00%	1,77%
<b>TOTAL</b>	<b>18,19%</b>	<b>19,04%</b>	<b>18,19%</b>	<b>19,19%</b>	<b>17,77%</b>	<b>17,87%</b>

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Junta de Castilla y León y la Contabilidad Regional del INE

Gráfico 5. Evolución de los gastos de la Junta de Castilla y León, por políticas (como % del PIB)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Junta de Castilla y León y la Contabilidad Regional del INE

## 5. El saldo presupuestario

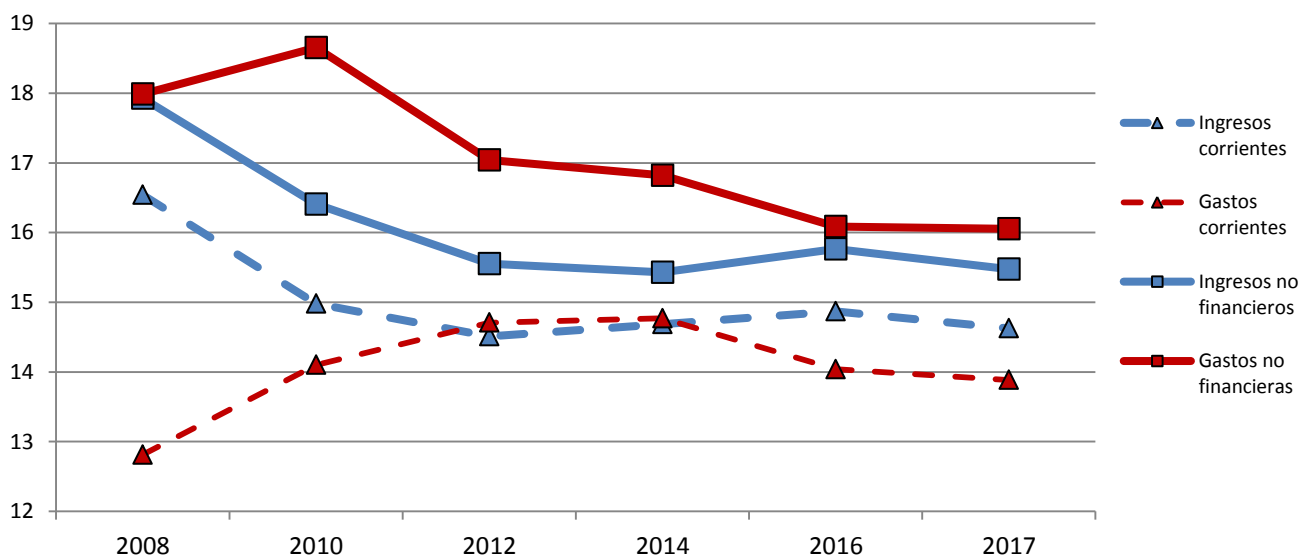
El análisis de los Presupuestos de Castilla y León se completa con la descripción de la **evolución de sus principales macromagnitudes tanto de ingresos como de gastos**. A este respecto, el gráfico 6 muestra la evolución, entre 2008 y 2017, de los agregados de ingresos y gastos no financieros (las líneas continuas) y de ingresos y gastos corrientes (las líneas discontinuas).

En primer lugar, se observa cómo en 2008 la diferencia entre los ingresos y los gastos no financieros (a partir de la cual se calcula el saldo presupuestario utilizado para el cómputo del déficit público) era prácticamente inexistente, situándose ambas magnitudes alrededor del 18% del PIB. En los dos ejercicios posteriores, los gastos no financieros se incrementaron en alrededor de 6 décimas, mientras que los ingresos no financieros cayeron aún más intensamente, en alrededor de 1,5 puntos, de forma que se generó un déficit presupuestario superior a los 2 puntos de PIB. Entre 2010 y 2012 se produjo un enorme ajuste orientado a la reducción de 1,6 puntos de gasto, pero los ingresos volvieron a caer en casi 9 décimas, de tal forma que el déficit presupuestario únicamente se redujo hasta alrededor del 1,5% del PIB. Desde 2012, el proceso de reducción del déficit presupuestario ha continuado, si bien ha consistido fundamentalmente en la reducción del peso de los gastos en el PIB (el cual ha caído en alrededor de 1 punto entre 2012 y 2017), mientras que el peso de los ingresos no solo no ha aumentado, sino que se ha reducido una décima. En el conjunto del periodo, se observa cómo **el déficit presupuestario surgió como consecuencia de un desplome de los ingresos** (mucho más que por un aumento de los gastos), **pero su corrección se ha realizado por la vía de la reducción de los gastos**, mientras que los ingresos han seguido cayendo. En consecuencia, el déficit presupuestario de Castilla y León es ya muy reducido (de acuerdo con la previsión para 2017, será de alrededor del 0,6% del PIB), pero lo más destacado es que los ingresos no financieros se encuentran en torno a 2,5 puntos por debajo de los niveles de hace 9 años (el equivalente a una pérdida de más de 1.400 M€) y los gastos, casi 2 puntos por debajo (el equivalente a más de 1.100 M€). Ello quiere decir que **la crisis y el posterior ajuste se han traducido en una gran reducción del peso del sector público de nuestra CCAA y, con ello, en una merma en las políticas y servicios que presta**.

El gráfico 6 muestra también, tomando las líneas discontinuas, la evolución de los ingresos y gastos corrientes de nuestra Comunidad. El saldo resultante es el denominado ahorro bruto presupuestario, que refleja la cuantía que le queda a la administración tras el balance de sus operaciones ordinarias y, con dicho saldo (que, por lo general, ha de ser netamente positivo), su margen para acometer proyectos de gastos de capital. Como se observa, en 2008 el ahorro bruto presupuestario de Castilla y León era netamente positivo, alcanzando cerca de 4 puntos del PIB. En los siguientes ejercicios hasta 2012, en cambio, se produjo una reducción de los ingresos corrientes

de más de 2 puntos, junto con un incremento de los gastos corrientes de casi 2 puntos. En este periodo, en paralelo al desplome de los ingresos, se produjo un ajuste del déficit presupuestario por la vía del enorme recorte de los gastos de capital (en particular, de la inversión pública), pero los gastos corrientes siguieron aumentando. En consecuencia, el ahorro bruto pasó a tener un signo negativo, lo cual indica que **la Comunidad no contaba en 2012 con los ingresos suficientes como para financiar sus gastos ordinarios de funcionamiento**, por lo que su margen para financiar operaciones de capital se veía también enormemente comprometido. La situación de ahorro bruto negativo se mantuvo hasta 2014, si bien ha mejorado ligeramente a partir de entonces, no por el incremento del peso de los ingresos corrientes (muy similar en 2017 al de 2014), sino por la reducción de los gastos corrientes en unas 9 décimas. En 2017, se espera alcanzar un ahorro bruto positivo de unas 7 décimas. No obstante, se trata de un nivel claramente insuficiente como para permitir financiar una notoria recuperación de los gastos de capital, que resultaría fundamental para favorecer la dinamización de la actividad económica y el empleo. **La insuficiencia del ahorro bruto presupuestario se debe a la escasez crónica de ingresos corrientes**, cuyo peso en el PIB continúa siendo más de 2 puntos inferior al de 2008 (el equivalente a unos 1.100 M€), debido a la insuficiencia del actual modelo de financiación y a la falta de medidas tanto a nivel estatal como autonómico para reforzar estos ingresos, **así como al excesivo crecimiento de algunas partidas de gasto corriente como la de los intereses de la deuda** (afortunadamente, en parte revertida en los últimos ejercicios).

Gráfico 6. Evolución de las principales macromagnitudes del Presupuesto de Castilla y León (en % del PIB)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Junta de Castilla y León y la Contabilidad Regional del INE



## 6. Conclusiones y propuestas

Los Presupuestos de Castilla y León para 2017 se plantean en un escenario macroeconómico que, **pese a la recuperación** (con una economía que crecerá a buen ritmo por tercer año consecutivo), **sigue marcado por los enormes efectos de la crisis en el mercado laboral**: en 2017, nuestra Comunidad contará aún con unos 110.000 ocupados menos que en 2008 y, además, debido a las políticas laborales de los últimos años, **la calidad del empleo existente se ha deteriorado enormemente**, todo lo cual ha impactado muy negativamente en la calidad de vida de los trabajadores y trabajadoras, en la **desigualdad** y en la **cohesión social**. En este contexto, un objetivo fundamental de los Presupuestos habría de ser contribuir a **dinamizar la actividad económica y el empleo**, potenciando con ello también la atención de los colectivos sociales y los territorios con más dificultades, a través del papel de **la inversión pública como motor de la economía** y de **los servicios públicos como elemento de cohesión**. Aunque los nuevos Presupuestos introducen algunas mejoras en este sentido, **son notoriamente insuficientes como para revertir los enormes efectos negativos de los Presupuestos de ejercicios anteriores**, de manera que se pierde una nueva oportunidad para avanzar de manera decidida hacia los objetivos descritos.

Un problema clave para nuestra Comunidad es la **escasez de ingresos**, que las políticas implementadas tanto a nivel estatal como autonómico están convirtiendo en crónica. Desde 2008, los ingresos no financieros de la Junta han caído del 17,93% al 15,47% del PIB, una merma que equivale a 1.400 M€ (esto es, el doble de todo el gasto de la Comunidad en Servicios sociales), y que en más de tres cuartas partes está ligada a la disminución de ingresos corrientes (los de tipo ordinario). **A esta pérdida ha contribuido en gran medida el cambio en el modelo de financiación autonómica**, que redujo el peso de las transferencias del Estado, en un momento en que los ingresos fiscales que habrían de sustituirlas se hundieron como consecuencia de la crisis. No obstante, **las políticas fiscales no han contribuido a paliar dicha merma**. En los años más duros de la crisis, tanto el Gobierno central como la Junta incrementaron algunos tributos, generalmente los de tipo indirecto (aquellos que se pagan con independencia del nivel de renta): el IVA a nivel estatal y el impuesto de transmisiones patrimoniales y los impuestos medioambientales, además de las tasas y precios públicos, a nivel autonómico, fundamentalmente. Posteriormente, a medida que la recuperación económica ha dejado algún margen presupuestario, ambos niveles de gobierno se han centrado en **medidas para la reducción de impuestos directos** (que se pagan en función de la renta) **orientadas fundamentalmente a favorecer a las rentas más altas**: una serie de **rebajas del IRPF** tanto a nivel estatal como autonómico, la proliferación de **deducciones autonómicas** en dicho impuesto y la **mejora del tratamiento fiscal en nuestra Comunidad de las herencias más altas entre familiares directos superiores**. Todos estos cambios, en los que vuelve a insistir la Junta en 2017 (con la modificación del Impuesto de Sucesiones y la introducción de nuevas deducciones en el IRPF), han



drenado buena parte de la capacidad de las reformas previas y de la propia recuperación económica para incrementar los ingresos disponibles, de forma que el **peso de los ingresos corrientes y los ingresos no financieros en el PIB no se ha recuperado**. Además, las medidas fiscales introducidas a nivel estatal y autonómico han reducido notablemente la capacidad redistributiva del sistema fiscal y, en consecuencia, **han contribuido a incrementar aún más una desigualdad que se ha disparado como consecuencia de la crisis**: España ha pasado a ser el país con mayor desigualdad de Europa occidental, según datos de Eurostat.

Por tanto, en materia de ingresos es necesaria una **mejora del actual modelo de financiación autonómica**, que tenga en cuenta, además del diferente dinamismo económico, las necesidades de gasto ligadas a elementos como el envejecimiento y la dispersión poblacional y que, con ello, favorezca el equilibrio y la cohesión territorial entre CCAA. Pero, en paralelo, es necesario que éstas, inclusive la nuestra, desarrollen una **verdadera corresponsabilidad fiscal**, contribuyendo a exigir reformas fiscales a nivel estatal y a implementarlas a nivel autonómico (dentro de sus competencias) encaminadas a favorecer la capacidad del sistema para obtener los recursos necesarios para un adecuado funcionamiento de los servicios y políticas públicas. Además, estas reformas han de hacerse **favoreciendo la equidad en el reparto de la carga tributaria y la reducción de nuestros excesivos niveles de desigualdad**, al contrario de lo que se ha hecho en los últimos años en materia de política fiscal. En particular, desde **CCOO de Castilla y León proponemos**: utilizar las competencias autonómicas para **incrementar el IRPF para las rentas más altas; limitar las deducciones autonómicas** en dicho impuesto de manera mucho más estricta; **recuperar la tributación del Impuesto de Sucesiones y Donaciones** para las herencias más altas existente antes de las últimas modificaciones; **incrementar el Impuesto de Patrimonio** para los contribuyentes con más capacidad económica; desarrollar en mayor medida la **fiscalidad medioambiental**; introducir **impuestos sobre las grandes superficies comerciales y sobre las pernoctaciones turísticas**; y desarrollar un plan ambicioso, en coordinación con la Agencia Tributaria, para la **lucha contra el fraude y la elusión fiscal**. Con todas estas medidas, estimamos una capacidad para obtener más de 400 M€ adicionales (en torno al 0,7% del PIB), que permitiría revertir más de un tercio de la merma de ingresos corrientes sufrida en los últimos años. Ello habría de ir acompañado de la **exigencia de reformas fiscales a nivel estatal en el mismo sentido y de una mejora en el modelo de financiación autonómica**, para revertir por completo la descrita pérdida experimentada en los ingresos.

Ante la **persistente insuficiencia de los ingresos** y la falta de voluntad política para combatirla, el equilibrio presupuestario se ha perseguido, en los últimos años, a partir de la **intensa reducción de los gastos**. De esta forma, el peso de los gastos no financieros en el PIB ha caído del 17,99% en 2008 (que llegó a alcanzar el 18,66% en 2010) hasta el 16,05% en 2017, una merma equivalente a casi 1.100 M€. En este periodo **han aumentado los Gastos financieros** (ligados a los intereses de la deuda) y

los **Gastos corrientes en bienes y servicios** (en particular, los pagos destinados a materiales y suministros sanitarios). Por el contrario, **se han recortado enormemente los capítulos de Gastos de capital**: las Inversiones, que han perdido el equivalente a 1.140 M€ en los últimos 9 años; y las Transferencias de capital, cuya merma supone unos 660 M€. Los recortes en estos capítulos **han afectado especialmente a las políticas de empleo, infraestructuras, I+D+i, agricultura y desarrollo rural, comercio y turismo, cultura y patrimonio y vivienda, principalmente, así como a los servicios públicos de sanidad, educación y servicios sociales**, resultando enormemente lesivas para nuestra Comunidad. Los recortes han limitado de manera estricta la capacidad de la Junta para acometer proyectos de interés social, lo cual ha tenido efectos tremendamente negativos sobre la actividad económica, el empleo y la cohesión social y territorial en nuestra Comunidad. También se han recortado en los últimos ejercicios, si bien en menor medida, los **capítulos de Gastos de personal y Transferencias corrientes, afectando de manera muy negativa al funcionamiento y la calidad de las políticas públicas que presta nuestra CCAA**, en particular en lo que respecta a los servicios básicos del Estado del bienestar (educación, sanidad y servicios sociales), los más afectados por los recortes en estos capítulos.

En 2017, **la noticia más positiva es el incremento de la asignación destinada a inversión pública** en alrededor de 68 M€, acompañado del aumento de la correspondiente a transferencias de capital en unos 47 M€. **Aunque se trata de un crecimiento del todo insuficiente para revertir las enormes mermas sufridas por estos capítulos en los últimos años**, tendrán efectos beneficiosos para la dinamización de la actividad económica y el empleo en nuestra Comunidad. El incremento de estos capítulos es clave para explicar el positivo incremento observado en las asignaciones destinadas a políticas de empleo, vivienda, industria e I+D+i, entre otras. De entre los servicios básicos del Estado del bienestar, únicamente el presupuesto destinado a Servicios sociales se incrementa claramente en relación al PIB, un crecimiento que se traduce fundamentalmente en buenas noticias para la consolidación de la favorable posición de nuestra Comunidad en materia de atención a la dependencia. En cambio, **el servicio peor tratado por el Presupuesto es la Educación**, teniendo en cuenta que su asignación en 2017 será, en relación al PIB de la Comunidad, 190 M€ inferior a la existente en 2008, que en el presente ejercicio crece únicamente un 3,7% (menos de lo que lo hará el PIB a precios corrientes) y que, además, más de la mitad de dicho aumento se destina a incrementar los conciertos educativos con entidades privadas. Valoramos de manera enormemente negativa la consolidación de los recortes sufridos por la educación pública en los últimos años y que, por añadidura, se priorice cada vez más la financiación pública de la educación privada, mientras que la educación pública, esencial para favorecer el desarrollo económico y social del territorio y la igualdad de oportunidades, no recibe la financiación adecuada. Esta política compromete a medio y largo plazo el mantenimiento de los buenos resultados educativos que ha alcanzado nuestra Comunidad, cuya consolidación habría de constituir un objetivo estratégico

para impulsar la mejora de nuestro modelo productivo y el refuerzo de la cohesión social. En el caso de la **Sanidad**, su crecimiento se sitúa en línea con el del PIB, pero de nuevo se profundiza en una inadecuada evolución de sus componentes: **el aumento de su asignación presupuestaria se concentra excesivamente en el gasto en materiales y suministros sanitarios y en medicamentos**, en lugar de favorecerse el aumento de las inversiones reales y del empleo público. Precisamente, **el escasísimo crecimiento previsto en los gastos de personal previsto para 2017 en el global del Presupuesto de la Comunidad es un dato muy negativo**, que afectará a la calidad de los servicios del Estado del bienestar (muy basados en los gastos de personal) y la del resto de políticas que presta la Junta, dado que a pesar de la mejora de las perspectivas económicas, el escaso aumento de este capítulo **impedirá la creación de empleo público, imprescindible para revertir los recortes en la materia sufridos en los últimos años**, y llevará también a un nuevo deterioro del poder adquisitivo de los trabajadores y trabajadoras del sector público.

Ante estos datos, las **propuestas de CCOO de Castilla y León** pasan por complementar las medidas por la vía de los ingresos previamente descritas con un **mayor control de los gastos corrientes**, implementando actuaciones para reducir partidas que han crecido excesivamente en los últimos años, como son los gastos en materiales y suministros sanitarios, en medicamentos, en conciertos en materias de sanidad, servicios sociales y, especialmente, de educación, entre otras cuestiones. Las medidas para el control de estas partidas de gastos corrientes habrían de llevar a un ahorro de al menos 200 M€, que podría destinarse, junto con lo obtenido de la mejora de los ingresos, a los **dos objetivos fundamentales para nuestro sindicato**: por un lado, **la reversión de los recortes y la recuperación de la calidad de los servicios básicos del Estado del bienestar** (educación, sanidad y servicios sociales); por otro lado, **la dinamización de la actividad económica, el empleo y la cohesión social y territorial a partir del impulso de proyectos de interés social** en materias como políticas de empleo, I+D+i y nuevas tecnologías, industria, desarrollo rural, infraestructuras, medio ambiente, agua y energía, vivienda y cultura y patrimonio.

Con nuestro análisis y nuestras propuestas, desde CCOO de Castilla y León queremos continuar con la línea desarrollada en los últimos años, en la que **desde una perspectiva constructiva, a la vez que crítica, hemos tratado de contribuir a la mejora de la política económica y presupuestaria de nuestra Comunidad**, mediante propuestas solventes, factibles y técnicamente fundamentadas. Pretendemos contribuir al debate político y ciudadano, con objeto de favorecer el progreso económico y social de Castilla y León, a través de la mejora de su modelo productivo, la recuperación de la calidad de los servicios y las políticas públicas en la Comunidad, la creación de empleo compatible con la mejora de su calidad y el impulso de la igualdad de oportunidades y la cohesión social.



**comisiones obreras  
de Castilla y León**