

## La deuda pública de Castilla y León, su relación con el gasto social y el sistema de financiación autonómica.

**Eduardo Cubero del Barrio**

Director de Fiscalización del Consejo de Cuentas de Castilla y León

Revista Auditoría Pública nº 83

junio 2024. Páginas: 141-154

**Resumen:** Los resultados de una auditoría operativa sobre la evaluación del programa presupuestario de la deuda pública de la Comunidad de Castilla y León revelan la complejidad de su procedimiento de gestión, suficientemente documentado excepto en lo que a aspectos estratégicos se refiere, detectándose debilidades que condicionan el análisis. La evolución creciente del endeudamiento, especialmente desde la crisis financiera de 2008, y la aprobación del sistema de financiación en 2009, así como las condiciones del mercado financiero, afectan su gestión, pero distintos indicadores no sitúan a Castilla y León en una posición menos ventajosa que otras CC.AA. Respecto al déficit estructural que financia la deuda pública, se detecta una infrafinanciación de los gastos sociales, teniendo en cuenta los recursos que liquida el sistema vigente.

**Palabras Clave:** deuda pública, protocolo déficit excesivo, sistema de financiación autonómica, servicios públicos fundamentales, población ajustada.

**Abstract:** The results of an operational audit on the evaluation of the budgetary programme for the Public Debt of the Community of Castilla y León reveal the complexity of its management procedure, which is sufficiently documented except as regards strategic aspects, and weaknesses were identified that condition the analysis. The growing evolution of indebtedness, especially since the financial crisis of 2008 and the approval of the financing system in 2009, as well as the conditions of the financial market, affect its management, but various indicators do not place Castilla y León in a less advantageous position than other Autonomous Communities. With regard to the structural deficit that finances the public debt, there is an underfinancing of social expenditure taking into account the resources that the current system liquidates.

**Keywords:** public debt, excessive deficit procedure, autonomous financing system, essential public services, adjusted population.

El Consejo de Cuentas viene realizando desde hace más de una década análisis de la situación económico-financiera de la Comunidad de Castilla y León y detectando el crecimiento muy significativo de la emisión de pasivos financieros desde 2009 y consecuentemente de su gasto presupuestario destinado al programa de deuda pública por amortización e intereses. La importancia del endeudamiento, reflejada en diferentes indicadores, así como el hecho de que el margen derivado de la actividad corriente del sector público administrativo es estructuralmente insuficiente para atender las obligaciones exigibles derivadas de la carga de la deuda, pone de relieve la importancia de hacer una fiscalización en este ámbito.

Por ello, el objetivo general de este trabajo consistió en evaluar el sistema de gestión del programa presupuestario de deuda pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, mediante una auditoría operativa de gestión, centrándose en tres áreas fundamentales:

- Analizar la evolución financiera en materia de deuda pública de la Administración de la Comunidad y su impacto en la cuenta general rendida.
- Evaluar el sistema de gestión del programa de deuda pública de la Comunidad, desde su planificación presupuestaria, su ejecución, hasta su seguimiento y evaluación posterior.
- Determinar en qué medida la evolución de los recursos del sistema de financiación y los gastos en servicios fundamentales como sanidad, educación o servicios sociales (gasto social) han influido en la generación de un déficit acumulado que ha tenido que financiarse con deuda pública.

## Evolución financiera en materia de deuda pública.

La deuda pública como fuente de financiación de las Administraciones públicas comprende el conjunto de recursos financieros que se compromete a devolver a aquellos agentes económicos que se lo prestan. Es un instrumento usado tanto para resolver problemas de liquidez, como para financiar inversiones a medio o largo plazo.

Sin embargo, la deuda pública se ha convertido en una herramienta habitual para cuadrar los presupuestos del sector público, especialmente durante los periodos de crisis económica, en los que disminuyen sus ingresos pero es necesario hacer frente a los gastos estructurales, a los servicios públicos esenciales como la sanidad o educación, así como aquellos que coyunturalmente afloran o aumenten.

Por ello, una de las políticas con más peso en los presupuestos de Castilla y León es la relativa a la deuda pública, solo superada por las de sanidad, educación, así como agricultura, ganadería y pesca.

El concepto de endeudamiento más amplio posible es el de pasivos totales, que es el reflejado en las Cuentas Financieras de la Economía Española. Otro concepto de endeudamiento no tan amplio como el anterior es el de deuda elaborada según el protocolo de déficit excesivo (PDE). Este se diferencia principalmente del anterior en que no incluye los pasivos de las Administraciones públicas en poder de otras, ni los créditos comerciales y otras cuentas pendientes de pago. Porcentualmente, la deuda según el PDE representa en promedio aproximadamente el 70 de los pasivos totales definidos anteriormente.

Si se tiene en cuenta el concepto de pasivos totales que figura en las cuentas rendidas en la cuenta general conforme a la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, la deuda asciende en 2021 a 16.271 M€, mientras que en 2005, era tan solo de 2.990 M€. El fuerte incremento del endeudamiento, que se ha más que quintuplicado en el periodo, es asumido prácticamente en su totalidad por el sector público administrativo, la Administración general e institucional de la Comunidad.

Con respecto a su distribución atendiendo al vencimiento, se pone de manifiesto que, hasta la crisis económica de 2008, el endeudamiento a corto de la Comunidad era más significativo, llegando a representar ese el 66% del total, 4.952 M€. Sin embargo, a partir de ese año la deuda a corto comienza a perder importancia con relación

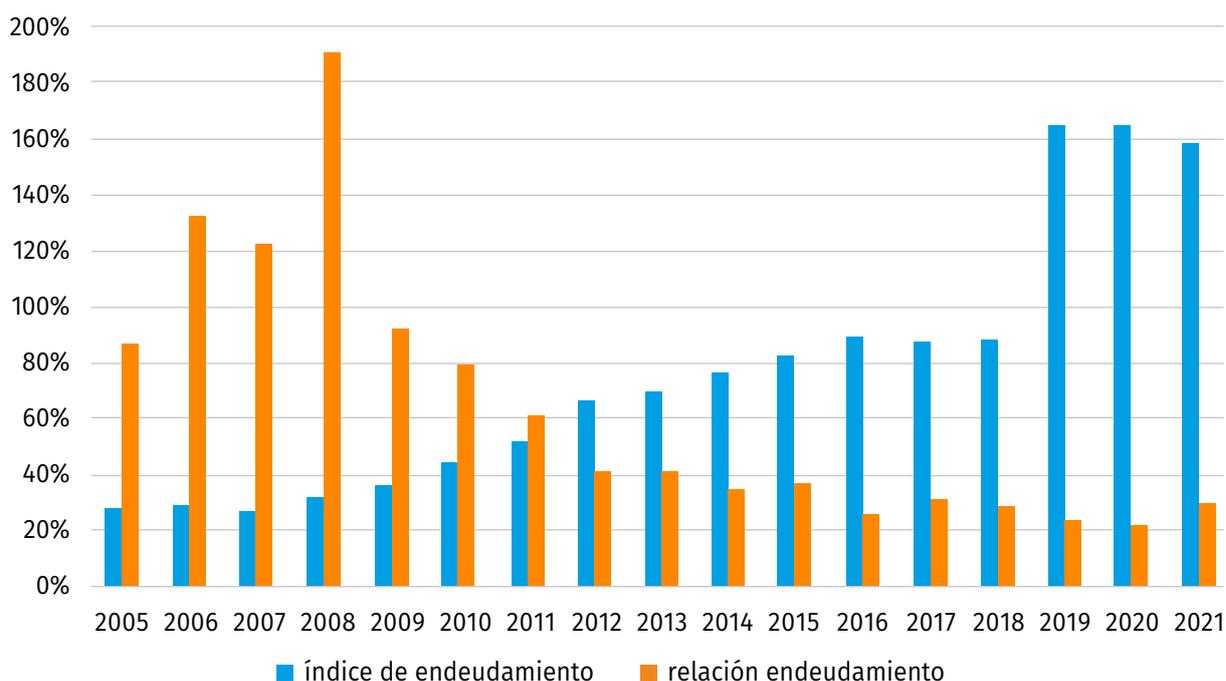
a la de largo plazo, bajando la primera hasta los 3.681 M€ en 2021, mientras que la segunda asciende a los 12.590 M€, el 77% de la deuda en balance. Consecuentemente, la relación de endeudamiento, definida como el cociente entre su exigible a corto y a largo plazo, en 2008 se acerca al 200% mientras que en 2021 ha bajado hasta el 29%.

Por otra parte, su índice de endeudamiento, es decir, cociente entre el exigible total y el patrimonio neto y el pasivo, muestra también este crecimiento exponencial, especialmente relevante desde 2019, cuando supera el 100 %, en parte debido a ajustes por cambios de criterios contables y corrección de valores derivados de la aplicación del nuevo plan de contabilidad de la Comunidad de Castilla y León y su impacto en el patrimonio neto.

Este cambio de tendencia de vencimiento de la deuda de corto a largo plazo se refleja claramente en el siguiente gráfico, así como el hecho de que el endeudamiento supone más del 50% de la financiación a partir de 2012, crece hasta acercarse al 100% en 2018, y lo supera ampliamente a partir de ese año.



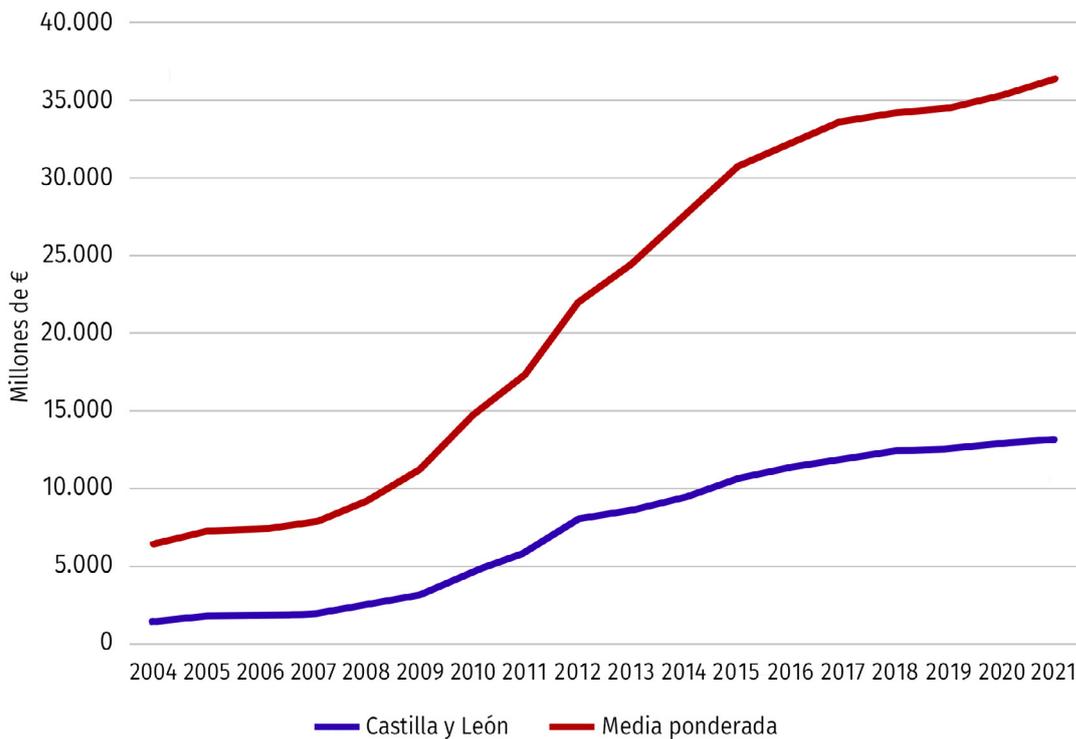
**Gráfico 1.**  
**Evolución del índice y la relación de endeudamiento de la Comunidad**



Centrándonos en la deuda según PDE a efectos de valorar si su volumen y evolución puede calificarse como más o menos asumible, en 2021 ascendía a 13.215 M€, mientras que en 2004 era de 1.451 M€, experimentando su crecimiento más significativo a partir de 2009, coincidente con la crisis económica y la entrada en vigor del nuevo sistema de financiación autonómica. El volumen total de deuda de todas las CC.AA. en 2021 ascendía a 312.588 M€, pero el porcentaje que representa la de Castilla y León respecto del total no ha variado sustancialmente, representando en torno al 4% del total desde el año 2010. Se encuentra a su vez por debajo de la media para el conjunto de las CC.AA. ponderada por el PIB, como se aprecia en el siguiente gráfico.



**Gráfico 2.**  
Evolución del endeudamiento de la Comunidad según PDE en el periodo 2004-2021 con respecto a la media nacional ponderada por el PIB.



Los indicadores que pueden evaluar de manera más precisa la situación de la deuda de Castilla y León son los siguientes:

- La deuda pública con respecto al producto interior bruto se mantuvo en torno al 3% hasta 2007, año a partir del cual inició una tendencia creciente, alcanzando en 2021 el 22,7%. No obstante, este ratio siempre ha sido inferior del obtenido para el conjunto de las CC.AA., el 25,9% en 2021. En materia de reglas fisca-

les sobre deuda, siempre cumplió su objetivo.

- El *rating* "Baa1 con perspectiva estable" otorgado por la agencia de calificación crediticia Moody's, refleja buena gestión fiscal y unos moderados niveles de deuda.
- Los ratios de deuda pública sobre ingresos corrientes sitúan a Castilla y León en una posición más favorable que la media de las CC.AA. (131,6% frente

al 157,5% en 2021).

- La relación de la carga financiera de la deuda con los ingresos corrientes, que en 2021 se sitúa en torno al 14%, está por debajo de la media de las CC.AA., nueve puntos superior, y se ha mantenido en niveles inferiores a dicha media.
- El coste de la deuda a nivel presupuestario, entendido como el cociente del capítulo 3 de su liquidación de gastos y la deuda viva a fin de año, es una de las más elevadas, 1,26%. Solamente cuatro CC.AA. presentan en 2021 costes más elevados: País Vasco (1,33%), Aragón (1,35%), Comunidad de Madrid (2,06) % y Comunidad Foral de Navarra (2,38%).

Desde el punto de la estructura de la cartera de deuda, el porcentaje que representan los préstamos a Castilla y León se sitúa en torno al 70% y el resto son valores emitidos de deuda pública. Mientras que esta se ha incrementado un 541% con respecto a la de 2004, el incremento de los préstamos de instituciones financieras es muy superior, el 1.013%.

Su composición presenta singularidades, ya que sus préstamos con residentes nacionales son muy elevados, constituyen la fuente principal de financiación de la Comunidad y su volumen en 2021 asciende a 5.077 M€, la cifra más elevada de todas las CC.AA. después de la de Madrid y la Valenciana. En cambio, los préstamos de los fondos de financiación a las CC.AA. (FFCC.AA.), cuya aparición se produce con la aplicación de la normativa sobre estabilidad presupuestaria y medidas de sostenibilidad, en primera instancia del mecanismo extraordinario de pago a proveedores y posteriormente con la adhesión al Fondo de Facilidad Financiera, son menos significativos, 2.349 M€ en 2021.

De los 179.763 M€ de deuda viva en préstamos de dichos fondos solamente el 1 % corresponden a Castilla y León. En la mayoría de las CC.AA. la fuente principal de préstamos proviene de los FFCC.AA. (Andalucía, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana o Región de Murcia). Por el contrario, comunidades como País Vasco, Madrid y Navarra no acudieron a este tipo de financiación.

Las principales ventajas de esta modalidad de financiación son un coste similar a la rentabilidad del Tesoro frente a otras opciones que incorporan un margen, formato fijo que protege frente a subidas del euríbor, así como amortizaciones anticipadas sin penalización y una vida media superior. Por el contrario, ocasiona cierta rigidez en el calendario de vencimientos y reduce la presencia en el mercado financiero.

Así, antes de analizar las distintas alternativas en el año

2020, Castilla y León consultó al Ministerio de Hacienda y Función Pública la posibilidad de simultanear la financiación del compartimento de Facilidad Financiera con la del mercado de capitales, a lo que contestó la imposibilidad de hacerlo, ya que no cumplía el requisito de estar adherida a dicho fondo en 2019 por aplicación de lo dispuesto en el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 5 de julio de 2018. Es por ello por lo que la Comunidad ha solicitado reiteradamente al Ministerio que valorase la opción de revisar las condiciones para combinar esta financiación, dado que se fijaron en un contexto completamente diferente al actual.

Todos estos aspectos definidos influyen y condicionan la fijación de objetivos, la selección de las operaciones a ejecutar en el programa de deuda pública, teniendo en cuenta que el aspecto nuclear a nivel estratégico para la Comunidad es lograr un volumen autorizado de financiación optimizando las condiciones financieras.

Como se ha señalado anteriormente, la deuda pública se ha convertido en una herramienta habitual para hacer cuadrar los presupuestos del sector público, especialmente durante los periodos de crisis económica.

En este sentido, existe una relación entre el déficit que se genera anualmente y la deuda que ha de presupuestarse y concertarse en el capítulo 9 del presupuesto de ingresos, así como el calendario de vencimientos que también anualmente se presupuesta en el capítulo 9 de gastos y los gastos financieros correspondientes en su capítulo 3.

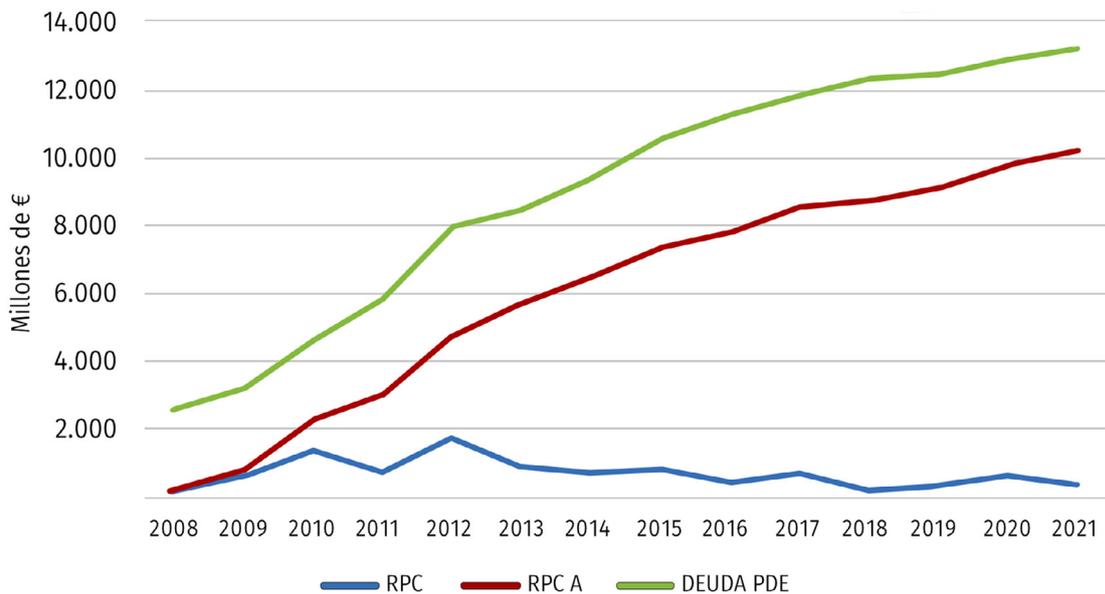
En el gráfico siguiente puede verse la evolución del resultado presupuestario consolidado (RPC) de la cuenta rendida y analizada en los informes de fiscalización de los últimos años, como diferencia entre los capítulos 1 a 8 de ingresos y gastos. Sus valores son en todo caso negativos (déficit) a lo largo de la serie histórica, si bien su tendencia es ligeramente descendente.

Cuando este déficit estructural se acumula en el tiempo, especialmente en el periodo de 2008 a 2012 coincidente con la fase más grave de la crisis económica, se obtiene una evolución en el tiempo señalada en el gráfico como RPCA (resultado presupuestario consolidado acumulado) que recoge el déficit acumulado desde 2008.

Esa evolución indica un crecimiento del déficit acumulado que, si se compara con la evolución de la deuda pública (deuda PDE), se muestra claramente cómo el incremento de esta es paralelo al del anterior.

Así el RPCA negativo que asciende en 2021 a 10.195 M€ se aproxima muy apreciablemente a la deuda acumulada en el periodo 2008-2021, 10.607 M€ (diferencia de la deuda PDE en 2021 con respecto a la de 2008).

**Gráfico 3.**  
Evolución del RPCA negativo con relación a la deuda según PDE.



### Evaluación del sistema de gestión del programa de deuda pública.

El programa presupuestario de gasto referido a la deuda pública de la Comunidad supuso en 2021 un montante de 1.347 M€, el 11 % de la liquidación de su presupuesto consolidado. Si bien no engloba la deuda de todos los entes del sector público autonómico, tan solo de la Administración general y sus organismos autónomos, supone en torno al 95% de su deuda total.

La gestión del programa se lleva a cabo por el Servicio de Finanzas de la Consejería de Economía y Hacienda. En el análisis de sus actuaciones de planificación, ejecución y seguimiento se destaca lo siguiente:

- La planificación estratégica en la Comunidad de Castilla y León no está documentada ni formalizada, pero se infiere en base a prioridades definidas en función de una serie de variables y escenarios a considerar: accesibilidad al mercado, su volatilidad, receptividad de los potenciales inversores, estructura de la cartera, así como un calendario de vencimientos a medio plazo que no produzca distorsiones significativas a nivel presupuestario y que tenga en cuenta la liquidez de la tesorería.

El criterio esencial que sirve de base para tomar cualquier decisión es lograr una cartera de deuda diversificada que tenga una coherencia entre una

estructura de vencimientos equilibrada y la optimización de las condiciones financieras, que básicamente consiste en:

- ✓ Minimizar los diferenciales del coste del endeudamiento a largo plazo equivalente, respetando la normativa sobre prudencia financiera.
- ✓ Distribuir adecuadamente las operaciones a tipo fijo y variable, buscando la protección ante incrementos del precio del dinero.
- ✓ Diversificar los instrumentos financieros utilizados y ampliar la base inversora.
- ✓ Obtener un perfil de vencimientos armónico y una vida media de la cartera razonable.

La mayor debilidad reside en no concretar los objetivos a cumplir para cada instrumento de deuda, ni indicadores para medir su actividad, justificándolo en las condiciones tan dinámicas del mercado en el que se opera. La planificación a corto se apoya en un estudio continuo de la situación del mercado, marcado por su dinamismo e incertidumbre.

Las ventajas e inconvenientes de los distintos instrumentos de deuda a la hora de diseñar una cartera diversificada de deuda óptima figuran en la siguiente tabla.

**Tabla 1. Ventajas e inconvenientes de los diferentes instrumentos de deuda.**

Tipo de deuda	Ventajas	Inconvenientes
Emisiones deuda pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acceso a un número muy elevado de inversores y ayuda a diversificar las fuentes de financiación.</li> <li>- Presencia en los mercados, con mayor repercusión pública.</li> <li>- Puede haber ofertas a plazos muy largos que ayudan a incrementar la vida media.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sujeto a las condiciones de mercado, en determinados momentos se cierra y resulta difícil captar financiación a condiciones interesantes.</li> <li>- Lo habitual es que la amortización sea bullet (el capital se paga en su totalidad al final del plazo del préstamo), lo que en ocasiones puede suponer una excesiva acumulación de vencimientos en un plazo determinado.</li> <li>- Riesgo de ejecución.</li> </ul>
Préstamo tipo variable	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se puede amortizar anticipadamente en cualquier momento sin coste.</li> <li>- Flexibilidad para establecer carencias, disposiciones, amortizaciones.</li> <li>- Ahorro en caso de bajadas de tipos de interés.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El riesgo de tipo de interés permanece abierto y puede suponer un mayor coste en caso de subidas de los tipos de referencia.</li> </ul>
Préstamos tipo fijo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Flexibilidad para establecer carencias, disposiciones, amortizaciones.</li> <li>- Permite cerrar el coste de financiación durante toda la vida de la operación.</li> <li>- Protección ante subida de tipos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No se consiguen ahorros en caso de bajada de tipos.</li> <li>- Suelen incluir coste de ruptura en caso de amortización anticipada.</li> </ul>
Préstamos residentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Flexibilidad para establecer carencias, disposiciones, amortizaciones.</li> <li>- Entidades con las que se mantiene un contacto directo y de forma recurrente que presentan ofertas de forma habitual.</li> <li>- En los años más recientes, existe una elevada demanda y a costes muy favorables.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hasta el momento, la demanda ha sido muy elevada porque la liquidez ha sido abundante, pero cada vez existen menos entidades en España, y en algún momento la demanda puede reducirse de forma significativa al saturarse las líneas de crédito aprobadas por cada prestatario.</li> </ul>
Préstamos no residentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nuevos prestamistas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tras la crisis de deuda soberana de 2012, hay poca participación de la banca no residente en préstamos autonómicos.</li> <li>- Mayor complejidad en la formalización.</li> </ul>
Préstamos del Banco de Desarrollo del Consejo de Europa (BDCE) o del Banco de Inversiones (BEI).	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plazos más largos.</li> <li>- Costes favorables.</li> <li>- Clausulado estándar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oferta limitada a determinados proyectos.</li> <li>- Rigidez en la estructura y condiciones de la operación.</li> <li>- Mayor complejidad en la formalización.</li> <li>- Monitorización de la afectación de fondos.</li> </ul>
Préstamos del Fondo de Financiación a las Comunidades Autónomas (FFCAA).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coste similar al del Tesoro.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rigidez en la estructura y condiciones de la operación (vida media 8,5 años y tipo fijo) que no permite adaptar las condiciones de financiación en cada momento a la alternativa más interesante.</li> <li>- Aquellas CC.AA. que ha estado de forma permanente presentan un mayor riesgo de refinanciación y un peor perfil de vencimientos, por lo que ahora su coste medio puede encarecerse.</li> </ul>

■ Sus procedimientos son complejos y variados, estando sus actuaciones documentadas y motivadas, si bien faltan manuales, guías o protocolos que engloben toda la casuística. El proceso de concertación de una operación supone una amplia variedad y cantidad de gestiones que pueden resumirse en tres fases:

- ✓ Exploración y análisis de la situación de los mercados: es un proceso continuo que se realiza diariamente y de forma permanente por el Servicio de Finanzas a través de distintas aplicaciones contratadas.
- ✓ Invitación a las entidades financieras y valoración de ofertas: las invitaciones cursadas establecen las condiciones (importe mínimo, formato, moneda, plazo, forma de amortización, coste y formas de cálculo del tipo de interés, índices de referencia, diferencial, comisiones y gastos, así como las bases de cálculo, frecuencia de pago de los intereses y los documentos que sean precisos para la formalización de la operación propuesta, etc.) La elección de una u otra propuesta no viene determinada por la entidad financiera proponente, sino por la valoración y el análisis comparativo que se haga en relación con las restantes ofertas recibidas.
- ✓ Formalización del endeudamiento en el ejercicio: Incluye todas las actuaciones encaminadas a concretar la operación de endeudamiento elegida (solicitud a la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional de autorización de las operaciones elegidas, de los documentos de retención de crédito para la cobertura del gasto de amortización e intereses, informe de la asesoría jurídica del modelo de contrato, etc.)

Todas las actuaciones están documentadas y motivadas, tanto en lo referido a los préstamos como a los instrumentos de deuda que posteriormente se describen. Las condiciones establecidas se someten a una valoración con informes motivados, se autorizan por los responsables competentes respetando las condiciones establecidas por las normas y su ejecución se somete a control de legalidad.

- ✓ Se efectúa un seguimiento continuo del programa y del mismo se deduce el cumplimiento de los objetivos que se infieren de la planificación. De este seguimiento se obtiene el número de operaciones de la cartera de deuda, cuyo aumento, un 27%, ha sido significativo con res-

pecto a 2013. Los objetivos fijados en la planificación se cumplen ya que:

- El tipo medio de las operaciones de deuda a largo plazo de la Administración general se ha reducido un 75% con respecto a 2013, y un 13% con respecto a 2020.
- La vida media de la deuda a largo plazo se sitúa al menos en 5 años e incluso se aumenta a casi 6 años.
- El volumen de vencimiento de deuda mayoritariamente se encaja en los 6 años siguientes, manteniendo un calendario futuro de amortizaciones en torno a los 1.200/1.400 M€ anuales.
- La cobertura en 2021 ante el riesgo de subidas de tipos se aseguraba con un 88% a tipo fijo y un 12% a tipo variable.

No obstante, de ese seguimiento no se obtiene como resultado una desviación sobre un objetivo previo, ya que estos no se cuantifican al inicio de cada ejercicio.

## Deuda pública, gasto social y recursos del sistema de financiación.

Resulta oportuno plantearse en qué medida los recursos del sistema de financiación y la evolución de los gastos en servicios fundamentales como la sanidad, la educación y los servicios sociales han influido en la generación de un déficit acumulado que ha tenido que financiarse con deuda pública.

La Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema actual de financiación de las CC.AA. de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía, establece las bases del sistema de financiación autonómica (SFA) en vigor. Dicho sistema se configura en torno al régimen general de la cesión de tributos del Estado a las CC.AA., que conforma lo que se denomina la capacidad tributaria de las CC.AA., así como a un Fondo para la Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF), dos fondos de convergencia autonómica (FC) y un Fondo de Suficiencia Global (FS).

Como señala el preámbulo de la citada ley, el refuerzo de la equidad del sistema se instrumentó básicamente a través del FGSPF, que actúa como mecanismo de nivelación para garantizar que todas las CC.AA. reciben cada año los mismos recursos por habitante para finan-

ciar sus servicios públicos fundamentales en términos de población ajustada o unidad de necesidad.

Si se tienen en cuenta las liquidaciones de los informes sobre la financiación definitiva de las CC.AA. publicados por el Ministerio de Hacienda y Función Pública<sup>1</sup> y se comparan los recursos liquidados del sistema a competencias homogéneas durante la vigencia del actual modelo (2009-2021), con el peso relativo medio del anterior modelo (2002-2008), se aprecia que el peso relativo medio de dicha financiación para Castilla y León ha descendido de forma significativa.

Si bien la cuantía de dichos recursos aumentó de 4.242 M€ a 7.097 M€ entre 2002 y 2021, el peso relativo de esta financiación ha disminuido del 7,43% al 7,12% entre 2002 y 2008, y con el nuevo modelo continuó dicho descenso, corroborándose la tendencia decreciente al pasar del 6,77% en 2009 al 6,45% en 2021.

Es la cuarta comunidad cuya variación del peso relativo ha sido más negativa por término medio en los recursos liquidados del SFA, solamente superada por Andalucía, Galicia y Extremadura. Es más, si se compara el peso relativo de estos recursos liquidados en 2021 con los de 2010, año en que se incorporaron los últimos recursos adicionales del nuevo modelo de financiación, Castilla y León es la que experimenta la mayor variación negativa de todas las CC.AA., al pasar su peso relativo del 7,04 al 6,45%. Esta variación negativa (-0,59%) implica una pérdida aproximadamente de 649 M€ sobre los recursos liquidados a competencias homogéneas de 2021.

Para poder analizar la cobertura del coste de los servicios por el SFA, es necesario en primer lugar obtener datos homogéneos en el periodo analizado para todas las CC.AA. En la web del Ministerio de Hacienda y Función Pública<sup>2</sup> se puede acceder a la información de la liquidación definitiva de los presupuestos de las CC.AA. hasta el año 2021, mostrando una clasificación finalista del gasto gestionado por programas, ajustados en términos homogéneos, de tal forma que permita efectuar comparaciones y agregaciones.

Si se suman las cuantías de los gastos de sanidad (política 31 según la clasificación funcional), educación (32) y servicios sociales (23) se obtiene el coste de las prestaciones de estos tres servicios fundamentales (gasto social), los cuales se consideran en el reparto del FGS-PF por bloques competenciales en función de la variable población ajustada.

La infrafinanciación puede determinarse comparando los gastos sociales considerados anteriormente con los recursos liquidados, y comprobar si el sistema alcanza o no para cubrir el coste de dichos servicios públicos esenciales (ver siguiente tabla).

A tal efecto es necesario considerar los recursos recibidos del SFA en cada ejercicio con criterio de caja, y comparar lo que se recibe cada año con el coste de los servicios públicos fundamentales.

El sistema de financiación opera mediante unas entregas a cuenta de los recursos sujetos a liquidación y una liquidación definitiva de los mismos, realizándose una liquidación conjunta de los recursos sujetos a liquidación y de los fondos de convergencia.

Son recursos sujetos a liquidación la tarifa autonómica del IRPF, el rendimiento cedido del IVA y de los impuestos especiales de fabricación, la transferencia del FGS-PF y el FS (sus entregas a cuenta figuran en el cuadro siguiente). El total de dichas entregas han pasado de 6.267 M€ en 2009 a 6.542 M€ en 2021, con un aumento del 4% en el periodo.

A estas cantidades hay que descontar la devolución que debe realizar la Comunidad a la Administración del Estado cada año hasta 2031, conforme al procedimiento establecido por la Ley 22/2009 de aplazamiento y fraccionamiento para el reintegro de las liquidaciones negativas de 2008 y 2009, cuyo importe asciende a 1.155 M€, a devolver a partir de 2011. El reintegro se hace mediante descuento en las remesas de fondos que realiza el Estado por las entregas a cuenta de los recursos del SFA. El pago efectivo no llega a materializarse porque se compensa, por ese mismo importe, en el cobro de las entregas a cuenta.

1 <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>

2 <https://serviciotelematicosext.hacienda.gob.es/sgcief/publicacionliquidaciones/asp/menuInicio.aspx>

Por último, para obtener la financiación líquida, hay que sumar la liquidación definitiva que se recibe de dos años anteriores (n-2). La recibida en 2011 es negativa y, al diferirse su reintegro como se ha explicado anteriormente, no se considera para que su efecto sea neutro.

En 2009 dicha financiación líquida ascendió a 6.629 M€, incrementándose hasta los 6.746 M€ en 2021, tan solo un 2%. Por su parte, el gasto social en sanidad, educación y servicios sociales, como ya se señaló, ha pasado de 6.444 M€ en 2009 a 7.672 M€ en 2021, con un aumento del 19%.

Si se calcula la diferencia año a año entre la financiación

líquida y el gasto social se obtiene un déficit de financiación en todos los ejercicios excepto en 2009. Sumando todo se obtiene una infrafinanciación de 6.722 M€, a los que habría que descontar los recursos extraordinarios percibidos en 2020 y 2021 con motivo de la pandemia. Por tanto, el déficit acumulado de financiación desde 2009 hasta 2021 de los gastos en sanidad, educación y servicios sociales con los recursos percibidos del modelo actual ascienden a 5.137 M€. En promedio supone un déficit de financiación de 395 M€ anuales, con un 6% de promedio de gasto social no cubierto. Si se tiene en cuenta la población, el déficit financiación en promedio por habitante asciende a 158 €/hab.



**Tabla 2.**  
**Insuficiencia recursos liquidados del SFA 2009-2021 para la cobertura de gastos en servicios públicos fundamentales.**

CONCEPTO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Entregas a cuenta tarifa autonómica del IRPF	2.009	1.238	1.894	1.772	1.767	1.695	1.775	1.740	1.845	1.811	1.998	2.073	2.080
Entregas a cuenta IVA	1.383	744	1.405	1.385	1.623	1.628	1.783	1.844	1.957	2.064	2.105	2.134	2.051
Entregas a cuenta Impuesto sobre alcohol y bebidas derivadas	32	20	29	27	25	28	29	26	31	31	30	28	27
Entregas a cuenta impuesto sobre productos intermedios	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Entregas a cuenta impuesto sobre la cerveza	9	6	9	9	9	10	10	10	11	12	12	12	11
Entregas a cuenta impuesto sobre las labores del tabaco	226	182	263	223	229	243	214	224	228	233	212	210	212
Entregas a cuenta impuesto sobre hidrocarburos	557	389	539	502	598	507	522	527	562	606	735	736	667
Entregas a cuenta impuesto sobre electricidad	69	79	81	80	83	94	80	82	81	80	76	79	78
Entregas a cuenta FGSPF	279	545	664	669	709	730	815	802	803	847	883	914	985
Entregas a cuenta FS	1.702	2.446	728	709	477	411	417	413	406	425	442	431	430
<b>Total entregas a cuenta (a)</b>	<b>6.267</b>	<b>5.650</b>	<b>5.612</b>	<b>5.376</b>	<b>5.521</b>	<b>5.346</b>	<b>5.646</b>	<b>5.667</b>	<b>5.925</b>	<b>6.109</b>	<b>6.494</b>	<b>6.617</b>	<b>6.542</b>
Reintegro liquidaciones negativas (b)			-89	-179	-179	-179	-74	-74	-74	-74	-74	-74	-74
<b>Total entregas a cuenta líquido (a+b)</b>	<b>6.267</b>	<b>5.650</b>	<b>5.523</b>	<b>5.197</b>	<b>5.341</b>	<b>5.167</b>	<b>5.572</b>	<b>5.594</b>	<b>5.851</b>	<b>6.035</b>	<b>6.420</b>	<b>6.543</b>	<b>6.468</b>
Liquidaciones de n-2* (c)	362	-1.155	517	517	261	163	28	364	314	336	116	385	278
<b>Total financiación (a+c)</b>	<b>6.629</b>	<b>5.650</b>	<b>4.457</b>	<b>5.893</b>	<b>5.782</b>	<b>5.509</b>	<b>5.674</b>	<b>6.031</b>	<b>6.239</b>	<b>6.445</b>	<b>6.610</b>	<b>7.002</b>	<b>6.820</b>
<b>Total financiación líquida (1) = (a+b+c)*</b>	<b>6.629</b>	<b>5.650</b>	<b>5.523</b>	<b>5.714</b>	<b>5.602</b>	<b>5.330</b>	<b>5.600</b>	<b>5.957</b>	<b>6.165</b>	<b>6.372</b>	<b>6.536</b>	<b>6.928</b>	<b>6.746</b>
<b>Gasto social en sanidad, educación y servicios sociales (2)</b>	<b>6.444</b>	<b>6.526</b>	<b>5.997</b>	<b>6.996</b>	<b>5.822</b>	<b>5.651</b>	<b>6.223</b>	<b>6.296</b>	<b>6.755</b>	<b>6.511</b>	<b>6.618</b>	<b>7.964</b>	<b>7.672</b>
<b>Déficit de financiación recursos liquidados (1-2)</b>	<b>185</b>	<b>-876</b>	<b>-474</b>	<b>-1.282</b>	<b>-220</b>	<b>-321</b>	<b>-623</b>	<b>-339</b>	<b>-590</b>	<b>-140</b>	<b>-81</b>	<b>-1.06</b>	<b>-926</b>
Recursos extraordinarios 2020-2021 (3)												<b>843</b>	<b>741</b>
<b>Déficit de financiación con recursos extraordinarios (4) = (1-2+3)</b>	<b>185</b>	<b>-876</b>	<b>-474</b>	<b>-1.282</b>	<b>-220</b>	<b>-321</b>	<b>-623</b>	<b>-339</b>	<b>-590</b>	<b>-140</b>	<b>-81</b>	<b>-192</b>	<b>-184</b>
Gasto social no cubierto en % (4/2)	3	-13	-8	-18	-4	-6	-10	-5	-9	-2	-1	-2	-2
Población (5)	2.563.521	2.559.515	2.558.463	2.546.078	2.519.875	2.494.790	2.472.052	2.447.519	2.425.801	2.409.164	2.399.548	2.394.918	2.383.139
Déficit financiación con recursos extraordinarios/habitante (4/5)	72	-342	-185	-504	-87	-129	-252	-139	-243	-58	-34	-80	-77

Promedio déficit de financiación con recursos extraordinarios 2009-2021..... -395 M€

Promedio déficit de financiación con recursos extraordinarios por habitante 2009-2021..... -158 €/hab.

Promedio de gasto social no cubierto en porcentaje... 6%

\* No se tiene en cuenta la liquidación (-) de 2009 por importe de 1.155 M€, ya que se reintegra anualmente hasta 2031.

La reforma del SFA se viene abordando por el Estado y las CC.AA. ya desde hace tiempo. En julio de 2017 finalizaron los trabajos de la comisión de expertos<sup>3</sup>, constituida por el Consejo de Ministros mediante acuerdo de febrero del mismo año, previo a la celebración de la conferencia de presidentes autonómicos.

Su objeto era realizar los análisis necesarios para la formulación posterior de un nuevo modelo de financiación autonómica fundamentado en los principios de solidaridad, suficiencia, equidad, transparencia, corresponsabilidad fiscal y garantía de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos en función del coste efectivo de los mismos.

Con posterioridad, ya en diciembre de 2021, el Ministerio de Hacienda y Función Pública remitió a todas las CC.AA. de régimen común y a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla un documento llamado *Informe del grupo de trabajo sobre el cálculo de la población ajustada*<sup>4</sup>, para iniciar el debate sobre la reforma de la financiación autonómica, así como recibir las aportaciones y observaciones de todos los territorios.

La propuesta del grupo de trabajo considera que la población ajustada es la variable más representativa de las necesidades de gasto, pero es necesario mejorar la fórmula de cálculo y reparto por tipología de gasto, ya que actualmente se dispone de más y mejores datos estadísticos que cuando se aprobó el modelo vigente en 2009.

No aborda, por tanto, el informe una reforma comple-

ta del SFA, sino parcial, centrándose únicamente en el cálculo de la población ajustada.

Un diseño óptimo del SFA implica que las variables utilizadas para el reparto de fondos se ajusten lo más precisamente posible a las necesidades de gasto de cada comunidad autónoma. En este sentido, el modelo actual no trata de estimar de una manera detallada el coste de los servicios, sino que presupone que las necesidades de gasto son proporcionales a dichos habitantes, corregidos por una serie de factores demográficos y geográficos que se considera que afectan al coste de los servicios. La variable población ajustada es la resultante de dicha corrección y se ha convertido en un parámetro clave del sistema de financiación, especialmente del FGSPF, que representa una parte nuclear de los recursos del sistema.

Para Castilla y León la variable ha ido disminuyendo en peso relativo ponderado si se compara con el que tenía en 2010, año en que se incorporaron los últimos recursos adicionales del SFA, pasando del 6,23% ese año a tener un porcentaje del reparto del FGSPF del 5,84% en 2021.

Pero además, el modelo actual de reparto de dicho fondo por bloques competenciales calcula la población ajustada ponderándola por una serie de variables, de las que las demográficas pesan un 97%, mientras que otorga un peso residual a los factores no poblacionales, un 3% (superficie, insularidad y dispersión), como se observa en el siguiente gráfico.

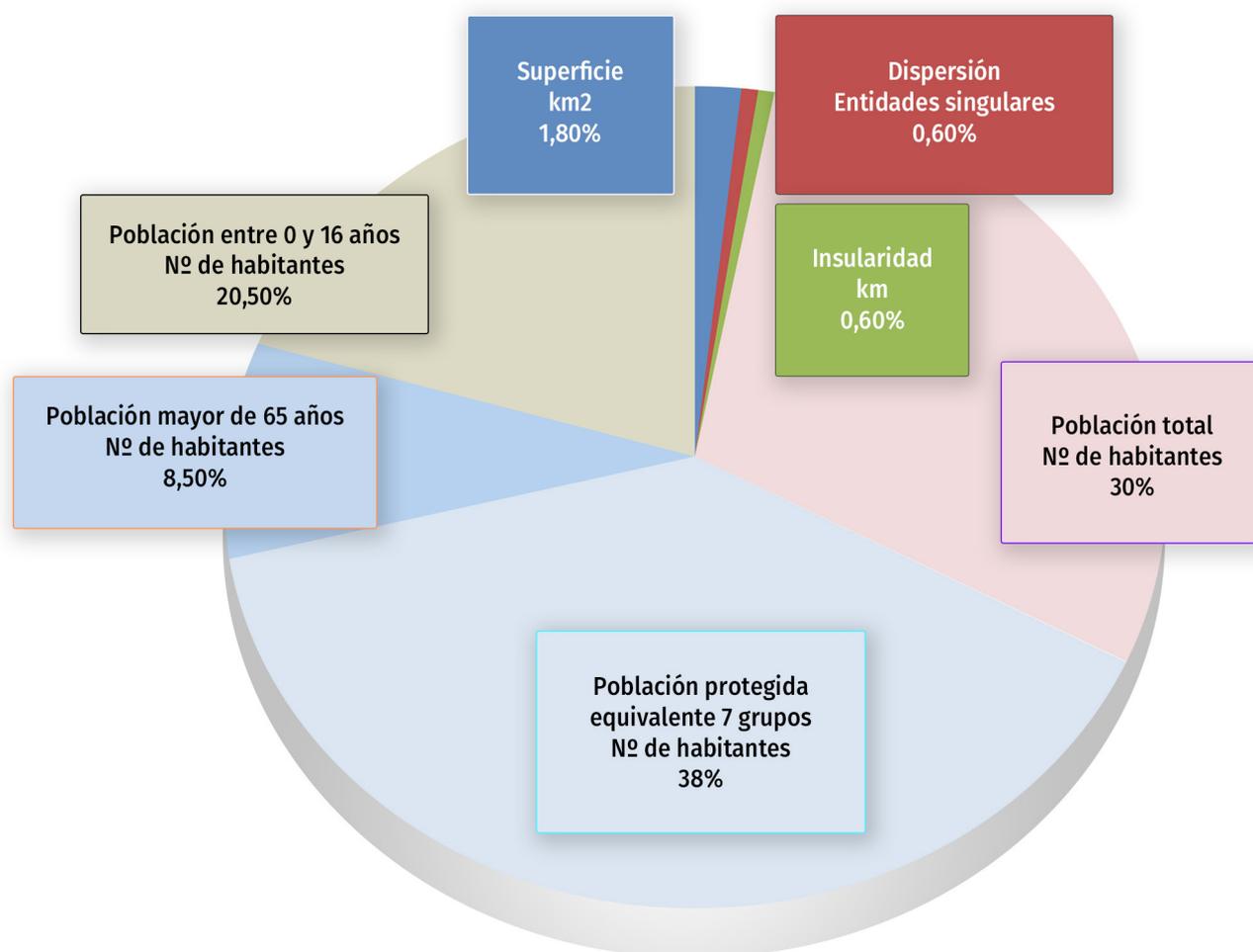


3 [https://www.hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informaci%C3%B3nccaa/informe\\_final\\_comisi%C3%B3n\\_reforma\\_sfa.pdf](https://www.hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informaci%C3%B3nccaa/informe_final_comisi%C3%B3n_reforma_sfa.pdf)

4 <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/03-12-21-Informe-poblacion-ajustada.pdf>

**Gráfico 4.**

**Ponderación en porcentaje de las variables del modelo actual del SFA.**



Ello pone de manifiesto la incidencia significativa que la pérdida de población, como sucede en Castilla y León, tiene en la financiación con el modelo actual, que es necesario corregir en el futuro modelo con alguna variable asociada a la despoblación que permitiera ajustar mejor la unidad de necesidad de gasto al coste efectivo de los servicios.

El SFA adolece de una serie de debilidades en su diseño que afectan claramente a los recursos financieros que la Comunidad debe percibir para cubrir el coste de los servicios públicos fundamentales que ha de prestar.

En primer lugar, no hay correlación entre la financiación a percibir y el coste efectivo de los servicios. En el mo-

delo actual, los recursos del sistema asignados a cada una de las CC.AA. no se determinan según sus necesidades reales de gasto, mediante un estudio del coste real de un catálogo de servicios común y consensuado por todas ellas.

La evolución de una parte importante de los recursos del sistema (aportación estatal al FGPF, FS y FC) ligada a la variación de los ingresos tributarios del Estado, no guarda conexión con la propia evolución endógena del gasto en los servicios esenciales, y sus diferencias se han ido agravando durante el periodo de vigencia del actual SFA.

En segundo lugar, como antes se ha señalado, las magnitudes y variables utilizadas en el sistema para el

reparto de los recursos están afectadas en gran medida por el factor poblacional. La pérdida de población empadronada afecta tanto a la capacidad tributaria de la Comunidad, como a las cantidades que se asignan a través de los distintos fondos, especialmente el FGSPF, aspecto fundamental que tiene un impacto negativo en los recursos a percibir del SFA.

En tercer lugar, si el FGSPF a repartir entre las CC.AA. asciende a 98.534 M€ según la liquidación definitiva publicada por el Ministerio relativa al ejercicio 2021, a Castilla y León le corresponde un porcentaje del 5,84% (5.751 M€). Si como ya se ha señalado, en 2010 era el 6,23%, la pérdida de peso relativo de esta variable se estima en 387 M€ ( $0,0039 \cdot 98.534$  M€).

Por último, en el análisis de la ponderación de las variables que componen la población ajustada, 97% asociada a factores poblacionales, se ponen de manifiesto debilidades importantes en su diseño que hay que revisar, por lo que se proponen en el trabajo de fiscalización las siguientes mejoras del modelo:

- Es necesario aumentar las ponderaciones de los bloques de sanidad y servicios sociales, actualmente en el 38% y el 8,5%, puesto que, según las proyecciones del INE, en 2035 la población de 65 años o más será un 38% superior a la de 2020, y la de 80 años o más un 35% superior. De ahí que sea razonable que aumente hasta el 45% y 10% respectivamente. Con el modelo actual, Castilla y León es la comunidad que más peso relativo ponderado pierde a la hora de asignar los recursos por sanidad, un 6%, y también en servicios sociales, un 10%. Todo ello pese a aumentar su gasto en sanidad y servicios sociales un 27% y un 21% con respecto a 2009.
- La ponderación de la variable superficie (1,8%) y dispersión (0,6%) es injustificadamente reducida. Además, si la primera se mide objetivamente en km<sup>2</sup>, siendo Castilla y León la que más recibe del FGSPF por ser la que más superficie tiene, no sucede lo mismo con la variable dispersión (se mide en entidades singulares según el INE). El FGSPF en el modelo actual reparte 1.774 M€ por la variable superficie y 591 M€ por la de dispersión, siendo Castilla y León la que más recibe por la primera variable, 342 M€, al ser su peso relativo lógicamente el mayor (el 19,29% de la superficie, pues 94.222 km<sup>2</sup> corresponden a la Comunidad), mientras que es la tercera que más recibe por la segunda variable, 61 M€, ya que dispone de 6.177 entidades singulares (algo menos que el Principado de Asturias 69 M€ por 6.968 entidades singulares y muy inferior a lo que recibe Galicia, 301 M€ por 30.377 entidades singulares).
- Por otra parte, los factores envejecimiento y despoblación a los que se refiere el Estatuto de Autonomía no están ponderados en el sistema de financiación, teniendo Castilla y León una estructura de población más envejecida que la de España (25,54% de mayores de 65 años en Castilla y León frente al 19,64% en España) y la menor densidad de población de todas ellas (25 habitantes/km<sup>2</sup>).
- El FGSPF reparte casi 30.000 M€ según población padrón, ya que esta es la variable elegida para repartir los recursos correspondientes al bloque competencial de otros servicios autonómicos, ponderado en un 30%. Castilla y León, para gastos en servicios como infraestructuras de carreteras o transporte recibe el 5,37% de los recursos del FGSPF en la liquidación definitiva de 2021 (población), mientras que si se aplicaran los kilómetros de carreteras autonómicas, supondría el 16,78% del importe a repartir. Para gastos en conservación del medio natural, su superficie forestal es el 18,27%. Estos porcentajes son muy superiores a los que se tienen en cuenta, resultando ser la Comunidad más perjudicada en estos casos.

En definitiva, en este artículo se han pretendido analizar las debilidades del SFA que influyen en la merma de ingresos de la Comunidad y en consecuencia, en un componente determinante del déficit cuya cobertura obliga acudir al endeudamiento.