



INFORME 279 DEL CONSEJO DE CUENTAS

Análisis de la gestión de la deuda pública y su relación con el sistema de financiación y el gasto en sanidad y educación en el periodo 2004-2021

- **La deuda de la Comunidad aumentó de 1.451 millones de euros en 2004 a 13.215 millones en 2021, experimentando su crecimiento más significativo a partir de 2009**
- **Dicho aumento se encuentra por debajo de la media nacional ponderada por el producto interior bruto. Su peso relativo en el conjunto de las comunidades autónomas no ha variado sustancialmente, representando el 4% desde 2010**
- **En el periodo 2009-2021 el déficit acumulado de financiación (diferencia entre la financiación líquida recibida del Estado y el gasto social), descontados los recursos extraordinarios percibidos en 2020 y 2021 por la pandemia, asciende a 5.137 millones, que supone una infrafinanciación media de 395 millones anuales**
- **El Consejo de Cuentas recomienda, en el marco de los acuerdos consensuados en la Comunidad por la Junta de Castilla y León y los grupos parlamentarios, promover una revisión del sistema de financiación autonómica que tenga por finalidad aproximar los recursos recibidos a las necesidades de gasto reales**

El Consejo de Cuentas ha entregado en las Cortes de Castilla y León el informe “Análisis de la gestión del programa presupuestario Deuda Pública y su relación con el sistema de financiación y el gasto en materia de sanidad y educación, ejercicios 2004-2021”. Para realizar la fiscalización se ha utilizado, entre otras fuentes oficiales, información de las cuentas anuales de la Comunidad, del Banco de España, del Ministerio de Hacienda y Función Pública y del INE, además de la proporcionada por la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Castilla y León.

El objetivo de este trabajo ha sido realizar una auditoría operativa para evaluar el sistema de gestión del programa presupuestario de deuda pública de la Administración autonómica. Para ello, se analiza la evolución financiera en materia de deuda pública y su impacto en la Cuenta General rendida, se evalúa el sistema de gestión del programa de deuda pública de la Comunidad y se estudia en qué medida los recursos del sistema de financiación y la evolución de los gastos en servicios fundamentales como la sanidad y educación han influido en la generación de un déficit acumulado que ha tenido que financiarse con deuda pública.



Evolución del endeudamiento en la Comunidad. La deuda (calculada según el protocolo de déficit excesivo, que no incluye los pasivos de las administraciones públicas en poder de otras, créditos comerciales y otras cuentas pendientes de pago) alcanzó en 2021 los 13.215 millones de euros, mientras que en 2004 ascendía a 1.451 millones, experimentando su crecimiento más significativo a partir del 2009, coincidente con la crisis económica y la entrada en vigor del nuevo sistema de financiación autonómica.

Dicho aumento se encuentra por debajo de la media ponderada por el producto interior bruto para el conjunto de las comunidades autónomas, y es menos intenso a partir de 2012. El peso relativo que representa la deuda de Castilla y León respecto al total de las comunidades no ha variado sustancialmente en el periodo analizado, representando el 4% desde 2010.

Si se analiza la deuda en función de sus distintos instrumentos, el porcentaje que representan los préstamos de instituciones financieras a Castilla y León se sitúa en torno al 70% del total. En 2021 suponen 9.233 millones y su incremento con respecto a 2004 es muy significativo, el 1.013%. El importe restante asciende a 3.982 millones en 2021 y corresponde a la deuda en valores emitidos, habiéndose incrementado en un 541% con respecto a 2004.

Los préstamos de instituciones financieras se distribuyen entre préstamos de residentes, del fondo de financiación autonómica, del resto del mundo y de préstamos imputados. La fuente principal de la Comunidad vía préstamos proviene de instituciones financieras residentes, en torno al 50%, con un volumen en 2021 de 5.077 millones, la tercera cifra más elevada de todas las comunidades autónomas.

Con la irrupción de los fondos de financiación autonómica, primero a través del mecanismo extraordinario de pago a proveedores en 2012, y posteriormente adhiriéndose al fondo de facilidad financiera, cambió la composición de la cartera, disminuyendo la importancia de los préstamos internacionales. La composición de la cartera de deuda de la Comunidad es similar a alguna otra (Principado de Asturias, La Rioja o Galicia) pero en la mayoría de las comunidades la fuente principal de préstamos proviene de los fondos de financiación autonómica. Casos aparte son comunidades como País Vasco, Comunidad Foral de Navarra o Comunidad de Madrid, que no acuden a este tipo de financiación y tienen un peso relativo mayor los préstamos procedentes del resto del mundo e imputados procedentes de la colaboración público-privada.

De los 179.763 millones de deuda viva en préstamos de los fondos de financiación a las comunidades autónomas en 2021, solamente 2.349 millones, en torno al 1%, corresponden a Castilla y León. Las comunidades que acuden en mayor cuantía a esta fuente de financiación son Cataluña (38%), Comunidad Valenciana (25%) y Andalucía (15%).

Por otra parte, los préstamos provenientes de instituciones financieras internacionales alcanzaron su mayor cuantía en 2014 con 2.018 millones, y desde entonces ha disminuido la importancia de este instrumento de deuda, situándose en 2021 en 1.542 millones.



Los préstamos imputados tienen una presencia testimonial como endeudamiento de la Comunidad. Desde 2011 cuyo importe ascendió a 314 millones, su evolución ha sido ligeramente descendente, alcanzando en 2021 los 265 millones. La causa principal de esta imputación reside en la colaboración público-privada derivada del Hospital de Burgos.

La calificación crediticia de la Comunidad según la agencia Moody's refleja moderados niveles de deuda. Sus ratios de deuda sobre PIB (22,7%), deuda pública sobre ingresos corrientes (131,6%) y carga financiera de la deuda (14%), así como haber cumplido con el objetivo de deuda pública establecido desde que esta exigencia entró en vigor, sitúan a Castilla y León en una posición más favorable que la media de las comunidades autónomas.

El resultado presupuestario consolidado acumulado negativo se aproxima muy apreciablemente a la deuda acumulada en el periodo 2008-2021. Los márgenes de funcionamiento estructuralmente negativos unidos a las obligaciones contraídas para amortizar el capital pendiente, dan como resultado la necesidad de recurrir al endeudamiento de una manera crónica y creciente en el periodo analizado.

Evaluación del programa de gestión de deuda pública. El programa de gasto de deuda pública gestionada por la Administración General en 2021 asciende a 1.347 millones, y supone el 11% de la liquidación del presupuesto consolidado de la Comunidad. No incluye la deuda pública del resto de entes del sector público.

Si se relaciona el capítulo de gastos financieros con la deuda, se obtiene un coste a nivel presupuestario que muestra una tendencia decreciente partir de 2014. Baja hasta el 1.26 % en 2021, pero presenta uno de los costes más elevados junto con otras cuatro comunidades autónomas.

La planificación estratégica se infiere en base a prioridades definidas en función de una serie de variables y escenarios a considerar, pero no está documentada ni formalizada, ni se concretan objetivos a cumplir para cada instrumento de deuda.

En la toma de decisiones para componer una cartera de deuda óptima, la Comunidad no puede combinar la financiación de los mecanismos del fondo de financiación de las comunidades autónomas con la financiación en el mercado, por haber incumplido el objetivo de estabilidad y la regla de gasto del ejercicio 2019, año de referencia en el periodo de suspensión de las reglas fiscales. En este sentido, la Comunidad ha solicitado reiteradamente al Ministerio de Hacienda y Función Pública que valore la opción de revisar dichas condiciones.

Los procedimientos para gestionar la deuda pública de la Comunidad son complejos y variados, estando sus actuaciones documentadas y motivadas, si bien faltan manuales guías o protocolos que engloben toda la casuística. El personal del servicio de finanzas que gestiona la deuda es reducido pero cualificado. Se efectúa un seguimiento continuo del programa y del mismo se deduce el cumplimiento de los objetivos de la planificación. No obstante, no se obtiene como resultado una desviación pues no existe una cuantificación previa.

Del seguimiento de la situación de la deuda se desprende 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. 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 millones 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.

Relación de la deuda con el sistema de financiación y el gasto social. El peso relativo medio de los recursos liquidados del sistema a competencias homogéneas ha descendido significativamente desde el anterior modelo de financiación (2002 a 2008) hasta el vigente (2009-2021). En 2002 el peso relativo de Castilla y León era del 7,43%, mientras que en 2021 ha descendido hasta el 6,45%. Es la cuarta comunidad con una variación más negativa, solamente superada por Andalucía, Galicia y Extremadura.

Si se comparan los datos de 2021 con los de 2010, año en que se incorporaron los últimos recursos adicionales del nuevo modelo de financiación, Castilla y León experimenta la mayor variación negativa de todas las comunidades, al pasar su peso relativo del 7,04% al 6,45%. Esta variación negativa de 0,59 puntos implica una pérdida estimada de 649 millones.

El gasto social (sanidad, educación y servicios sociales) por habitante en Castilla y León pasa de 2.514 a 3.219 euros de 2009 a 2021. Así es la cuarta con mayor aumento con respecto a 2009, un 28%.

La financiación líquida procedente de la Administración del Estado recibida por la Comunidad (entendida como la suma de las entregas a cuenta más las liquidaciones definitivas, menos los reintegros de liquidaciones negativas) ascendió en 2009 a 6.629 millones, incrementándose hasta los 6.746 millones en 2021, un 2%. Por su parte el gasto social pasa de 6.444 millones en 2009 a 7.672 millones en 2021, un 19% más.

El déficit acumulado de financiación desde 2009 hasta 2021, calculado por la diferencia anual entre la financiación líquida recibida y el gasto social, asciende en Castilla y León a 6.722 millones. Descontado los recursos extraordinarios percibidos en 2020 y 2021 con motivo de la pandemia (843 y 741 millones, respectivamente), el déficit asciende a 5.137 millones. En promedio supone una infrafinanciación de 395 millones anuales, con un 6% de promedio de gasto social no cubierto.

La población ajustada como variable que mide la necesidad de gasto de los distintos servicios fundamentales, y que es determinante para el reparto del fondo de garantía de servicios públicos fundamentales, ha ido disminuyendo su peso relativo ponderado si se compara con el que tenía en 2010, año en que se incorporaron los últimos recursos adicionales del sistema de financiación autonómica. El porcentaje correspondiente a Castilla y León ha pasado del 6,23% al 5,84% en 2021. Esta variación negativa de 0,39 puntos implica una pérdida de recursos del fondo de garantía de servicios públicos fundamentales de 2021 estimado en 387 millones.

El cálculo de la población ajustada otorga un peso residual a los factores no poblacionales, concretamente un 3%, con incidencia en el coste diferencial de prestación de los servicios. Esta escasa ponderación afecta a la financiación de Castilla y León, ya que no refleja de forma suficiente las singularidades que presenta por su superficie, su dispersión y el impacto de la distribución geográfica de la población en el reparto de los recursos. A su vez, la baja densidad demográfica o el envejecimiento no están contemplados como tales en las variables poblacionales del modelo, lo cual no atiende a lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía.



En el cálculo de la población ajustada, el peso relativo ponderado de variables asociadas a sanidad y servicios sociales de Castilla y León baja en el periodo analizado más que ninguna otra Comunidad, un 6% y un 10%, respectivamente.

En los indicadores asociados al resto de los servicios autonómicos que no integran el gasto social, la variable principal tanto del modelo actual de financiación como del propuesto por el Ministerio de Hacienda y Función Pública, la población padrón, no es representativa de las necesidades de gasto de las comunidades en muchos servicios como infraestructuras de carreteras o transporte, conservación del medio natural, etc.

Teniendo en cuenta que el modelo actual reparte los recursos atendiendo mayoritariamente a la población, es evidente que se produce una infrafinanciación de las comunidades que tienen menos población y que se encuentran más afectadas por el impacto de las variables no poblacionales (superficie, dispersión e insularidad) sobre el coste de prestación de los servicios.

El informe del grupo de trabajo sobre el cálculo de la población ajustada remitido por el Ministerio a todas las comunidades de régimen común para la reforma del sistema de financiación autonómica se centra únicamente en el cálculo de la población ajustada como variable determinante de la necesidad de gasto. No aborda una reforma completa del modelo, en el que los recursos del sistema asignados a cada una de las comunidades no se determinan según sus necesidades reales de gasto, basadas en el coste real de un catálogo de servicios común a todas ellas, sino en la evolución de una parte importante de los mismos ligada a la variación de los ingresos tributarios del Estado.

Recomendaciones. El Consejo de Cuentas realiza seis recomendaciones. Entre ellas, la Consejería de Economía y Hacienda, en el marco de los acuerdos consensuados en la Comunidad por la Junta de Castilla y León y los grupos parlamentarios, debería promover una revisión del sistema de financiación autonómica que tenga por finalidad aproximar los recursos recibidos a las necesidades de gasto reales determinadas mediante un estudio del coste real de un catálogo de servicios común y consensuado por todas las comunidades autónomas.

Para ello, y mientras no se aborde una reforma integral del sistema de financiación, se debe avanzar en la construcción de una variable de población ajustada a los costes efectivos de los servicios prestados por las comunidades, con una adecuada ponderación de las variables determinantes del gasto por bloques competenciales, especialmente las no poblacionales tal y como señala el Estatuto de Autonomía, e indicadores apropiados para calcularlos, en base a la demanda de servicios, la intensidad de uso, pudiendo ajustar la misma por medio de variables correctivas que puedan incidir significativamente sobre los costes medios por usuario de los servicios relevantes en los distintos territorios.

Por otra parte, la Consejería debe impulsar las medidas necesarias para que el Ministerio de Hacienda y Función Pública revise las condiciones para combinar la financiación de los mecanismos del fondo de financiación de las comunidades autónomas con la financiación en el mercado, adaptándolas a la situación presente, dado que se fijaron en un contexto diferente al actual.

Finalmente, las otras cuatro recomendaciones aluden a aspectos orientados a mejoras en la gestión del programa presupuestario de la deuda.