



El Consejo de Cuentas aboga por un fondo específico que atienda a la despoblación, a repartirse entre las comunidades con menor densidad como Castilla y León

- **Amilivia afirma que la financiación líquida que recibe la Comunidad por parte del Estado se elevó un 2% con respecto a 2009, mientras que su gasto social aumentó el 19%, lo que supone una infrafinanciación en promedio de 395 millones anuales en sanidad, educación y servicios sociales en la etapa 2009-2021**
- **El peso relativo ponderado de las variables asociadas a sanidad y servicios sociales de Castilla y León bajó en este periodo más que ninguna otra Comunidad, un 6% y un 10%, respectivamente**
- **A los factores no poblacionales se les da un peso residual en el reparto de los recursos, un 3%, que no refleja suficientemente las singularidades de la Comunidad en superficie, dispersión e impacto de la distribución geográfica de la población**
- **Las ratios deuda/PIB (22,7%); la deuda pública sobre ingresos corrientes (131,6%); la carga financiera de la deuda (14%), así como haber cumplido con el objetivo de deuda pública establecido, sitúan a Castilla y León en una posición más favorable que la media de las comunidades autónomas**

El presidente del Consejo de Cuentas de Castilla y León, Mario Amilivia, presentó en la Comisión de Economía y Hacienda del Parlamento autonómico el análisis de la gestión del programa presupuestario “Deuda Pública”, así como su relación con el sistema de financiación y el gasto social, tomando como marco temporal el periodo 2004-2021. Segunda comparecencia del año con un informe del sector público que, destacó, en la línea del anterior, dedicado a la Cuenta General de la Comunidad, “puede igualmente resultar de utilidad en el contexto de la prevista tramitación parlamentaria del proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad para 2024”.

Consideró en este sentido “que las aportaciones de este trabajo pueden resultar de utilidad en el momento actual, teniendo en cuenta el anuncio realizado en el último Consejo de Política Fiscal y Financiera celebrado el pasado 11 de diciembre, de impulsar el debate de la reforma de la financiación autonómica.

Para este trabajo se analizó la evolución financiera en materia de deuda pública y su impacto en la Cuenta General rendida, evaluando además el sistema de gestión del programa de deuda pública de Castilla y León. Así, se estudia en qué medida los recursos que aporta el Estado al través del sistema de financiación de las comunidades autónomas y la evolución de los gastos en servicios básicos 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.

A tenor de este informe, especialmente de las recomendaciones que señala, el Consejo de Cuentas aboga por que la Consejería de Economía y Hacienda, en el marco de los acuerdos consensuados en la Comunidad por la Junta y los grupos parlamentarios, debería promover una revisión del sistema de financiación autonómica para 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 -añadió- “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 presentados 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 y la intensidad de uso”.

En este contexto, apeló al aumento del peso en el actual modelo de financiación de las variables geográficas (superficie, insularidad y dispersión) porque representan un escaso 3% frente a las demográficas, que suponen un 97%, con una infrafinanciación --solamente en sanidad, educación y servicios sociales-- de 395 millones de euros al año para Castilla y León, y un 6% de promedio de gasto social no cubierto. Un déficit de financiación que supone una media para cada castellano y leonés de 158 euros.

Al mismo tiempo, subrayó que se debería aumentar la ponderación de las variables asociadas al gasto de sanidad y servicios sociales (del 38% al 45% y del 8,5% al 10%, respectivamente), tendiendo a las proyecciones de población del INE, que hacen previsible una mayor necesidad de gasto en estos bloques y un menor gasto en educación.

Por otro lado, Castilla y León recibe el 5,37% de los recursos del fondo de garantía de servicios públicos fundamentales en la liquidación definitiva de 2021 en función del peso de su población, porcentaje que no es representativo ni del gasto de servicios como infraestructuras de carreteras o transporte, ya que los kilómetros de carreteras autonómicas suponen el 16,78% del total nacional, ni del gasto en conservación del medio natural, pues su superficie forestal es el 18,27% del total nacional, porcentajes ambos muy superiores al que se tiene en cuenta.

Amilivia señaló que, con las variables vinculadas al territorio, insuficientemente ponderadas en el modelo actual de financiación con un 3%, no se atiende a lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía, perjudicando a comunidades con menor densidad de población. Por ello, el Consejo de Cuentas recomienda incorporar a la despoblación como variable creando un fondo específico a repartir, distinto al del fondo de compensación interterritorial, entre las comunidades que, como Castilla y León, registran menor densidad geográfica

El presidente inició su comparecencia con la **evolución del endeudamiento de la Comunidad**. Expuso que la deuda (calculada según el protocolo de déficit excesivo, que no incluye los pasivos de las administraciones públicas en poder de



otra, 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, 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.

Dicho aumento, subrayó, se encuentra por debajo de la media ponderada por el PIB para el conjunto de las comunidades autónomas, y es menos intenso a partir de 2012. Así, el peso relativo que representa la deuda de Castilla y León con 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%, ascendiendo el importe restante a 3.982 millones en 2021 y correspondiendo 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 a las Comunidades Autónomas, primero a través del Mecanismo Extraordinario de Pago a Proveedores en 2012, y posteriormente adhiriéndose al Fondo de Facilidad Financiera, cambió la composición de cartera, disminuyendo la importancia de los préstamos internacionales. La fuente principal de préstamos para Castilla y León proviene de los fondos de financiación autonómica.

Destacó Amilivia que, de los 179.763 millones de deuda viva en préstamos de los fondos de financiación autonómica en 2021, solo 2.349 -en torno al 1%- corresponden a Castilla y León. Por otro lado, los préstamos provenientes de instituciones financieras internacionales alcanzaron su mayor cuantía en 2014 con 2.018 millones, disminuyendo desde entonces la importancia de este instrumento de deuda, situándose en 2021 en 1.542 millones; y los préstamos imputados de la colaboración público-privada tienen un carácter testimonial.

El informe constata cómo el resultado presupuestario consolidado de la Comunidad indica desde 2008 un crecimiento del déficit acumulado paralelo al de la deuda. Así, el resultado presupuestario consolidado acumulado negativo (10.195 millones de euros en 2021) se aproxima mucho a la deuda acumulada en el periodo 2008-2021, cifrada en 10.607 millones. De lo que se deduce que 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.

La agencia Moody's otorga a la Comunidad una calificación crediticia que refleja una buena gestión fiscal y unos moderados niveles de deuda. Castilla y León se beneficia de un buen acceso a los mercados de capitales. Las ratios de deuda pública sobre ingresos corrientes, indicador básico utilizado por las empresas de



calificación crediticia, sitúan a Castilla y León en una posición más favorable que la media de las comunidades autónomas (131,6% frente al 157,5% en 2021). La deuda pública con respecto al PIB alcanzó en 2021 el 22,7% frente al 25,9% de la media; y la relación de la carga financiera de la deuda con los ingresos corrientes se sitúa en torno al 14%, nueve puntos por debajo de la media.

Asimismo, durante los años en que se han fijado objetivos de deuda por las normas sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, Castilla y León también ha tenido un comportamiento más favorable que el conjunto de las comunidades autónomas, cumpliendo siempre con el objetivo de deuda pública establecido.

Con relación a la **evaluación del programa de gestión de deuda pública**, Amilivia precisó que el programa de gasto gestionado por la Administración autonómica en 2021 ascendió a 1.347 millones, suponiendo el 11% de la liquidación del presupuesto consolidado de la Comunidad y sin incluirse 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 a partir de 2014, bajando hasta el 1,26% en 2021, aunque presentando uno de los costes más elevados junto con otras cuatro comunidades autónomas.

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 de 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.

También, 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.

Relación de la deuda con el sistema de financiación y el gasto social. El peso relativo medio de la Comunidad en los recursos liquidados del sistema a competencias homogéneas ha descendido significativamente tanto en el anterior como en el actual modelo de financiación.

En 2002 el peso relativo de Castilla y León era del 7,43% mientras que en 2021 descendió hasta el 6,45%, la cuarta Comunidad con una variación media más negativa.

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, pasando su peso relativo del 7,04% al 6,45%. Esta variación negativa de 0,59 puntos implica una pérdida estimada de 649 millones sobre los recursos liquidados de 2021.

Castilla y León es una de las comunidades autónomas cuyo gasto social por habitante (sanidad, educación y servicios sociales) más se ha incrementado con respecto a 2009, pasando de 2.514 a 3.219 euros en 2021. Así es la cuarta



Comunidad con mayor aumento en dicho periodo, un 28% (después de Cantabria, Islas Baleares y la Comunidad Valenciana).

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

Subrayó que el déficit acumulado de financiación desde 2009 a 2021 (diferencia anual entre la financiación líquida recibida del Estado y el gasto social) ascendió a 6.722 millones en Castilla y León. Descontados los recursos extraordinarios percibidos en 2020 y 2021 por la pandemia (843 y 741 millones, respectivamente) el déficit asciende a 5.137 millones, suponiendo en promedio una infrafinanciación -- solamente en sanidad, educación y servicios sociales-- de 395 millones anuales, con un 6% de promedio de gasto social no cubierto. Un déficit de financiación que supone una media por cada castellano y leonés de 158 euros.

El actual modelo de financiación de las comunidades autónomas no trata de estimar de una manera detallada el coste de los servicios, sino que presupone que las necesidades de gasto son proporcionales a la población, corregida por varios factores demográficos y geográficos que se considera que afectan al coste de los servicios.

La población ajustada, explicó, es la resultante de dicha corrección y se ha convertido en un parámetro clave del sistema de financiación, especialmente del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, que representa una parte nuclear de los recursos del sistema.

El 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% y las geográficas (superficie, insularidad y dispersión) un 3%. En este sentido, para Castilla y León la población ajustada ha ido disminuyendo su peso relativo ponderado si se compara con el que tenía en 2010.

El porcentaje correspondiente a Castilla y León ha pasado del 6,23% al 5,84% en 2021. Una variación negativa de 0,39 puntos que implica una pérdida de recursos de dicho Fondo en 2021 estimada en 387 millones.

El cálculo de la población ajustada otorga, afirmó, un peso residual del 3% a los factores no poblacionales con incidencia en el coste diferencial de prestación de los servicios. Escasa ponderación que afecta a la financiación de Castilla y León, ya que no refleja de forma suficiente las singularidades que presenta por superficie, dispersión e 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 artículo 83.6 del Estatuto de Autonomía.

Además, en el cálculo de la población ajustada el peso relativo ponderado de las variables asociadas a los distintos bloques competenciales ha disminuido con respecto a 2010, lo que afecta a la suficiencia del modelo puesto que en el reparto



anual de recursos del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales la Comunidad pierde peso.

Así, el gasto en sanidad y servicios sociales de Castilla y León aumentó un 27% y un 21% con respecto a 2009 y sin embargo el peso relativo ponderado de sus variables asociadas baja en el periodo analizado más que ninguna otra Comunidad, un 6% y un 10%, respectivamente.

Por otra parte, en los indicadores asociados al resto de los servicios autonómicos que no integran el gasto social, la variante principal (la población padrón) no es representativa de las necesidades de gasto de la Comunidad en muchos servicios como infraestructuras de carreteras o transporte, o conservación del medio natural, siendo necesario incrementar las ponderaciones de las variables superficie y dispersión para reflejar su verdadera incidencia en el coste de prestación de estos servicios.

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 con menos población y que están más afectadas por el impacto de las variables no poblacionales (como son la superficie, la dispersión y la insularidad) sobre el coste de prestación de los servicios.

Por su parte, el informe del Ministerio de Hacienda y Función Pública remitido a las comunidades de régimen común para la reforma del sistema de financiación autonómica se centra solamente en el cálculo de la población ajustada como variable determinante de la necesidad de gasto, no abordando la reforma completa del modelo, ni teniendo en cuenta las necesidades reales de gasto. No aborda dicho documento 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 recomienda que la Consejería de Economía y Hacienda promueva una revisión del sistema a fin de 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, 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.

Teniendo en cuenta las observaciones propuestas por la Consejería de Economía y Hacienda al grupo de trabajo del Ministerio de Hacienda y Función Pública se sugiere una serie de posibles modificaciones que puedan corregir a su vez la



infrafinanciación de determinados servicios públicos, aproximando los recursos recibidos del sistema de financiación a las verdaderas necesidades de gasto:

- Se debería aumentar la ponderación de las variables asociadas al gasto en sanidad y servicios sociales, tendiendo a las proyecciones de población del INE.
- Respecto de los indicadores vinculados a los gastos de sanidad, se deberían actualizar los coeficientes asociados por tramos de edad para la población protegida, en función del gasto realmente asumido por las comunidades, que depende del copago de las recetas farmacéuticas.
- También se deberían modificar los indicadores asociados a los gastos en educación, de manera que se considere parte de la población que cursa estudios no universitarios y al alumnado universitario.
- Con relación a los indicadores asociados al gasto en servicios sociales debería considerarse la población mayor de 65 años en grupos de edad ponderados en función del grado de dependencia reconocido, así como la inclusión de una nueva variable que tenga en cuenta el coste diferencial del mantenimiento de los centros residenciales en las distintas comunidades y su distribución en el territorio.
- En cuanto al bloque competencial de otros gastos debería revisarse en profundidad disminuyendo su ponderación utilizando otras variables más realistas como los kilómetros de carreteras y la superficie forestal en detrimento de la población padrón.
- Respecto de los indicadores asociados al gasto vinculado al territorio, se debería aumentar el peso de la superficie y la dispersión bajando la ponderación de la variable de otros gastos, atendiendo a las peculiaridades de Castilla y León, su baja densidad de población y su reparto desigual en numerosos asentamientos, que impacta sobremanera en el coste de prestación de los servicios.
- Además, se debería incluir un indicador que refleje el fenómeno de la despoblación y debería existir un fondo específico, distinto del Fondo de Compensación Interterritorial, que atienda a la despoblación, a repartir entre las comunidades autónomas con menor densidad de población

También recomienda el Consejo de Cuentas que la Consejería impulse 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.