

SINDICATURA DE COMPTES
DE LA COMUNITAT VALENCIANA

**INFORME SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEUDA
DE LA GENERALITAT VALENCIANA**

GIS
RAT
NA
I



RESUMEN

La Sindicatura de Comptes ha efectuado un informe sobre la deuda pública valenciana, atendiendo el escrito del presidente de las Corts Valencianes, en el cual se trasladaba una solicitud de la Comisión de Investigación sobre la Deuda Pública de la Comunidad Valenciana. Según se señala en su plan de trabajo, los objetivos principales de la Comisión son “determinar la composición del *stock* de deuda pública de la Comunitat Valenciana y sus causas, así como cuantificar la deuda autonómica que ha de ser condonada y establecer soluciones para aplicar esta condonación de deuda”.

Para elaborar el documento, hemos analizado la información contenida en nuestros informes de la Cuenta General de la Administración de la Generalitat Valenciana desde 1984 y recopilada por la Sindicatura en BADESPAV, la Base de Datos Económicos del Sector Público Autonómico Valenciano, de libre acceso en nuestra web. Así mismo, hemos trabajado otras fuentes de información con contenido relacionado con la deuda pública y la financiación autonómica.

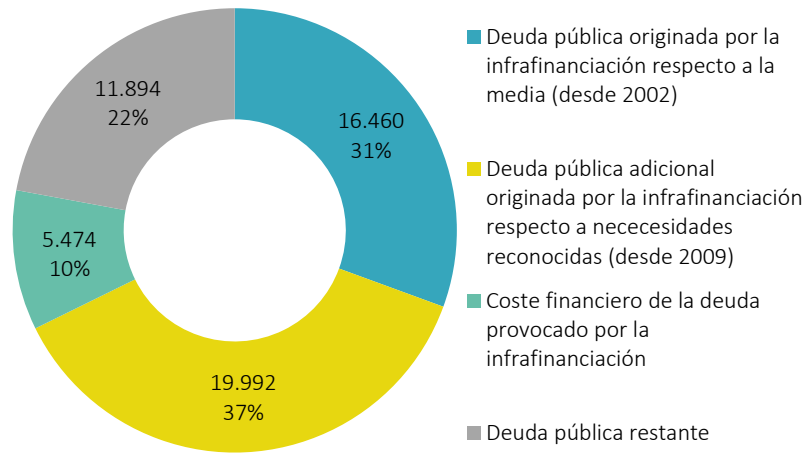
Como conclusiones del Informe podemos destacar que, desde el inicio del Estado de las autonomías, la Generalitat Valenciana ha sufrido un déficit presupuestario estructural, especialmente intenso a partir de 2009, que ha provocado que sea la comunidad autónoma más endeudada respecto a su PIB. Este déficit no viene provocado por efectuar unos gastos superiores a la media autonómica, sino por unos ingresos inferiores a ella, entre los que destacan los procedentes del sistema de financiación autonómica.

Los mecanismos estatales extraordinarios de financiación –establecidos a partir de 2010 y adicionales al sistema de financiación autonómica– han permitido a la Generalitat mantener su actividad a pesar de la infrafinanciación y la imposibilidad para obtener recursos en los mercados financieros. Ahora bien, la consecuencia para la Generalitat es muy diferente, puesto que la financiación autonómica se recibe sin contrapartida, mientras que los mecanismos estatales son un incremento de la deuda que tendría que devolver en el futuro.

Según la estimación realizada en este informe, con una financiación autonómica al nivel que correspondería en proporción a su población ajustada y respetando las necesidades estimadas por el propio modelo vigente, la Generalitat habría podido evitar una parte muy importante de la deuda acumulada.



Estimación de los orígenes de la deuda pública acumulada en 2021 (53.820 millones de euros)



NOTA

Este resumen pretende ayudar a la comprensión de los resultados de nuestro informe y facilitar la labor a los lectores y a los medios de comunicación. Recomendamos su lectura para conocer el verdadero alcance del trabajo realizado.



Informe sobre la evolución de la deuda de la Generalitat Valenciana

Sindicatura de Comptes
de la Comunitat Valenciana



ÍNDICE (con hipervínculos)

1. Introducción	3
2. Objetivo y metodología	4
3. Conclusiones	6
4. La deuda pública	7
5. La financiación autonómica	20
6. Repercusión del sistema de financiación autonómica en la deuda pública valenciana	24
APROBACIÓN DEL INFORME	31



1. INTRODUCCIÓN

La Sindicatura de Comptes, a tenor de lo dispuesto en la Ley 6/1985, de 11 de mayo, de creación de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, tiene como misión proporcionar a las Corts Valencianes y a los órganos de representación local, y a través de ellos a los ciudadanos de la Comunitat Valenciana, informes de control externo de la gestión económica y presupuestaria de la actividad financiera del sector público valenciano y de las cuentas que la justifiquen, que sean de utilidad para coadyuvar a la mejora del funcionamiento de la Generalitat y del sector público valenciano en general, bajo criterios de economía, eficacia, eficiencia y transparencia, en beneficio de los ciudadanos de la Comunitat Valenciana.

El artículo 15 de la Ley de Sindicatura de Comptes establece que:

Uno. La iniciativa fiscalizadora, en el ámbito de sus competencias, corresponde a la Sindicatura de Comptes actuando como comisionada de Les Corts.

Dos. La emisión de informes, memorias o dictámenes podrá realizarse, asimismo, a requerimiento de Les Corts, del Consell, a instancia de las entidades locales, o en cumplimiento del programa anual de actuación aprobado por la propia sindicatura.

Tres. La solicitud de información por parte de Les Corts corresponde al pleno de las mismas.

También están facultadas para solicitar informes, memorias o dictámenes las comisiones de investigación de Les Corts, siempre que el acuerdo de petición se apruebe por mayoría simple de sus miembros que, a su vez, representen, al menos, la tercera parte de los miembros de la respectiva comisión.

[...]

Seis. La Sindicatura de Comptes debe realizar su actividad de control de acuerdo con un programa anual de actuación, confeccionado por ella misma y con cuya ejecución pueda formarse juicio suficiente sobre la calidad y regularidad de la gestión económico-financiera del sector público valenciano. Esta actividad no podrá verse afectada por el derecho de petición que corresponde a Les Corts, al Consell y a las entidades locales.

Por otra parte, el artículo 44 del Reglamento de las Corts Valencianes establece:

1. Las comisiones, por medio del presidente o presidenta de las Corts Valencianes, podrán:

Primero: recabar la información y documentación que precisen del Consell, de los servicios de la propia cámara y de cualquier autoridad de la Generalitat. Las autoridades requeridas, en un plazo no superior a los treinta días, facilitarán lo que se les hubiera solicitado, o bien manifestarán al presidente o presidenta de las Corts Valencianes, de



forma motivada, la imposibilidad de cumplir el plazo, y como consecuencia de ello, solicitar una ampliación, o, en su caso, los impedimentos legales que imposibilitan atender la petición.

[...]

El 11 de noviembre de 2021 tuvo entrada en la Sindicatura un escrito del president de las Corts Valencianes, en el que se trasladaba la siguiente solicitud de la Comisión de Investigación sobre la Deuda Pública de la Comunitat Valenciana (en adelante la Comisión de Investigación), al amparo del artículo 22 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana y del artículo 44 del Reglamento de las Corts Valencianes:

Sindicatura de Comptes

- 1) Informes, expedientes y publicaciones referentes a la financiación autonómica de la Comunitat Valenciana y del conjunto de comunidades autónomas.
- 2) Informes, expedientes y publicaciones referentes al volumen de deuda pública de la Comunitat Valenciana, su composición y acreedores; evaluación de políticas públicas en la Comunitat Valenciana.
- 3) Informe de la Sindicatura de Comptes sobre los conceptos que integran la deuda y su evolución hasta la actualidad.

Los trabajos, si bien se iniciaron en 2021, no pudieron realizarse con la celeridad solicitada para, de acuerdo con lo establecido en el artículo 15.6 de la Ley 6/1985, no alterar la finalización del Programa Anual de Actuación de 2021. Además, hemos considerado oportuno esperar a conocer el dato proporcionado por el Banco de España sobre la deuda acumulada a final del año 2021, por lo que nuestro análisis finalizó el día 12 de abril de 2022 con la aprobación del presente informe.

2. OBJETIVO Y METODOLOGÍA

De acuerdo con la petición realizada por la Comisión de Investigación sobre la Deuda Pública de la Comunitat Valenciana, la Sindicatura ha emitido este informe especial con el fin de proporcionar información de utilidad sobre los conceptos que integran la deuda y su evolución hasta la actualidad.

La petición realizada por la Comisión se enmarca en la investigación sobre la deuda pública de la Comunitat Valenciana, cuyos objetivos principales, según se señala en el apartado 2.1, "Objetivos", del plan de trabajo¹ de la Comisión de Investigación son "**determinar la composición del stock de deuda pública de la Comunitat Valenciana y sus causas, así**

¹ Véase [Butlletí Oficial de les Corts Valencianes de 22 de octubre de 2021](#).



como cuantificar la deuda autonómica que ha de ser condonada y establecer soluciones para aplicar esta condonación de deuda”.

La Comisión, en su plan de trabajo, señala:

Para conseguir estos objetivos, necesariamente se habrá de evaluar mediante el análisis y la investigación:

- El origen y la composición del *stock* de la deuda pública valenciana.
- Los efectos de la infrafinanciación sobre la deuda pública de la Comunitat Valenciana.
- La evolución de la deuda pública de la Comunitat Valenciana con la Administración General del Estado.
- El coste y las consecuencias de la corrupción y de las negligencias administrativas sobre la deuda pública de la Comunitat Valenciana.
- La interrelación entre deuda pública y las denominadas políticas de austeridad.
- Valorar las vías para abordar y resolver el exceso de deuda pública derivada de la infrafinanciación.

Para atender la petición de la Comisión de Investigación y colaborar en el cumplimiento de sus objetivos, hemos realizado el presente informe, basándonos en:

- a) La información contenida en nuestros informes de fiscalización.
- b) La información que consta en la Base de Datos Económicos del Sector Público Autonómico Valenciano (BADESPAV).
- c) El área estadística sobre Administraciones públicas del Banco de España en su página web.
- d) El área temática sobre Hacienda Autonómica y Local de Fedea (Fundación de Estudios de Economía Aplicada).
- e) La colaboración externa de Juan Pérez Ballester² en la estimación del nivel de necesidades reconocido por el modelo de financiación, a quien agradecemos su contribución.

La información de los apartados a) y b), desde el ejercicio 1984 hasta el ejercicio 2020, es accesible en la página web de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.

² Juan Pérez Ballester es técnico de investigación del Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE) y ex director general de Modelo Económico, Financiación Autonómica y Política Financiera de la Generalitat Valenciana.

Nuestro trabajo se ha centrado fundamentalmente en dos ámbitos. En primer lugar, en la recopilación y análisis de la información pública preexistente sobre la deuda pública valenciana y, aunque gran parte de los datos se han obtenido de nuestros informes de fiscalización, no hemos realizado una fiscalización ex profeso sobre la materia solicitada. En segundo lugar, se ha efectuado un análisis de la relación existente entre los problemas de equidad del modelo de financiación autonómica y el elevado nivel de deuda valenciana.

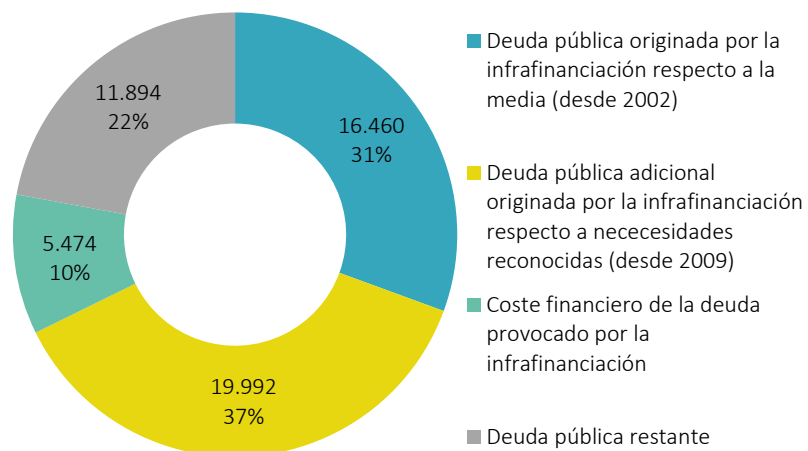
3. CONCLUSIONES

Desde el inicio del Estado de las autonomías, la Generalitat Valenciana ha sufrido un déficit presupuestario estructural, especialmente intenso a partir de 2009, que ha provocado que sea la comunidad autónoma más endeudada respecto a su PIB. Este déficit no viene provocado por efectuar unos gastos superiores a la media autonómica, sino por unos ingresos inferiores a ella, entre los que destacan los procedentes del sistema de financiación autonómica.

Los mecanismos estatales extraordinarios de financiación –establecidos a partir de 2010 y adicionales al sistema de financiación autonómica– han permitido a la Generalitat mantener su actividad a pesar de la infrafinanciación y de la imposibilidad para obtener recursos en los mercados financieros. Ahora bien, la consecuencia para la Generalitat es muy diferente, puesto que la financiación autonómica se recibe sin contrapartida, mientras que los mecanismos estatales son un incremento de la deuda que tendría que devolver en el futuro.

Según la estimación realizada en este informe, con una financiación autonómica al nivel que correspondería en proporción a su población ajustada y respetando las necesidades estimadas por el propio modelo vigente, la Generalitat habría podido evitar una parte muy importante de la deuda acumulada.

Gráfico 1. Estimación de los orígenes de la deuda pública acumulada en 2021 (53.820 millones de euros)





4. LA DEUDA PÚBLICA

4.1. Introducción

La deuda pública es una forma de obtener recursos financieros por parte de las Administraciones públicas y comprende el conjunto de dinero que un Estado o Administración pública se ha comprometido a devolver a particulares, empresas u otras entidades que le han prestado el dinero.

En teoría, la deuda pública es un instrumento usado para resolver problemas puntuales de tesorería (por ejemplo, para poder afrontar un pago inmediato e imprevisto) o para financiar inversiones, que necesitan una financiación extraordinaria por ser operaciones a medio o largo plazo.

Sin embargo, la deuda pública se ha convertido en una herramienta habitual para hacer cuadrar los presupuestos de las Administraciones, especialmente durante los periodos de crisis económica. Se recurre más a ella en estas épocas porque el sector público tiene menos ingresos pero tiene que seguir haciendo frente a unos gastos que se mantienen constantes por su dinámica (por ejemplo, los gastos en sanidad o educación) o que incluso crecen (como pasa con los gastos en servicios sociales). En definitiva, los déficits públicos necesariamente deben ser financiados con un incremento de la deuda pública, entendida en un sentido amplio (deuda bancaria, del Estado, de proveedores, etc.). Por tanto, periodos de déficits presupuestarios van correlacionados con periodos de aumento de la deuda pública; cuanto mayor es el déficit presupuestario, mayor es el aumento de la deuda.

Cuando se habla de deuda es conveniente puntualizar a qué magnitud nos estamos refiriendo, ya que, según la finalidad o la fuente de información, las cifras pueden variar. Una fuente es el Banco de España, que elabora su información de acuerdo con los criterios establecidos en el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE). Un criterio distinto, contable, consiste en considerar como deuda los pasivos totales contabilizados y reflejados en los balances incluidos en la Cuenta General de la Generalitat y recopilados en BADESPAV, la base de datos elaborada por la Sindicatura de Comptes y accesible en su página web.

El concepto de “deuda elaborada según el PDE” se diferencia principalmente del concepto de “pasivos totales” en que no incluye los pasivos no financieros de las Administraciones públicas en poder de otras Administraciones públicas ni los créditos comerciales y otras cuentas pendientes de pago.

En este informe utilizaremos la fuente del Banco de España cuando sea necesario realizar comparaciones con el agregado español, mientras que explotaremos la información contenida en BADESPAV para una visión de la evolución a lo largo del tiempo en la Generalitat.

Por todo ello, para comenzar el presente análisis consideramos interesante partir de las cifras de pasivo total exigible que muestran los balances de la Cuenta de la Administración de la Generalitat, desde el primero que se elaboró en 1984 hasta el más reciente publicado de 2020.



En el cuadro 1 se muestran las dos columnas de pasivos a corto y largo plazo, que incluyen todo tipo de deudas con terceros de la Administración de la Generalitat, tanto con entidades financieras, como con el Estado y otras entidades públicas, proveedores y acreedores y particulares. También hemos incluido una columna con el concepto de obligaciones no reconocidas (ONR) ni contabilizadas en el balance, ya que durante alrededor de una decena de años representaron una magnitud muy significativa de deuda real pero no contabilizada. Los datos e información sobre las ONR fueron ampliamente recogidos en nuestros informes de fiscalización de la Cuenta de la Administración.

Como puede observarse en el cuadro 1 y gráfico 2, si bien siempre ha sido creciente, es a partir de finales de la primera década del siglo XXI cuando la cifra de deuda de la Generalitat se dispara, por lo que centraremos el análisis más detallado a partir de esa fecha, en particular a partir de 2002, ya que proporciona una perspectiva razonable para analizar la evolución de la deuda. Asimismo, este período concide con el de mejor documentación del sistema de financiación autonómica, que también trataremos en apartados posteriores. Además, carecemos de información con el detalle suficiente de años anteriores para elaborar el resto de análisis de este informe.

En el cuadro 2 y gráfico 3 puede verse la evolución del resultado presupuestario de la Cuenta de la Administración. El fuerte incremento del déficit a partir de 2009 contribuyó de forma muy significativa al incremento del endeudamiento de la Generalitat.

En el cuadro 3 y gráfico 4 se muestra la evolución, desde 2002, de los pasivos de la Administración de la Generalitat clasificados por los principales tipos de deuda: deudas financieras, deudas con el Estado, con el resto de acreedores y las ONR (obligaciones no reconocidas). También se añade la cifra de pasivos agregados de las entidades del sector público instrumental, ya que a partir de 2012 la Administración asume una parte importante de su deuda. En este sentido, y dado que la Generalitat no elabora cuentas consolidadas, existen saldos entre las distintas entidades que forman el sector público autonómico que en unos estados financieros consolidados deberían eliminarse. Para paliar esta duplicidad en la agregación, los pasivos del sector público instrumental se muestran sin incluir las deudas financieras con la Administración de la Generalitat, solo las deudas con terceros.

En dicho cuadro se aprecia cómo afecta al endeudamiento global la inclusión de las entidades del sector público instrumental y se visualiza cómo parte de la deuda de estos entes se ha trasladado a la Administración de la Generalitat, principalmente en 2012, tal como se detalla en el apartado 4.3, "Principales variaciones en el endeudamiento".

En este cuadro puede apreciarse claramente cómo las ONR, que llegaron a representar más de un 10% de las deudas totales, desaparecieron en 2012, al tiempo que aparecieron con fuerza las deudas financieras con el Estado, uno de cuyos mecanismos tenía por finalidad precisamente absorber las deudas con proveedores.



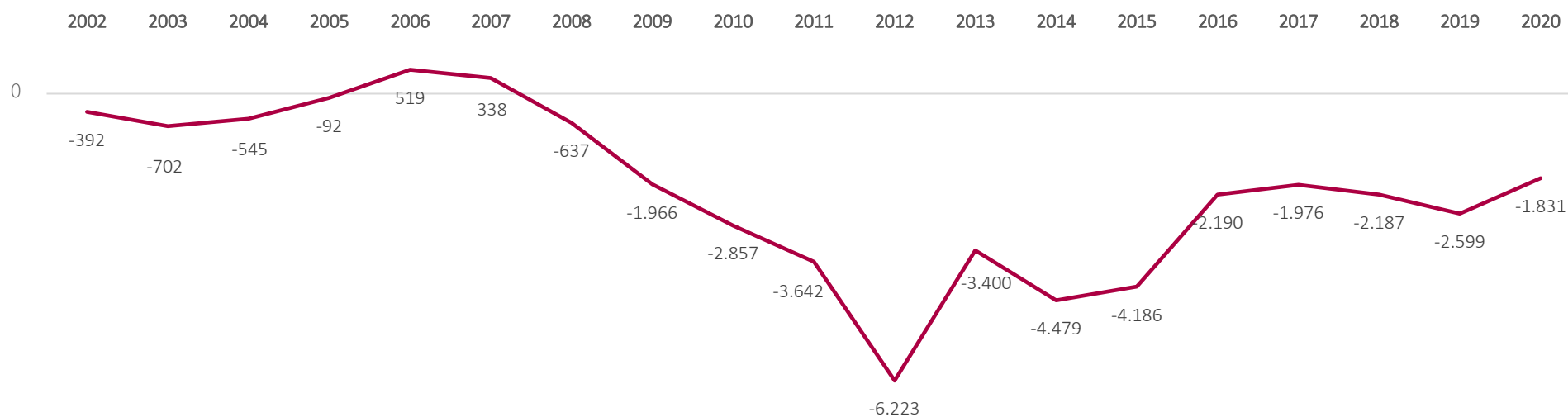
Cuadro 1 y gráfico 2. Evolución de los pasivos de la Administración de la Generalitat (en millones de euros)

Ejercicio	Largo plazo	Corto plazo	ONR	Total
1984	31	2	0	33
1985	58	4	0	62
1986	113	44	0	157
1987	154	58	0	212
1988	165	21	25	210
1989	270	247	12	529
1990	503	664	64	1.230
1991	822	622	96	1.539
1992	1.176	1.025	34	2.235
1993	1.475	1.437	51	2.963
1994	2.055	1.311	88	3.454
1995	2.311	1.214	178	3.704
1996	2.509	1.729	63	4.301
1997	2.751	2.011	191	4.954
1998	3.700	1.407	345	5.452
1999	4.238	1.568	338	6.144
2000	4.965	1.608	445	7.018
2001	5.280	1.887	644	7.811
2002	5.204	2.765	841	8.809
2003	5.730	3.241	1.121	10.093
2004	6.348	3.293	1.240	10.881
2005	6.906	3.016	1.130	11.052
2006	6.962	2.868	1.224	11.055
2007	6.334	4.215	563	11.111
2008	6.817	4.511	1.061	12.389
2009	8.542	6.808	963	16.313
2010	8.387	10.889	1.602	20.879
2011	9.014	17.314	301	26.629
2012	19.505	17.187	0	36.692
2013	22.389	16.352	0	38.742
2014	28.546	13.194	0	41.740
2015	34.612	11.234	0	45.846
2016	38.474	9.805	9	48.288
2017	38.902	11.388	0	50.290
2018	39.366	12.226	0	51.592
2019	41.030	13.190	0	54.221
2020	42.799	13.223	0	56.022



Cuadro 2 y gráfico 3. Evolución del resultado presupuestario (en millones de euros)

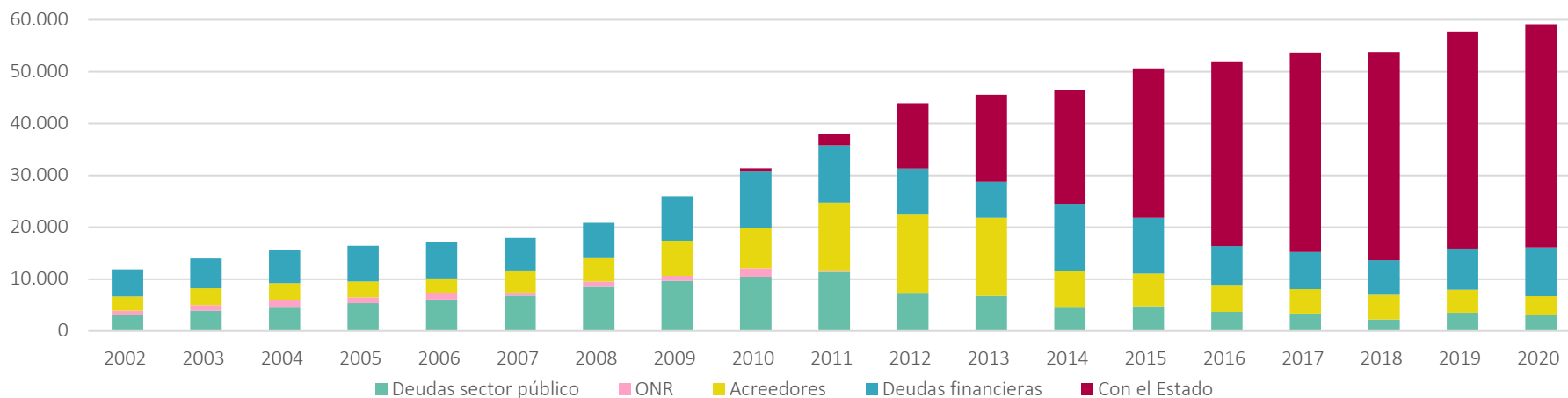
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Derechos reconocidos (capítulos 1-8)	8.264	8.626	9.557	11.085	12.344	13.011	12.961	13.136	11.743	10.773	10.603	10.588	10.574	10.647	11.883	13.011	13.372	13.969	16.199
Obligaciones reconocidas (capítulos 1-8)	8.657	9.328	10.102	11.177	11.825	12.673	13.598	15.102	14.600	14.416	16.826	13.987	15.053	14.833	14.072	14.987	15.559	16.568	18.029
Resultado presupuestario del ejercicio	-392	-702	-545	-92	519	338	-637	-1.966	-2.857	-3.642	-6.223	-3.400	-4.479	-4.186	-2.190	-1.976	-2.187	-2.599	-1.831





Cuadro 3 y gráfico 4. Evolución de los pasivos agregados desde 2002 clasificados según tipo de acreedor y sector (en millones de euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Con el Estado									636	2.216	12.564	16.708	21.856	28.776	35.592	38.408	40.124	41.860	43.067
Deuda financiera	5.204	5.730	6.348	6.906	6.962	6.334	6.817	8.542	10.844	11.062	8.898	6.970	13.052	10.804	7.481	7.195	6.657	7.925	9.382
Acreedores	2.765	3.241	3.293	3.016	2.868	4.215	4.511	6.808	7.796	13.051	15.230	15.063	6.832	6.266	5.205	4.686	4.812	4.436	3.573
ONR	841	1.121	1.240	1.130	1.224	563	1.061	963	1.602	301	0	0	0	0	9	0	0	0	0
Administración	8.809	10.093	10.881	11.052	11.055	11.111	12.389	16.313	20.879	26.629	36.692	38.742	41.740	45.846	48.288	50.290	51.592	54.221	56.022
Sector público instrumental	3.083	3.882	4.678	5.393	6.046	6.856	8.488	9.640	10.489	11.378	7.214	6.772	4.637	4.797	3.693	3.370	2.197	3.509	3.125
Total Generalitat	11.892	13.975	15.558	16.445	17.101	17.968	20.877	25.952	31.368	38.007	43.906	45.514	46.377	50.643	51.981	53.660	53.789	57.729	59.147





4.2. Mecanismos estatales de financiación adicionales al sistema de financiación autonómica

Durante la crisis económica posterior al estallido de la burbuja inmobiliaria, las comunidades autónomas se encontraron con dificultades para acceder a los mercados de crédito. En consecuencia, tuvieron problemas para financiar los vencimientos de su deuda y sus déficits presupuestarios, de modo que recurrieron a aplazar los pagos a sus proveedores, tal como puede apreciarse con el fuerte aumento de "Acreedores" en 2011 y 2012 del cuadro 3, trasladando así sus problemas de liquidez a numerosas empresas.

Ante esta situación, el Gobierno central ha ejercido como prestamista de última instancia durante una década, facilitando liquidez a las comunidades autónomas a través de distintos fondos y mecanismos extraordinarios de financiación.

En datos acumulados desde 2012 hasta 2020, la financiación total obtenida por la Comunitat Valenciana de los mecanismos estatales de financiación, adicionales al sistema de financiación autonómica, asciende a 65.208,8 millones de euros, desglosada como sigue¹:

- 10.902,4 millones en 2012,
- 4.119,5 millones en 2013,
- 8.277,5 millones en 2014,
- 8.750,4 millones en 2015,
- 6.907,6 millones en 2016,
- 5.479,3 millones en 2017,
- 5.827,6 millones en 2018,
- 6.783,9 millones en 2019 y
- 8.160,6 millones en 2020.

Con dichos fondos la Generalitat ha pagado deudas financieras y comerciales distribuidas de la siguiente forma:

- 59.917,8 millones de euros de la Administración de la Generalitat,
- 4.797,8 millones de euros de entidades del sector público instrumental,
- 353,9 millones de euros de universidades públicas,
- 139,3 millones de euros de Feria València y de Institución Ferial Alicantina (IFA).

¹ Fuente: Informe de fiscalización de la Cuenta de la Administración de la Generalitat del ejercicio 2020, apartado 5.2, página 36.



A estas cifras hay que añadir los aplazamientos de las liquidaciones negativas de 2008 y 2009 del sistema de financiación autonómica, liquidadas en 2010 y 2011, por importe de 635,7 millones y 1.707,2 millones de euros, respectivamente:

- En el ejercicio 2010, se recibió y contabilizó la liquidación definitiva de la financiación de las comunidades autónomas por los impuestos cedidos, fondo de suficiencia y de garantía correspondientes al ejercicio 2008, con un saldo negativo de 635,7 millones de euros a compensar, inicialmente, en 60 mensualidades a partir de enero de 2011.
- En julio de 2011 se recibió y contabilizó la liquidación definitiva de los recursos del sistema de financiación de las comunidades autónomas y de la participación en los fondos de convergencia autonómica regulados en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, correspondiente al ejercicio 2009, de la que resultó a la Comunitat Valenciana un saldo negativo por importe de 1.707,2 millones de euros, a compensar en 60 mensualidades a partir de enero de 2012.
- Posteriormente, la Comunitat Valenciana se acogió a la ampliación del mecanismo financiero extrapresupuestario de aplazamiento previsto en la disposición adicional trigésima sexta de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2012, a fin de extender el aplazamiento del saldo pendiente de reintegro por dichas liquidaciones negativas a 204 mensualidades iguales a computar a partir del 1 de enero de 2015.

4.3. Principales variaciones en el endeudamiento

Tal como puede apreciarse en los cuadros anteriores, los mayores aumentos del pasivo total contabilizado se produjeron en los años 2011 y 2012. Revisando los informes de fiscalización de la Sindicatura se puede resumir la siguiente información sobre las razones de esos incrementos:

- a) Las principales causas del aumento del pasivo en 2011 respecto de 2010 son:
- La necesidad de financiar el déficit presupuestario de 3.642 millones de euros.
 - 1.792,5 millones de euros, correspondientes a la mayor parte de las facturas de la deuda sanitaria que fueron contabilizadas en el pasivo a 31 de diciembre de 2011 como requisito de su inclusión en el mecanismo extraordinario de pagos a proveedores aprobado en 2012².
 - Relacionado con lo anterior, pero con un efecto negativo –es decir, provocando una disminución del pasivo–, las obligaciones no reconocidas ni contabilizadas en el pasivo disminuyeron al cierre del ejercicio 2011 en 1.301 millones de euros.
 - 1.707,2 millones de euros, por el aplazamiento de la deuda con el Estado a consecuencia de la liquidación definitiva en julio de 2011, negativa, de los recursos del sistema de financiación de las comunidades autónomas y de las participaciones

² Apartado 5.8.b del informe de 2011.



en los fondos de convergencia autonómica regulados en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, correspondiente al ejercicio 2009³.

- 256,6 millones de euros correspondientes a las facturas de farmacia de los meses de agosto (parte), septiembre y octubre de 2011, no contabilizadas en el presupuesto ni pagadas, pero sí contabilizadas en el pasivo del balance⁴.
- b) El significativo incremento experimentado durante 2012 en las cuentas representativas del endeudamiento financiero se debió principalmente a la financiación obtenida por la adhesión de la Comunitat Valenciana a los diversos mecanismos extraordinarios de financiación puestos en marcha por el Estado (ante la dificultad de muchas comunidades autónomas de acudir a los mercados financieros), así como a la asunción por la Generalitat de la titularidad de parte de la deuda financiera de las entidades que integran el sector público empresarial y fundacional⁵.

El aumento del pasivo total de la Administración en 2012 fue de 10.063 millones de euros, que se explica principalmente por:

- La necesidad de financiar el déficit presupuestario del ejercicio de 2012, que ascendió a 6.222,50 millones de euros. Este gran déficit, el más importante de la historia de la Generalitat, tenía dos componentes extraordinarios principales:
 - 1.186,2 millones de euros de obligaciones no reconocidas en el presupuesto a 31-12-2011 que fueron absorbidas en el de 2012.
 - 1.601,5 millones de euros de obligaciones reconocidas en el capítulo 8 del presupuesto por la asunción de deudas de entidades del sector público.
- 2.697,6 millones de euros de préstamos asumidos por la Administración de la Generalitat mediante subrogación de deudas de entes públicos.

De estos 4.299,1 millones de euros de pasivos asumidos por la Administración, 3.197,5 millones de euros fueron contabilizados en el balance de la Administración con una contrapartida en cuentas a cobrar a los entes públicos, los cuales a su vez mantenían esa cifra como pasivos a pagar a la Generalitat⁶. Esta duplicidad de deudas ha sido eliminada en el cuadro 3, tal como hemos señalado anteriormente.

4.4. Situación del endeudamiento a 31 de diciembre de 2020

El saldo del endeudamiento a largo plazo y corto plazo, por un importe conjunto de

³ Apartado 9.3 del informe de 2011.

⁴ Apartado 8.1.f del informe de 2011.

⁵ Apartado 11.1 del informe de 2012.

⁶ Apartado 5.3 del informe de 2012.



52.449,2 millones de euros, incluye 41.931,3 millones de euros por las operaciones de crédito formalizadas con el ICO y con cargo al Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas⁷.

En el siguiente cuadro 4⁸, elaborado a partir de la información del balance y del estado de la memoria, se muestra el desglose del endeudamiento financiero de la Generalitat por tipos de deuda y operaciones, años de vencimiento y capitales pendientes a largo y corto plazo, en millones de euros.

⁷ Fuente: Informe de fiscalización de la Cuenta de la Administración de la Generalitat del ejercicio 2020, apartado 7.2, página 138.

⁸ Fuente: Informe de fiscalización de la Cuenta de la Administración de la Generalitat del ejercicio 2020, apartado 7.2, página 139.



Cuadro 4. Composición del endeudamiento a 31 de diciembre de 2020

Deuda financiera 31/12/2020	Año vencimiento	Capital pendiente	
		Largo plazo	Corto plazo
Deuda pública		125,0	0,0
Colocación privada 10 RBS	28/04/2028	25,0	0,0
Colocación privada 10 C. Madrid	30/11/2032	70,0	0,0
Colocación privada 10 RBS/2	22/09/2028	30,0	0,0
Préstamos del mecanismo proveedores		1.518,8	843,2
Proveedores 2012	26/06/2023	729,6	486,4
Proveedores 2012/2	31/08/2024	22,6	8,2
Proveedores 2013	31/12/2023	142,0	71,0
Proveedores 2013/2	31/03/2024	624,6	277,6
Préstamos del FLA y Fondo Social		35.124,6	4.444,7
FLA 2012	26/10/2023	179,7	89,8
FLA 2013	19/02/2023	779,8	389,9
FLA 2014	31/07/2024	2.271,5	757,2
FLA 2015	31/01/2025	4.239,9	1.060,0
Fondo Social 2015	31/01/2025	60,2	15,0
FLA 2016	31/01/2026	4.355,3	871,1
FLA 2017	31/07/2027	3.225,2	537,5
FLA 2018	30/09/2028	5.069,4	724,2
FLA 2019	30/09/2029	6.783,5	0,0
FLA 2020	31/05/2032	8.160,0	0,0
Préstamos		4.904,5	2.435,3
Asumidos de entes del sector público	Varios	1.606,6	162,3
Helaba 2006	12/04/2021	0,0	100,0
BEI 2010	27/05/2035	175,0	12,5
BEI 2014 (FGV)	13/11/2039	36,0	2,0
Sabadell 2017	31/05/2026	48,1	9,6
Sabadell 2018	26/06/2023	22,9	15,2
Préstamos largo CT 2019	07/06/2029	680,0	30,3
GedJessica 2016	20/06/2030	6,9	0,8
IVF 2016	09/08/2021	0,0	36,0
Abanca 2018	01/07/2024	28,7	9,6
Abanca 2018/2	26/03/2021	0,0	99,2
BBVA 2018	29/06/2021	0,0	200,9
Liberbank 2018	01/07/2024	26,3	8,8
BEI 2019	17/12/2029	80,0	-
Refinanciación FLA y FFPP 2019	31/12/2023	330,6	121,7
BEI 2020	30/09/2030	50,0	0,0
Refinanciación FLA 2020	30/09/2028	1.813,5	411,3
Préstamos a corto plazo	2020	-	1.215,2
Otras deudas		1.126,1	1.927,0
Préstamos de entidades públicas (no crediticias)	Varios	17,4	0,0
Plan Inversiones Universidades Públicas	2022	101,7	3,0
Liquid. negativas sistema financiación autonómico	2031	912,4	91,2
Convenio financiación universidades públicas	2022	94,7	0,0
Intereses devengados no vencidos	2021	0,0	147,4
Coberturas contables	2021	0,0	9,2
Fianzas y depósitos recibidos a c/p	2021	0,0	283,6
Acreed. presupuestarios entidades grupo, multigr. y asoci.	2021	0,0	1.304,3
Acreedores presupuestarios, otras deudas	2021	0,0	88,4
Total deuda 31/12/2020		42.799,0	9.650,2

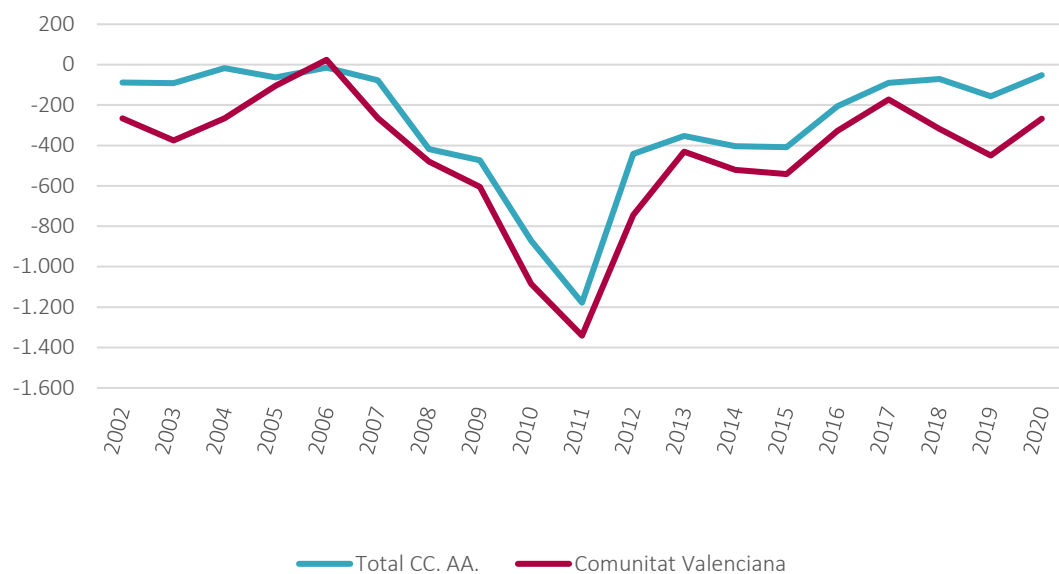
Fuente: Informe de fiscalización de la Cuenta de la Administración de la Generalitat del ejercicio 2020, página 139



4.5. Endeudamiento comparado

En el caso valenciano, el elevado endeudamiento es consecuencia de un déficit público de carácter estructural, una diferencia permanente entre los ingresos y los gastos del sector público, que solo presentó un ligero superávit en 2006 y 2007, según los datos trabajados por la Sindicatura (cuadro 2 y gráfico 3), o solo en 2006 si utilizamos la información de la IGAE (gráfico 5). En comparación con la media de comunidades autónomas, la Comunitat Valenciana muestra una mayor necesidad de financiación per cápita durante todo el periodo de análisis, excepto en 2006.

Gráfico 5. Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación per cápita (en euros)

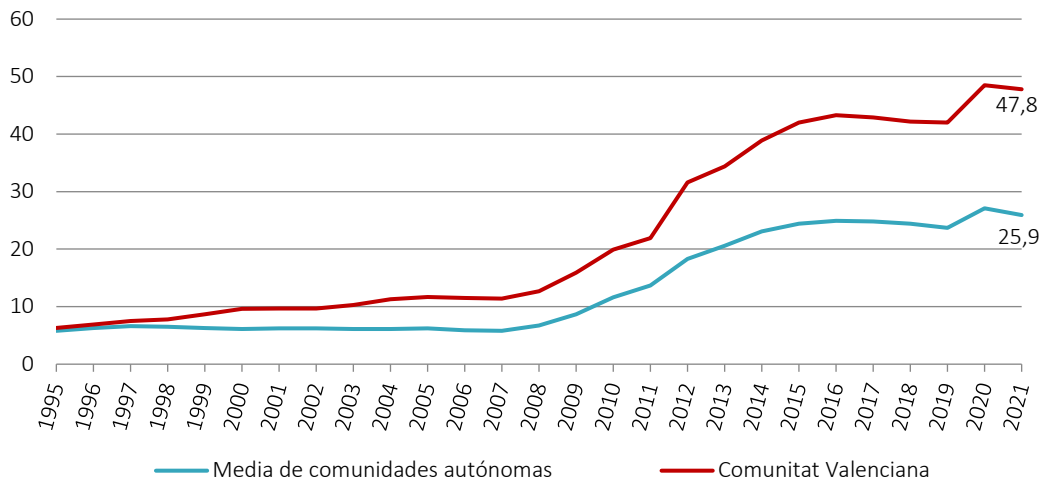


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de IGAE e INE

La Generalitat encadena déficits presupuestarios de manera continuada, que se transforman en una necesidad permanente de incrementar la deuda pública para poder cuadrar el presupuesto. El gráfico 6 nos muestra la evolución de esta deuda pública de la Generalitat en relación con el PIB valenciano desde 1995 hasta el cuarto trimestre de 2021 (último dato disponible), según el criterio del protocolo de déficit excesivo (Banco de España). La deuda pública valenciana mantuvo una tendencia ligeramente creciente respecto al PIB durante la etapa de expansión económica y pasó de representar el 6,3% del PIB en 1995 al 11,4% en 2007. Este ritmo se acentuó a partir de 2008 hasta llegar al 43,3% en 2016, año a partir del cual desciende, excepto por el rebote provocado por la pandemia en 2020 (principalmente por la disminución del PIB): 48,5% en 2020 y 47,8% en 2021.



Gráfico 6. Evolución de la deuda pública en relación con el PIB (%), en el cuarto trimestre de cada año



Fuente: Banco de España

El gráfico también nos muestra la evolución de la deuda pública del conjunto de comunidades autónomas. A pesar de que parte en 1995 de un porcentaje respecto al PIB muy parecido al valenciano, su ritmo de crecimiento ha sido diferente. El conjunto de las comunidades autónomas mantuvo constante el peso que la deuda pública representaba respecto al PIB durante la etapa de crecimiento económico y solo se disparó la ratio al llegar la crisis. Este comportamiento diferencial nos indica que la Generalitat Valenciana ha tenido más problemas presupuestarios que el conjunto de comunidades, no solo durante la crisis, sino también anteriormente.

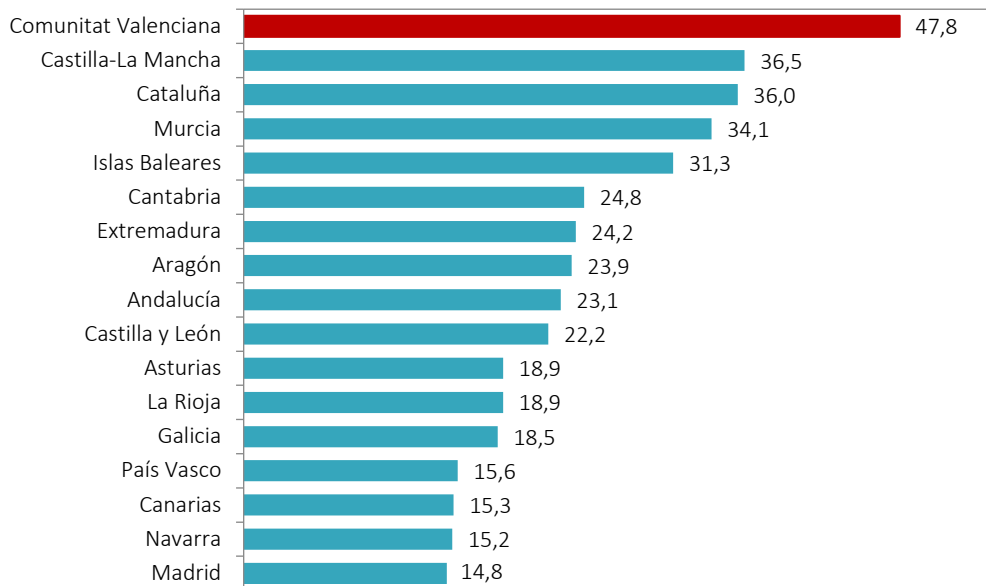
Según los últimos datos disponibles, la deuda pública valenciana representa el 47,8% del PIB en el cuarto trimestre de 2021. En términos absolutos son 53.820 millones de euros, una cifra que equivale a más de dos años completos del presupuesto de la Generalitat.

Durante los últimos años han existido unas condiciones ventajosas para endeudarse, debido a la existencia de unos tipos de interés históricamente bajos y a las facilidades dadas por el FLA. Pero en el momento en que cambien estas condiciones, el endeudamiento acumulado representará un grave problema para el mantenimiento del sector público autonómico valenciano.

Si tenemos en cuenta que en el territorio valenciano vivimos aproximadamente cinco millones de personas, es fácil deducir que la deuda representa más de 10.000 euros por habitante. Este endeudamiento ha permitido al Gobierno valenciano prestar los servicios públicos fundamentales en unas condiciones parecidas al resto de territorios (en particular, en sanidad y educación), pero hay que ser conscientes de las consecuencias futuras de este problema. Es una deuda que tendremos que afrontar entre todos los valencianos, salvo que haya algún mecanismo de resarcimiento de la infrafinanciación sufrida durante las décadas pasadas.



Gráfico 7. Deuda pública en relación con el PIB en el cuarto trimestre de 2021 (%)



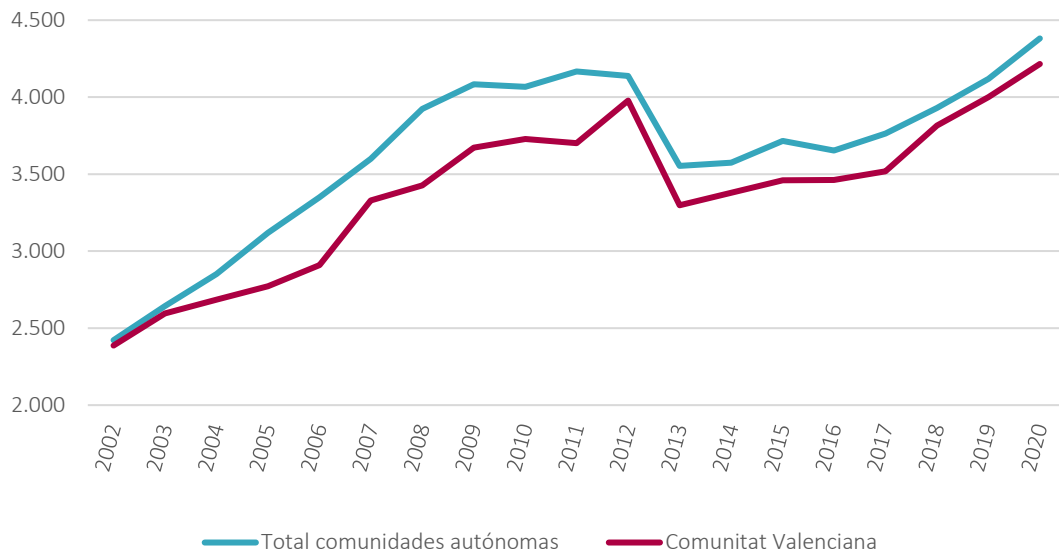
Fuente: Banco de España

La Comunitat Valenciana es, con diferencia, la comunidad autónoma más endeudada en relación con su PIB (gráfico 7), seguida de otras también con elevados niveles de deuda pública como Castilla-La Mancha, Cataluña, Región de Murcia y las Islas Baleares, con porcentajes que superan el 30% de su PIB. Estas deudas públicas tan considerables son consecuencia en gran medida de la acumulación de déficits presupuestarios anuales. Ahora bien, cuando se analiza detalladamente el comportamiento de las Administraciones autonómicas, se observan tres tipos de combinaciones para explicar el déficit: 1) comunidades que gastan mucho y eso les provoca elevados déficits; 2) comunidades que tienen déficits elevados a pesar de gastar poco (en estas el problema son unos ingresos bajos); 3) comunidades que gastan más que la media, pero no tienen déficits elevados gracias a que también ingresan más que la media.

La Comunitat Valenciana forma parte del segundo grupo mencionado. Sus gastos per cápita se han caracterizado por ser inferiores a la media de las comunidades autónomas (gráfico 8), de forma que los mayores déficits valencianos no son provocados por gastar más que la media, sino por disponer de unos ingresos menores, principalmente procedentes del sistema de financiación autonómica, como veremos posteriormente.



Gráfico 8. Gasto no financiero per cápita (en euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de IGAE e INE

La existencia de diferentes sistemas de financiación explica el desigual comportamiento financiero de las comunidades forales y de las de régimen común (con características específicas en el caso de Canarias). Además, y ya centrándonos en este último grupo, la falta de equidad en la distribución de los recursos explica también gran parte de los problemas financieros diferenciales. Este es un asunto trascendental si tenemos en cuenta que los recursos proporcionados por el sistema representan la mayor parte de los ingresos de las comunidades autónomas.

5. LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

El cuadro 5 resume la financiación autonómica efectiva per cápita del periodo 2002-2020 en las comunidades autónomas de régimen común. Los datos están expresados en términos de población ajustada, competencias homogéneas, igual esfuerzo fiscal y con el criterio de devengo⁹. El periodo analizado comprende desde el primer año para el que las competencias son comparables hasta el último del que se dispone de información. Es un periodo que abarca la totalidad del modelo vigente durante la etapa 2002-2008, los once años liquidados con el modelo actualmente vigente (2009-2019) y un avance de 2020.

La **población ajustada** es una variable ponderada definida por el propio sistema de financiación. Pretende ser un indicador de las unidades de necesidad, puesto que la población puede resultar insuficiente a la hora de comparar las necesidades relativas entre territorios. Con este objetivo, la población ajustada no solo incorpora la población sino que también tiene en cuenta los diferentes tramos de edad y otras variables socioeconómicas

⁹ Fuente: Ángel de la Fuente, *Documentos Hacienda Autonómica y Local*, Fedea.



y geográficas relacionadas con la prestación de los servicios públicos autonómicos. La ponderación resultante es la siguiente: 30%, la población; 38%, la población protegida a efectos de sanidad con discriminación por edades; 20,5%, la población de 0 a 16 años; 8,5%, la población mayor de 65 años; 1,8%, la superficie; 0,6%, la dispersión, y 0,6%, la insularidad.

Hay que indicar que la población ajustada es una variable cuestionada porque, tal como está ahora definida, no justifica suficientemente los indicadores empleados ni tampoco explica la decisión de las ponderaciones asignadas a cada uno. Más aún, en la propuesta que ha hecho recientemente el Ministerio de Hacienda para redefinir esta variable se observan defectos importantes, que hacen arriesgado sustituir la población de derecho por otras variables poblacionales, geográficas o de otro tipo, sin la transparencia y precisión necesarias.

En este sentido, es razonable considerar que la diferente estructura por edades de la población justifica ciertas diferencias de necesidades por habitante. Sin embargo, los análisis realizados de forma objetiva a partir de las variables que resultan explicativas de la diferente intensidad de demanda de los servicios públicos fundamentales conducen a considerar inaceptable una definición de la población ajustada que se separe injustificadamente de la población de derecho.¹⁰

A pesar de las apreciaciones anteriores y de que el uso de la población de derecho resultaría más favorable para la Comunitat Valenciana, en los ejercicios numéricos de este informe hemos usado la población ajustada en su definición de 2009 porque es la variable actualmente reconocida por el sistema de financiación al estimar las necesidades relativas. Por lo tanto, hemos preferido evitar el debate sobre otras formas de estimar las necesidades diferenciales.

Por otra parte, desde 2002 las comunidades autónomas de régimen común tienen asumidas competencias muy parecidas, pero todavía existen algunas diferencias. Entre ellas se encuentran, por ejemplo, las competencias en prisiones y policía autónoma, que solo han sido asumidas por determinadas comunidades. Para poder realizar correctamente la comparación de los recursos proporcionados por el sistema de financiación es necesario hacerlo en términos de **competencias homogéneas**, a partir del ajuste que anula estas diferencias competenciales.

El cuadro 6 compara en términos porcentuales la financiación per cápita de cada comunidad con el del conjunto de comunidades autónomas de régimen común. Como el cálculo se ha hecho a partir de la población ajustada y con competencias homogéneas, si todas las comunidades tuvieran una financiación proporcional a sus necesidades, los recursos por población ajustada tendrían que ser idénticos. Así, pues, los valores alrededor de 100 significan que la comunidad se encuentra cerca de la cobertura media; mientras que cuando están notablemente por debajo de 100 significa que están infrafinanciadas.

¹⁰ Informe sobre el documento del grupo de trabajo del Ministerio de Hacienda relativo al cálculo de la población ajustada, comisión de expertos nombrada por las Corts Valencianes.



Cuadro 5. Financiación efectiva a competencias homogéneas por habitante ajustada (a igual esfuerzo fiscal y con criterio de devengo). Euros

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 avance
Andalucía	1.800	1.954	2.129	2.314	2.637	2.725	2.292	1.949	2.259	2.145	2.066	2.027	2.173	2.289	2.331	2.414	2.616	2.718	2.379
Aragón	1.886	2.034	2.168	2.414	2.737	2.806	2.475	2.206	2.511	2.449	2.324	2.213	2.372	2.525	2.594	2.629	2.818	2.850	2.600
Canarias	1.888	1.990	2.143	2.298	2.567	2.657	2.232	1.939	2.261	2.144	2.069	2.048	2.164	2.428	2.614	2.752	2.988	3.081	2.645
Cantabria	2.117	2.286	2.473	2.807	3.080	3.210	2.753	2.510	2.821	2.688	2.561	2.746	2.674	2.924	2.923	2.971	3.200	3.321	3.001
Castilla y León	1.908	2.030	2.195	2.407	2.691	2.836	2.496	2.194	2.576	2.442	2.324	2.265	2.361	2.531	2.569	2.611	2.822	2.945	2.708
Castilla-La Mancha	1.746	1.872	2.023	2.282	2.590	2.701	2.320	2.038	2.355	2.213	2.127	2.136	2.221	2.365	2.395	2.447	2.637	2.751	2.449
Cataluña	1.802	1.925	2.115	2.306	2.587	2.591	2.268	2.215	2.373	2.246	2.131	2.055	2.173	2.376	2.438	2.550	2.743	2.869	2.582
Comunidad de Madrid	1.794	1.914	2.073	2.272	2.570	2.623	2.329	2.354	2.408	2.282	2.141	2.074	2.211	2.352	2.429	2.575	2.746	2.875	2.597
Com. Valenciana	1.700	1.816	1.993	2.200	2.450	2.466	2.031	1.963	2.204	2.082	1.985	1.941	2.040	2.197	2.233	2.330	2.524	2.618	2.389
Extremadura	1.940	2.108	2.234	2.457	2.774	2.944	2.574	2.179	2.657	2.451	2.391	2.386	2.521	2.681	2.699	2.724	2.966	3.086	2.804
Galicia	1.832	1.953	2.083	2.308	2.585	2.732	2.417	2.118	2.500	2.390	2.288	2.216	2.350	2.472	2.483	2.524	2.765	2.846	2.584
Islas Baleares	1.663	1.729	1.896	2.163	2.460	2.469	2.026	2.164	2.457	2.340	2.251	2.215	2.399	2.614	2.702	2.887	3.068	3.127	2.751
La Rioja	2.125	2.238	2.457	2.660	3.006	3.114	2.714	2.329	2.767	2.738	2.472	2.527	2.631	2.814	2.805	2.871	3.095	3.211	2.872
Principado de Asturias	1.871	2.016	2.147	2.321	2.615	2.780	2.475	2.157	2.557	2.426	2.292	2.257	2.340	2.502	2.536	2.572	2.762	2.851	2.662
Región de Murcia	1.723	1.846	2.018	2.303	2.581	2.661	2.213	2.049	2.267	2.126	2.026	1.974	2.109	2.244	2.283	2.340	2.529	2.629	2.346
CC. AA. régimen común	1.810	1.938	2.104	2.310	2.602	2.674	2.301	2.121	2.376	2.253	2.148	2.101	2.223	2.383	2.437	2.528	2.727	2.833	2.542

Fuente: Ángel de la Fuente



Cuadro 6. Evolución del índice de financiación per cápita (población ajustada) con competencias homogéneas. 2002-2020. (Total de comunidades autónomas de régimen común = 100)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
																			avance	Media
Andalucía	99,4	100,8	101,2	100,2	101,4	101,9	99,6	91,9	95,1	95,2	96,2	96,5	97,7	96,1	95,7	95,5	95,9	95,9	93,6	97,4
Aragón	104,2	104,9	103,1	104,5	105,2	105,0	107,5	104,0	105,7	108,7	108,2	105,3	106,7	106,0	106,4	104,0	103,3	100,6	102,3	105,0
Canarias	104,3	102,7	101,9	99,5	98,7	99,4	97,0	91,4	95,1	95,2	96,3	97,5	97,3	101,9	107,3	108,9	109,6	108,7	104,1	100,9
Cantabria	116,9	118,0	117,6	121,5	118,4	120,1	119,6	118,3	118,7	119,3	119,2	130,7	120,3	122,7	119,9	117,5	117,3	117,2	118,1	119,5
Castilla y León	105,4	104,7	104,3	104,2	103,4	106,1	108,4	103,5	108,4	108,4	108,2	107,8	106,2	106,2	105,4	103,3	103,5	103,9	106,5	105,7
Castilla-La Mancha	96,5	96,6	96,2	98,8	99,5	101,0	100,8	96,1	99,1	98,2	99,0	101,7	99,9	99,3	98,3	96,8	96,7	97,1	96,3	98,3
Cataluña	99,6	99,3	100,5	99,8	99,4	96,9	98,5	104,5	99,9	99,7	99,2	97,8	97,8	99,7	100,1	100,9	100,6	101,3	101,6	99,8
Comunidad de Madrid	99,1	98,8	98,5	98,3	98,8	98,1	101,2	111,0	101,3	101,3	99,7	98,7	99,5	98,7	99,7	101,9	100,7	101,5	102,2	100,5
Com. Valenciana	93,9	93,7	94,8	95,2	94,2	92,2	88,2	92,6	92,8	92,4	92,4	92,4	91,8	92,2	91,7	92,2	92,5	92,4	94,0	92,7
Extremadura	107,2	108,8	106,2	106,3	106,6	110,1	111,8	102,7	111,8	108,8	111,3	113,6	113,4	112,5	110,8	107,7	108,8	108,9	110,3	109,4
Galicia	101,2	100,7	99,0	99,9	99,3	102,2	105,0	99,9	105,2	106,1	106,5	105,4	105,7	103,8	101,9	99,8	101,4	100,5	101,7	102,4
Islas Baleares	91,9	89,2	90,1	93,6	94,5	92,4	88,1	102,0	103,4	103,9	104,8	105,4	107,9	109,7	110,9	114,2	112,5	110,4	108,2	101,7
La Rioja	117,4	115,5	116,8	115,1	115,6	116,5	117,9	109,8	116,4	121,5	115,1	120,3	118,3	118,1	115,1	113,6	113,5	113,3	113,0	115,9
Principado de Asturias	103,4	104,0	102,1	100,5	100,5	104,0	107,5	101,7	107,6	107,7	106,7	107,4	105,3	105,0	104,1	101,8	101,3	100,6	104,7	104,0
Región de Murcia	95,2	95,3	95,9	99,7	99,2	99,5	96,2	96,6	95,4	94,4	94,3	94,0	94,9	94,2	93,7	92,6	92,7	92,8	92,3	95,2
CC. AA. régimen común	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0



Como se puede comprobar en el cuadro, el resultado del modelo de financiación no es equitativo, puesto que durante algunos años provoca diferencias superiores al 30% en términos de población ajustada entre las comunidades autónomas de régimen común mejor y peor financiadas¹³. El sistema tendría que garantizar que en todos los territorios se preste el servicio en unas condiciones parecidas, pero el resultado pone seriamente en entredicho esta pretensión y no garantiza a largo plazo la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos en el acceso a los servicios públicos fundamentales, uno de los objetivos enunciados expresamente en la LOFCA. Además, observamos que el resultado tampoco es solidario y no favorece a las comunidades autónomas de menor nivel de renta per cápita. Ni tampoco asigna más recursos a los territorios que sufren más presión fiscal (entendida como el grado de contribución que el sector público exige a su economía, medido por el cociente entre la suma de impuestos directos, indirectos y cotizaciones sociales respecto al PIB). En definitiva, el resultado parece no seguir ningún criterio lógico.

Con estos datos se comprueba que la Comunitat Valenciana es la peor tratada por el sistema de financiación, con un resultado un 7,3% por debajo de la media en el periodo 2002-2020. Esto significa que durante los últimos años los valencianos tendríamos que haber recibido cerca de mil millones más cada año para estar en consonancia con la media de comunidades de régimen común.

6. REPERCUSIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA EN LA DEUDA PÚBLICA VALENCIANA

Tal como ya hemos comentado, la Comunitat Valenciana recibe una menor financiación autonómica y también es la que más deuda pública acumula en relación con su PIB. En consecuencia, teniendo en cuenta que la finalidad principal del endeudamiento ha sido financiar el déficit presupuestario, habría que preguntarse qué parte de la elevada deuda se podría explicar por el déficit debido a esa menor financiación autonómica. Para dar respuesta a esta cuestión se plantea un ejercicio de simulación como el que describimos a continuación, acotado en el periodo comprendido entre 2002 y 2021.

En primer lugar, calculamos la cuantía anual que habría recibido la Comunitat Valenciana por medio del sistema de financiación si este le hubiera asignado el mismo importe por habitante que a la media de comunidades autónomas de régimen común. Para la estimación tenemos en cuenta la población ajustada y con competencias homogéneas, tal como hemos descrito anteriormente. Como resultado nos da una financiación superior cada año, que habría podido reducir el déficit anual y la necesidad de recurrir al endeudamiento (cuadro 7).

El ejercicio parte de 2002 porque es el año a partir del cual existe la posibilidad de hacer el análisis con competencias homogéneas. Sin embargo, hay motivos para pensar que antes de 2002 también existía infrafinanciación, puesto que la Generalitat asumió pronto las

¹³ Unas diferencias que todavía serían más grandes si incorporamos las comunidades de régimen foral.



competencias en educación y sanidad (a mediados de los años ochenta del siglo XX), que explican la mayor parte de los problemas financieros de la comunidad autónoma.

Como final del periodo hemos analizado hasta 2021, a pesar de que de este último año todavía no existe información con la misma precisión que del resto. Por este motivo, el último año ha sido aproximado a partir de variables indirectas, justificado por la conveniencia de dar la estimación más actualizada posible.

En esta primera parte del ejercicio hemos comparado la financiación de la Comunitat Valenciana con la del resto de comunidades autónomas de régimen común. Es decir, nos hemos centrado en analizar la **falta de equidad horizontal** en la distribución de la financiación autonómica de régimen común. Ahora bien, habría que valorar también la **falta de suficiencia** para satisfacer las necesidades encomendadas a la comunidad autónoma, que en muchas ocasiones está relacionada con una **falta de equidad vertical**. En estos casos nos referimos a una inadecuada distribución de los recursos totales entre la Administración central y el conjunto de las comunidades autónomas, si atendemos a la importancia cuantitativa y cualitativa de las competencias asumidas por las autonomías, en las cuales descansa gran parte del estado de bienestar.



Cuadro 7. Estimación del sobreendeudamiento público de la Generalitat Valenciana 2002-2021 (en millones de euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Recursos del SFA (población ajustada y competencias homogéneas)	7.199	7.955	8.860	10.094	11.526	11.795	10.016	9.815	11.068	10.475	10.012	9.532	9.881	10.599	10.761	11.204	12.186	12.742	11.754	12.603
Financiación de acuerdo con la media de CC. AA. de régimen común (según población ajustada y competencias homogéneas)	7.664	8.489	9.349	10.601	12.241	12.789	11.350	10.602	11.931	11.335	10.833	10.318	10.765	11.497	11.741	12.155	13.168	13.792	12.507	13.410
Necesidades reconocidas en modelo 2009	-	-	-	-	-	-	-	13.000	13.140	13.231	13.312	12.957	12.892	12.994	13.078	13.276	13.532	13.818	14.114	14.702
Infrafinanciación respecto a la media	466	534	489	506	714	994	1.334	787	863	860	821	786	884	898	980	951	982	1.050	753	807
Infrafinanciación respecto a la media, acumulada desde 2002	466	1.000	1.489	1.995	2.710	3.703	5.037	5.825	6.688	7.548	8.369	9.155	10.039	10.937	11.917	12.868	13.850	14.900	15.653	16.460
Infrafinanciación adicional respecto a las necesidades reconocidas	-	-	-	-	-	-	-	2.398	1.209	1.895	2.479	2.639	2.127	1.497	1.337	1.121	364	27	1.607	1.292
Infrafinanciación adicional respecto a las necesidades, acumulada desde 2009	-	-	-	-	-	-	-	2.398	3.608	5.503	7.981	10.620	12.747	14.244	15.581	16.702	17.066	17.093	18.700	19.992
Deuda pública Generalitat Valenciana	7.112	8.016	9.420	10.532	11.270	11.906	13.696	16.113	20.119	21.860	30.065	32.459	37.422	42.003	44.663	46.187	47.084	48.440	50.807	53.820
Infrafinanciación acumulada desde 2002 sobre la deuda total (en porcentaje)	6,5%	12,5%	15,8%	18,9%	24,0%	31,1%	36,8%	51,0%	51,2%	59,7%	54,4%	60,9%	60,9%	60,0%	61,6%	64,0%	65,7%	66,0%	67,6%	67,7%
Gasto financiero	271	243	244	266	263	378	348	512	479	632	957	1.184	1.128	658	351	467	458	625	479	397
Gasto financiero atribuible a la infrafinanciación	18	30	39	50	63	118	128	261	245	377	520	721	687	394	216	299	301	413	324	269
Gasto financiero atribuible a la infrafinanciación, acumulada desde 2002 y 2009	18	48	87	137	200	318	446	707	952	1.330	1.850	2.571	3.258	3.653	3.869	4.168	4.468	4.881	5.205	5.474
Incremento anual de deuda pública	458	904	1.404	1.112	738	636	1.790	2.417	4.006	1.741	8.205	2.394	4.963	4.581	2.660	1.524	897	1.356	2.367	3.012
Estimación de la deuda pública sin infrafinanciación (desde 2002) y sin insuficiencia (desde 2009)	6.629	6.968	7.844	8.400	8.360	7.885	8.213	7.183	8.871	7.480	11.865	10.112	11.377	13.169	13.295	12.449	11.699	11.566	11.250	11.894
Sobreendeudamiento causado por la infrafinanciación	483	1.048	1.576	2.132	2.910	4.021	5.483	8.930	11.248	14.380	18.200	22.347	26.045	28.834	31.368	33.738	35.385	36.874	39.558	41.926



Para resolver la inequidad vertical y la insuficiencia se tiene que decidir previamente la estructura funcional del gasto del estado de bienestar a que se aspira, para posteriormente poder asignar los recursos correspondientes a la Administración encargada de prestar cada servicio público.¹⁴ Esta es una decisión política unida al contrato social, que sería necesaria para determinar no solo el futuro del sistema de financiación autonómica, sino también para definir el alcance del sector público deseado.

Durante el proceso de elaboración del actual sistema de financiación autonómica se realizó la última estimación de las necesidades de financiación en el año base (referidas a 2009 con datos de referencia de 2007). En los artículos 2 a 6 de la sección 1.ª del título I de la Ley 22/2009¹⁵ se especifica que "las necesidades globales de financiación en el año base para cada comunidad autónoma resultan de adicionar a las necesidades de financiación de cada comunidad autónoma en el año 2007, el importe que le corresponda en el reparto de los recursos adicionales que se integran en el sistema previsto en los artículos 5 y 6".

Es decir, para valorar las necesidades que hay que financiar, el actual modelo de 2009 considera insuficiente el resultado de los fondos atribuidos por el anterior modelo en el año base, motivo por el cual añade más recursos. De este modo se determina en el año base qué financiación tendría que ser suficiente de acuerdo con las necesidades correspondientes a las competencias asumidas por las comunidades autónomas.

Así pues, el primer paso del modelo consistió en la estimación de las necesidades de financiación de cada comunidad autónoma. Y una vez estimadas las necesidades, se asignó con qué recursos financieros se satisfarían (capacidad tributaria, transferencias...). A partir de ese momento, la financiación dependería de la evolución de los recursos financieros establecidos, con una revisión quinquenal.

Ahora bien, la coincidencia de la implantación del nuevo modelo con la crisis económica (2009) no permitió cumplir la financiación de las necesidades reconocidas para el año base. Así mismo, la forma de abordar la crisis rompió la dinámica con la que había que mantener la distribución entre niveles de la Administración. "Los principios de equidad, justicia y lealtad no se han cumplido en España durante la gestión de la crisis económica que se desarrolló a partir del año 2009. A consecuencia de la política de estabilidad presupuestaria diseñada y gestionada por el Gobierno, la Administración central quitó recursos de la participación autonómica en el rendimiento tributario por un importe de 84.248 millones de euros en el periodo 2010 a 2019, e impuso objetivos de déficit desproporcionados en las comunidades autónomas en relación con el gasto público gestionado por estas y su naturaleza. Este comportamiento permitió que los servicios públicos fundamentales gestionados por las Administraciones centrales incrementaran su gasto un 8,7% entre 2009 y 2013, siguiendo la evolución de sus necesidades, mientras que los gastos de sanidad,

¹⁴ Propuestas para el nuevo sistema de financiación autonómica, segundo informe de la comisión de expertos nombrada por las Corts Valencianes.

¹⁵ Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.



educación y protección social gestionados por la Administración autonómica sufrieron un severo ajuste en el mismo periodo (-13,4%).”¹⁶

Por este motivo, hay que partir del acuerdo de 2009 como última referencia de las necesidades estimadas y analizar cómo han evolucionado a partir del comportamiento experimentado por los diferentes componentes de la propia definición de la población ajustada¹⁷. De este modo se obtiene el nivel anual¹⁸ correspondiente a las necesidades establecidas para la Comunitat Valenciana, de acuerdo con las características de su población ajustada y en sintonía con el mismo modelo de financiación.

Hay que indicar que, tal como se ha comentado anteriormente, esta valoración de las necesidades tomó como referencia inicial el resultado del modelo anterior de financiación en el ejercicio 2007. Por lo tanto, es importante no olvidar que la Comunitat Valenciana ya sufría una infrafinanciación en el anterior modelo, que no fue bien resuelta por los recursos añadidos; de forma que incluso las necesidades reconocidas sufren la influencia del *statu quo*.

El gráfico 9 muestra la evolución de la financiación autonómica recibida por la Comunitat Valenciana (según población ajustada y competencias homogéneas) y lo compara con el que le correspondería de acuerdo con la media de comunidades de régimen común (desde 2002) y también con las necesidades reconocidas (desde 2009). Se observa que la Comunitat Valenciana ha recibido siempre una financiación inferior a la que le correspondería de acuerdo con su población ajustada.

Pero el gráfico también destaca la gran distancia que separa la financiación recibida de las necesidades reconocidas. Este desajuste tiene dos componentes: uno debido a la financiación inferior a la media y otro ocasionado por no haberse respetado las necesidades en el momento de partida ni haber incluido su evolución. Solo en 2019 se habrían igualado dos de las series, gracias al buen comportamiento de la recaudación: de la financiación hipotética según la media y la de las necesidades reconocidas. Sin embargo, la financiación efectiva siempre ha sido inferior.

¹⁶ Informe sobre el documento del grupo de trabajo del Ministerio de Hacienda relativo al cálculo de la población ajustada, comisión de expertos nombrada por las Corts Valencianes.

¹⁷ Zabalza, A. (2021), “La deuda autonómica y su saneamiento”. Trabajo presentado en las Jornadas GEN-RIFDE “Finanzas autonómicas: los asuntos pendientes”, Santiago de Compostela, 10 y 11 de noviembre de 2021.

Zabalza, A. (2017). “Un nuevo mecanismo de actualización para el sistema de financiación autonómica”, en *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, núm. 223, pp. 67-100.

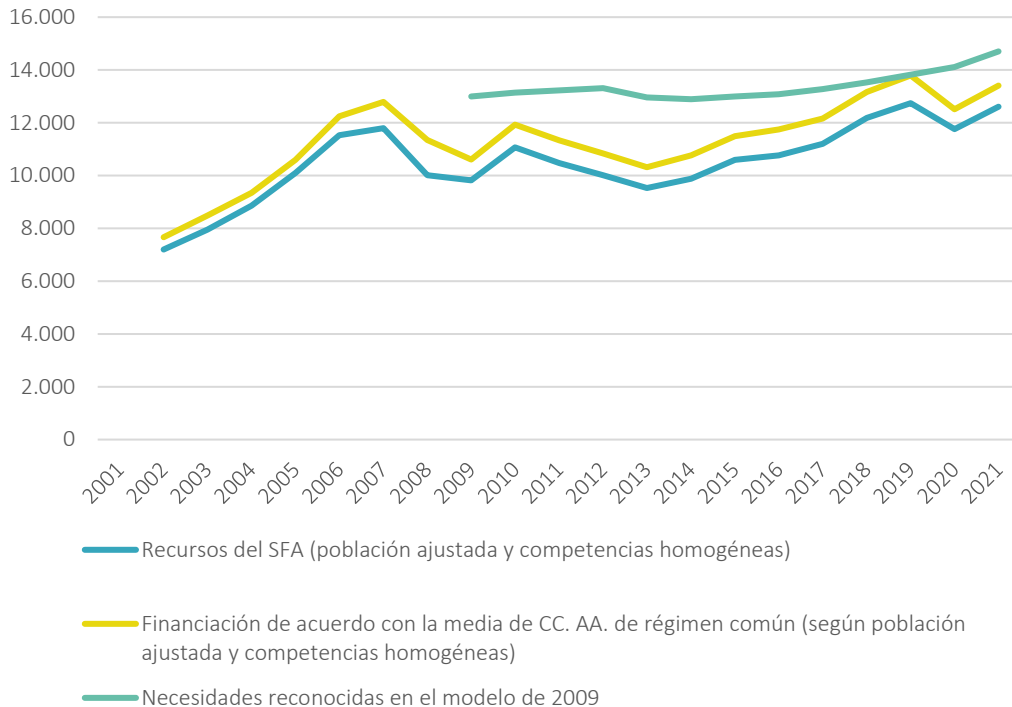
Zabalza, A. (2016). “Equidad y responsabilidad en la financiación autonómica. Una propuesta de reforma”, en De la Fuente, A., y López-Laborda, J. (coords.), *Financiación autonómica: problemas del modelo y propuestas de reforma*, número monográfico, Mediterráneo Económico, 30, pp. 117-152.

López-Laborda, J., y Zabalza, A. (2011). “Mantenimiento temporal de la equidad horizontal en el sistema de financiación autonómica”, en *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, núm. 197, pp. 37-65.

¹⁸ La serie resultante se ha convertido a euros corrientes de cada año con el deflactor del PIB.



Gráfico 9. Evolución de la financiación autonómica valenciana y de las necesidades reconocidas. En millones de euros



Por lo tanto, el análisis que hemos realizado nos permite obtener no solo la estimación de la falta de financiación originada por la discriminación en el sistema de financiación (inequidad horizontal), sino también la correspondiente a la falta de suficiencia y de equidad vertical.

El resultado del ejercicio se resume en el gráfico 10. La franja de color amarillo representa la parte de la deuda que ha tenido que asumir la Generalitat por culpa de haber recibido una financiación inferior a la de la media de comunidades de régimen común (comparada en términos de población ajustada, competencias homogéneas e igual esfuerzo fiscal). La franja de color verde nos muestra el endeudamiento adicional hasta llegar a las necesidades reconocidas por el modelo, mientras que la franja superior muestra la parte del coste financiero correspondiente al sobreendeudamiento.¹⁹

La suma de estas tres áreas constituye la parte de la deuda que la Comunitat Valenciana habría ahorrado si no hubiera sido discriminada en el reparto y si se hubiera respetado la financiación de las necesidades reconocidas por el propio modelo de financiación autonómica. Esta cuantía se eleva a 41.926 millones de euros en 2021.

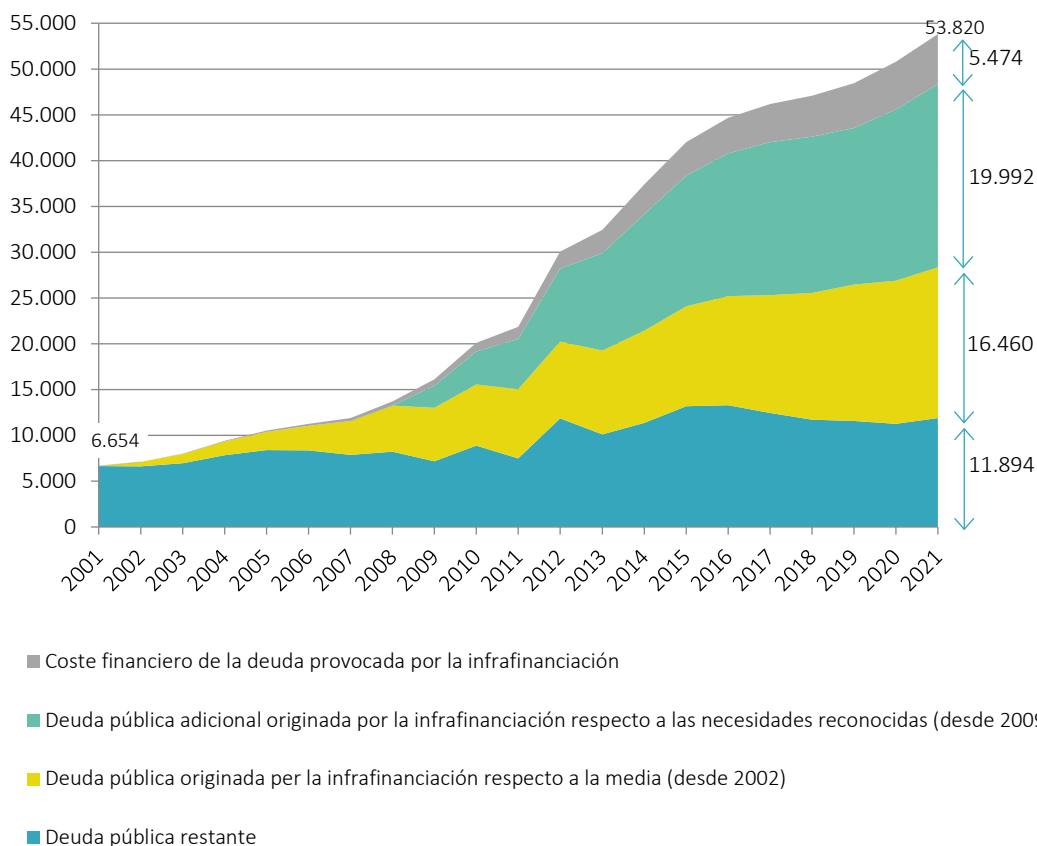
Por último, el área inferior del gráfico nos muestra la evolución que habría tenido la deuda pública valenciana en el supuesto de recibir una financiación igual a la de la media de

¹⁹ Debido a la falta de información para conocer el coste financiero de cada una de las partidas de la deuda pública, hemos estimado el coste financiero asociado al sobreendeudamiento de acuerdo con el peso que este representa sobre el total de la deuda.



comunidades autónomas de régimen común a partir de 2002 y haberse respetado la suficiencia de acuerdo con las necesidades reconocidas por el modelo. Comprobamos que, durante la época de expansión económica, la deuda se habría mantenido aproximadamente constante y solo habría crecido durante la primera mitad de la segunda década del siglo, como consecuencia de la recesión, recuperándose posteriormente. En 2021 la deuda valenciana habría sido de 11.894 millones de euros (en vez de los 53.820 millones de euros reales) y representaría el 10,6% del PIB, una carga mucho más asumible y compatible con el mantenimiento del sector público autonómico.

Gráfico 10. Evolución del sobreendeudamiento público de la Generalitat 2002-2021. En millones de euros



Por último, hay que advertir que este ejercicio se ha efectuado para un periodo de tiempo extenso pero que no abarca la totalidad de la existencia de la comunidad autónoma. Teniendo en cuenta que la Generalitat Valenciana fue de las primeras en asumir las principales competencias autonómicas (educación y sanidad), es muy probable que la infrafinanciación respecto a la media existiera antes de 2002, así como que la insuficiencia respecto a las necesidades existiera también antes de que estas se valoraran en 2009.



APROBACIÓN DEL INFORME

En cumplimiento del artículo 19.j) de la Ley de la Generalitat Valenciana 6/1985, de 11 de mayo, de Sindicatura de Comptes, del artículo 55.1.h) de su Reglamento de Régimen Interior y del Programa Anual de Actuación de 2021 de esta institución, el Consell de la Sindicatura de Comptes, en la reunión del día 12 de abril de 2022, aprobó este informe sobre la evolución de la deuda de la Generalitat Valenciana.



Documento bajo custodia en Sede Electrónica

SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

NIF: S9600001C

Informe sobre la evolución de la deuda de la Generalitat Valenciana_CAS - SEFYCU 3182643

Puede acceder a este documento en formato PDF - PAdES y comprobar su autenticidad en la Sede Electrónica usando el código CSV siguiente:



URL (dirección en Internet) de la Sede Electrónica: <https://sindicom.sedipualba.es/>

Código Seguro de Verificación (CSV): KUAA UMWM DTHF F92N EH3T

En dicha dirección puede obtener más información técnica sobre el proceso de firma, así como descargar las firmas y sellos en formato XAdES correspondientes.

Resumen de firmas y/o sellos electrónicos de este documento

Huella del documento
para el firmante

Texto de la firma

Datos adicionales de la firma



Vicent Cucarella Tormo
Síndic Major

Firma electrónica - ACCV - 12/04/2022 9:40
VICENT CUCARELLA TORMO