

Radiografía del endeudamiento de las entidades locales: evolución y expectativas

Iker Goicoechea Bilbao y Carmen López Herrera*

El volumen de deuda de las entidades locales ha registrado un comportamiento muy distinto al de los otros niveles de gobierno. El escaso margen normativo de apelación al crédito ha generado un aumento de la financiación a través de proveedores, aflorada por el mecanismo creado por el Gobierno, y con ello, de la polarización en términos de solvencia de las corporaciones. Es de esperar que el esfuerzo de consolidación desarrollado siga favoreciendo la mejora de su posición de solvencia, aunque algunas entidades seguirán necesitando de asistencia.

Frente al escrutinio casi diario al que se ven sometidos tanto la Administración central como el conjunto autonómico y la Seguridad Social, las corporaciones locales (CC.LL.) son posiblemente el nivel administrativo del sector público menos conocido. Por su heterogeneidad y su atomización es difícil extraer conclusiones sobre el conjunto, pero teniendo en cuenta su esfuerzo de consolidación fiscal, siendo el único nivel administrativo que registra superávit en sus cuentas (desde 2012), y el menor ritmo de crecimiento de su endeudamiento (41% desde 2007 a 2013, frente al incremento del 163% de la Administración central y casi el 240% de las CC.AA.), comienza a ser relevante llevar a cabo un análisis más profundo.

¿Cómo se reparte la deuda entre las entidades locales?

En la actualidad, las corporaciones o entidades locales (EE.LL.) ascienden a 8.685, siendo esencialmente ayuntamientos, que representan el 84,6% de la deuda local, junto con 52 diputaciones, cabildos y consejos, que mantienen suscrita el 14,5% del saldo vivo de deuda. Se les añade un numeroso grupo de entidades de ámbito territorial inferior al municipal, comarcas u otras entidades que agrupan varios municipios, cuyo peso relativo es muy reducido, inferior al 1%.

La información ofrecida, únicamente el saldo vivo, limita las posibilidades de hacer un estudio

sobre la cartera de financiación del sector local, si bien estimamos que es principalmente a largo plazo, a un plazo medio de 4-5 años, compuesta en su práctica totalidad por préstamos, denomi-

La refinanciación de la deuda comercial a través de instrumentos financieros ha elevado, en mayor medida, el saldo vivo de deuda de aquellas entidades locales que no registraban los mayores volúmenes de deuda.

nada en euros, y con alta exposición al riesgo de tipo de interés. En términos absolutos, la información publicada permite identificar aquellos muni-

* Afi - Analistas Financieros Internacionales, S.A.

cipios con mayor volumen de deuda. Dada la heterogeneidad en el tamaño de los entes locales, es necesario establecer un rango de discriminación, empleando para ello, la población, centrandolo el análisis en aquellas entidades con una población superior a los 75.000 habitantes¹.

Dentro de este conjunto, las corporaciones locales con mayor y menor volumen de deuda a cierre de 2013 son las siguientes:

Ahora bien, la misma clasificación, realizada en función de las variaciones interanuales del saldo vivo, lista municipios distintos. Esta diferencia tiene como causa la apelación al Fondo para la Financiación del Pago a Proveedores (FFPP), cuyo impacto iremos observando a lo largo del presente análisis. La refinanciación de la deuda comercial a través de instrumentos financieros ha elevado, en mayor medida, el saldo vivo de deuda de acuerdo al Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) de aquellas

Cuadro 1

EE.LL. con mayor y menor volumen de deuda a diciembre 2013

EE.LL.	Deuda (mil €)	EE.LL.	Deuda (mil €)
Madrid	7.035.765	Cabildo Insular de El Hierro	5.765
Diputación Foral de Vizcaya	1.255.857	Bilbao	7.319
Barcelona	1.110.000	Diputación Prov. de Soria	11.807
Valencia	872.000	Barakaldo	14.377
Zaragoza	860.755	San Sebastián de los Reyes	14.756
Málaga	701.305	Cabildo Insular de La Gomera	15.332
Jerez de la Frontera	563.614	Diputación Prov. de Ciudad Real	15.464
Diputación Foral de Guipúzcoa	544.731	Arona	16.212
Diputación Foral de Alava	533.028	Alcobendas	18.001
Sevilla	439.000	Pontevedra	19.135

Fuente: MINHAP.

Cuadro 2

Mayores y menores incrementos interanual de deuda a diciembre 2013

Mayor incremento i.a.			Mayor reducción i.a.		
EE.LL.	Deuda (mil €)	Variación (%)	EE.LL.	Deuda (mil €)	Variación (%)
Parla	125.634	813,9	Diputación Prov. de Salamanca	30.868	-45,7
Cornellà de Llobregat	86.687	788,2	Diputación Prov. de Barcelona	133.812	-38,1
Bilbao	349.356	240,3	Diputación Prov. de A Coruña	43.345	-36,0
Leganés	186.995	107,0	Cabildo Insular de El Hierro	5.765	-28,9
Rivas-Vaciamadrid	78.133	72,3	Vigo	297.355	-28,3
Terrassa	215.055	70,8	Lugo	98.457	-27,2
Arona	80.987	57,6	Alcobendas	111.040	-27,0
Chiclana de la Frontera	82.212	57,2	Cabildo Insular de Tenerife	315.183	-26,5
Santa Coloma de Gramenet	120.029	54,0	Diputación Prov. de Pontevedra	67.546	-25,9
Reus	106.790	46,9	Diputación Prov. de Cáceres	33.732	-25,3

Fuente: MINHAP.

¹ Se utilizan los mayores de 75.000 habitantes por ser los municipios que según el TRLRHL deben remitir para su aprobación definitiva (tras la aprobación del Pleno) su Plan Económico Financiero al organismo de tutela financiera (comunidad autónoma o Ministerio de Hacienda, dependiendo de si la región ha asumido la competencia de tutela financiera de sus municipios).

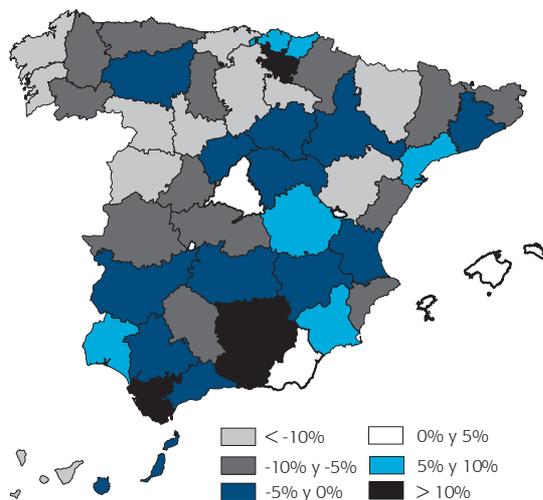
EE.LL. que no registraban los mayores volúmenes de deuda.

¿Cómo se distribuye la deuda de las EE.LL. a lo largo del territorio español?

La distribución de las variaciones del saldo de deuda por provincias, sumando los saldos de deuda de las administraciones provinciales y las entidades municipales ubicadas en ellas, sitúa los mayores aumentos interanuales en provincias del sur de la península, en su mayor parte costeras. Junto a estas, registran aumentos notables los municipios vascos y diputaciones forales en 2013², procediendo además el endeudamiento neto en los tres casos de las diputaciones. No obstante, solamente una cuarta parte de las provincias registra un aumento de su deuda, siendo mayoría aquellas con una reducción entre el 0% y el 5% respecto al año 2012.

Mapa 1

Variación 2013 vs. 2012 de deuda local por provincias



Fuente: MINHAP.

² Los territorios forales tienen potestad sobre la práctica totalidad de los tributos que se recaudan en ese territorio, aportando al Estado una parte de lo recaudado con el objetivo de restituirle de los gastos en los que ha incurrido para prestar a este territorio los servicios que no están transferidos, o que son de ámbito general. Esa cuantía se fija cada cinco años y se actualiza anualmente mediante aplicación al importe fijado en el año base de un índice de actualización. Dicho índice es el incremento de la recaudación líquida obtenida por el Estado en tributos convenidos o concertados desde el año base hasta el año cálculo.

La sostenibilidad del endeudamiento

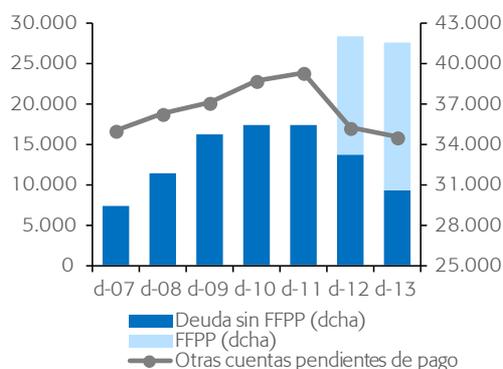
Los valores absolutos y la variación en el periodo aportan información sobre la estrategia seguida en el año, pero es el cruce con otras magnitudes lo que permite analizar una cuestión más relevante: el peso y la sostenibilidad del endeudamiento financiero, así como el impacto del mecanismo de asistencia para la financiación de la deuda comercial, que ha concedido hasta ahora unos 11.000 millones de euros a las EE.LL. (más de una cuarta parte de su deuda total).

El FFPP ha tenido un efecto muy importante. No ya por su elevado peso relativo, y porque sea actualmente la segunda fuente de financiación de las entidades locales, sino porque ha revelado la operativa desarrollada ante la falta de recursos, de cubrir la falta de ingresos a través de los retrasos en los pagos a proveedores.

Gráfico 1

Evolución de las cuentas pendientes vs. deuda financiera

(mil.€)



Fuente: BdE.

En este sentido, y centrado el análisis en los ayuntamientos, cobra especial relevancia relativizar el saldo vivo de deuda en términos de población y sobre ingresos corrientes.

Históricamente la distribución de la situación de solvencia de los ayuntamientos ha tenido un marcado carácter polarizado: una mayoría de ayuntamientos registran reducidos niveles de deuda mientras que un número menor, aunque notable, mantienen saldos vivos elevados.

La distribución de la situación de solvencia de los ayuntamientos se ha polarizado más ante el afloramiento a través del Fondo de Proveedores de una financiación implícita, la deuda comercial.

La comparativa en la distribución de la deuda per cápita y sobre ingresos corrientes en los tres últimos años permite observar ese mismo perfil, pero más acusado. A cierre de 2013 disminuyen ligeramente los ayuntamientos sin deuda o con niveles muy reducidos de esta (menos de 50% sobre ingresos corrientes) mientras que hay más municipios con una ratio mayor de deuda por habitante y de peso relativo sobre ingresos corrientes que superan el límite del 110%³. La refinancia-

ción de deuda comercial con deuda financiera ha supuesto el afloramiento de una financiación implícita, y un deterioro de su solvencia, sobre todo en relación a los ingresos corrientes.

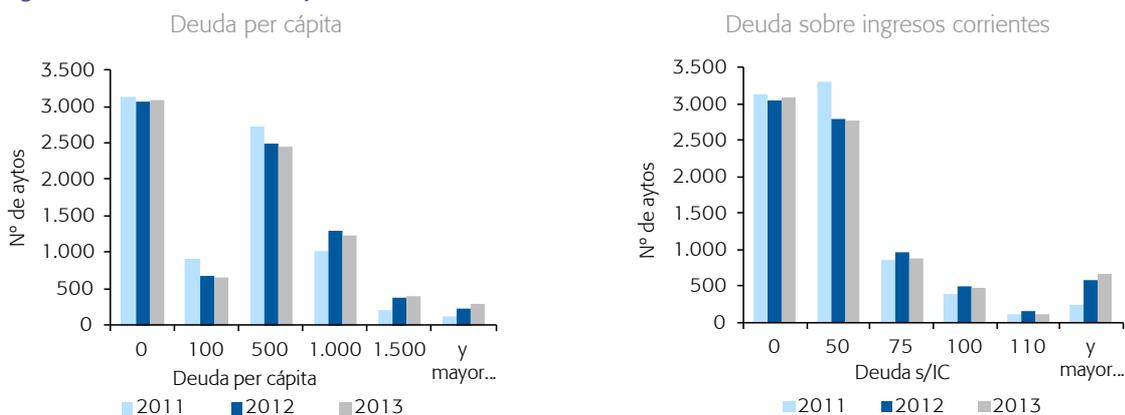
Atendiendo a los límites del 75%⁴ y del 110% de deuda sobre los ingresos corrientes, y a partir de una distribución provincial, el siguiente mapa identifica el peso relativo sobre el total de municipios del área de aquellos que no pueden formalizar financiación de manera inmediata, es decir, aquellas con una ratio superior al 75%.

La comparativa entre el mapa correspondiente a 2008 y el dibujado a cierre de 2013 es elocuente respecto al deterioro de la posición de las CC.LL. A comienzos de la crisis financiera, la posición de los municipios era mayoritariamente solvente, con una relación deuda e ingresos corrientes inferior al 75%.

Ese perfil contrasta con la situación un lustro después. El análisis determina que son las provincias mediterráneas las que en mayor medida se han visto afectadas por la crisis económica y

Gráfico 2

Histograma ratios de deuda de ayuntamientos



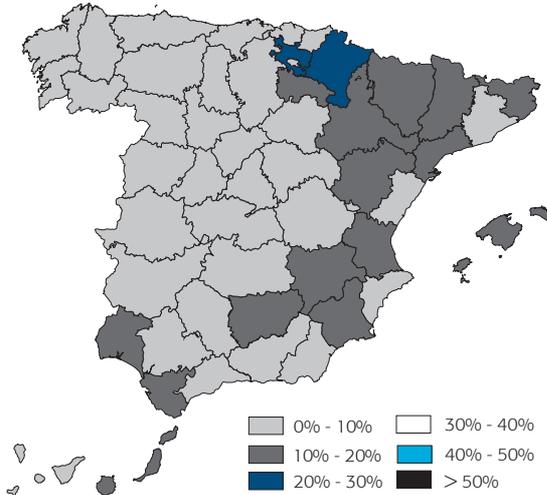
Fuentes: MINHAP, INE.

³ Límite legal establecido en el artículo 43 del Texto Refundido de la Ley de Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL).

⁴ A partir de dicha relación entre deuda e ingresos corrientes, las CC.LL. deben elaborar un plan de ajuste previo a la formalización de operaciones de endeudamiento, de acuerdo a la disposición adicional decimocuarta del RDL 20/2011 de 3 de marzo, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, modificada por la disposición final trigésimo primera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013.

Mapa 2

Porcentaje de ayuntamientos con una ratio deuda sobre ingresos corrientes superior al 75% en 2008
(porcentaje)

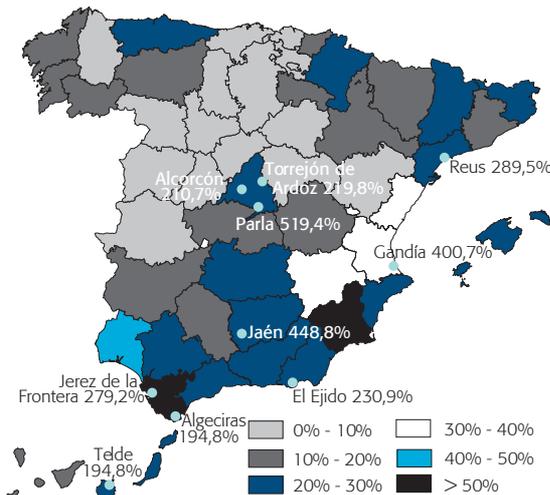


Fuente: MINHAP.

financiera (todas las CC.AA. mediterráneas se han adherido al FLA y tres de ellas no han cumplido el objetivo de déficit de 2013), donde mayor es el peso de ayuntamientos con elevados niveles rela-

Mapa 3

Porcentaje de ayuntamientos con una ratio deuda sobre ingresos corrientes* superior al 75% en 2013
(porcentaje)



Nota: * Presupuestos liquidados de 2012, último dato disponible.
Fuente: MINHAP.

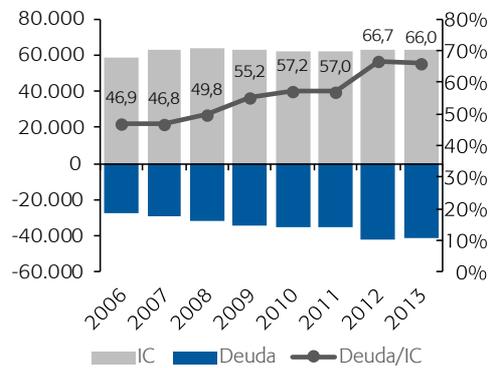
tivos de endeudamiento. En el mapa se señalan además aquellos diez municipios con una población superior a 75.000 habitantes con mayor peso relativo del endeudamiento sobre los ingresos corrientes.

Se trata de un deterioro esperable, observando la evolución tanto de deuda como de ingresos corrientes de manera agregada. En este sentido, el conjunto de EE.LL. ha aumentado su volumen de deuda en casi un tercio mientras que los ingresos han disminuido un 1,5% respecto a los niveles de 2008. El mapa actual no es más que el reflejo de esa evolución y de la heterogeneidad existente entre corporaciones locales, habiendo afectado en mayor medida a aquellas que ya partían de una situación más deteriorada.

Gráfico 3

Evolución deuda sobre ingresos corrientes

(mil.€ y porcentaje)



Fuentes: MINHAP y BdE.

La normativa de apelación al endeudamiento como condicionante de la evolución y composición de la deuda local

Las CC.LL., a diferencia de las CC.AA. y de la Administración central, además de un contexto de financiación altamente restrictivo, han tenido que afrontar una evolución normativa caracterizada esencialmente por la limitación de las posibilidades de formalizar nuevas operaciones de endeudamiento. En este sentido, el control y rigidez a la que han sido sometidas las CC.LL. es sin duda más exigente.

Siempre con un marco inicial definido por el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en 2010 se trató de imposibilitar⁵ la formalización de nuevas operaciones de financiación, flexibilizándose⁶ la limitación en 2011 al permitir suscribir endeudamiento a aquellas entidades que hubieran liquidado con ahorro neto positivo y tuvieran un volumen de deuda inferior al 75% de los ingresos corrientes. Estas condiciones fueron prorrogadas en 2012⁷ y dotadas de vigencia indefinida en 2013⁸.

La normativa para 2014, por tanto, permite a aquellas EE.LL. con ahorro neto positivo concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo, siempre y cuando el volumen total de capital vivo no exceda el 75% de los ingresos corrientes. Si superan dicho nivel pero es inferior al 110%, podrán concretar operaciones previa autorización del órgano competente que tenga atribuida la tutela financiera. Cualquier entidad que tenga ahorro neto negativo o que exceda el 110%, no podrá concretar operaciones de crédito.

Ahora bien, como excepción se autoriza la formalización de operaciones de refinanciación de operaciones de crédito a largo plazo concertadas con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto Ley que regula el FFPP⁹, siempre que tengan por finalidad la disminución de la carga financiera y/o la ampliación del periodo de amortización. Aquellas CC.LL. que presentaran un aho-

rrero neto negativo o un endeudamiento superior al 75% de los ingresos corrientes deberán aprobar, mediante acuerdo de sus respectivos Plenos, un plan de saneamiento financiero o de reducción de deuda para corregir en un plazo máximo de cinco años el desequilibrio.

Las CC.LL., a diferencia de las CC.AA. y de la Administración central, además de un contexto de financiación altamente restrictivo, han tenido que afrontar una mayor rigidez normativa que se ha traducido en un menor incremento del endeudamiento.

Por otro lado, el FFPP también ha registrado novedades notables en la medida en que la financiación formalizada a través de este mecanismo es la segunda con mayor peso de la cartera de deuda local y es el principal prestamista de las CC.LL. Por ello, las decisiones asociadas al mecanismo tienen especial relevancia en la evolución del saldo vivo de deuda local.

En principio no se espera que haya una nueva fase del mecanismo, de acuerdo a las indicaciones del Gobierno, pero este ha desarrollado una serie de medidas de asistencia al sector local a través del FFPP que vienen a completar las ayudas a las entidades locales con problemas financieros aprobadas en este mismo año¹⁰. La reducción del coste

⁵ Artículo 14.2 del Real Decreto Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

⁶ Disposición final decimoquinta de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011.

⁷ Disposición adicional decimocuarta del Real Decreto Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

⁸ Disposición final trigésima primera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre de 2012, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013.

⁹ Recientemente el Consejo de Ministros ha aprobado la posibilidad de refinar las operaciones formalizadas por las CC.LL. con el FFPP, siempre y cuando la operación implique, entre otras cuestiones, un ahorro para la entidad.

¹⁰ Título II del Real Decreto Ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros. Se define como CC.LL. con problemas financieros a aquellas que cumplan, entre otras, una de las siguientes condiciones: ahorro neto y remanente de tesorería negativo en los dos años anteriores, una deuda con acreedores públicos superior al 30% de los ingresos no financieros, un saldo de deuda superior al millón de euros con el FFPP y no hubiera cumplido con las cuotas periódicas, o una combinación de las anteriores. La asistencia se basa en la posibilidad de consolidar deuda a corto plazo en deuda a largo, formalizar préstamos puente, financiar el remanente de tesorería o ampliar el plazo de devolución de las liquidaciones negativas.

actual de financiación del Tesoro ha supuesto un aliciente al interés en recompensar al segmento de las AA.PP. que, en los últimos años, en mayor medida ha avanzado en la consolidación fiscal y ha experimentado un entorno normativo más restrictivo.

Las medidas recientemente aprobadas se aplican sobre la primera de las fases desarrolladas por el FFPP, sobre los préstamos formalizados en 2012 por un volumen total de 8.750 millones de euros y que representan el grueso del saldo vivo formalizado por las CC.LL. con el mecanismo. Entre las opciones se puede elegir exclusivamente una rebaja en el diferencial crediticio aplicado o la ampliación del periodo de carencia aunque con una rebaja menor a la anterior. En algunos casos extremos, se abre una tercera posibilidad, similar a la segunda pero con un aumento del plazo de la financiación hasta 20 años¹¹.

Todas estas posibilidades tienen su impacto en el volumen de deuda y en su evolución. Así, la ampliación del plazo de carencia y del de amortización ralentizan el ritmo de reducción del saldo vivo de deuda con el FFPP, mientras que la aplicación de un diferencial inferior, alivia la carga financiera y el capítulo tres de gastos. Con ello, aumenta la capacidad de consolidar el presupuesto de los municipios y reduce el riesgo de desviación del objetivo de estabilidad presupuestaria.

Adicionalmente, hay que tener en cuenta que el ritmo de amortización se puede ver alterado por otro factor. Como se ha resaltado anteriormente, las EE.LL. han sido el único nivel administrativo de las AA.PP. en registrar superávit. El destino de esa capacidad de financiación está regulado por la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF). De acuerdo a la disposición adicional sexta, aquellas corporaciones locales que cumplan o no superen los límites en materia de autorización de endeudamiento y que presenten superávit y remanente de tesore-

ría positivo para gastos, en el año 2014, deberán destinar el superávit, o si fuera menor, el remanente de tesorería¹², en este orden, a atender las obligaciones pendientes de aplicar a presupuesto, a amortizar operaciones de endeudamiento que estén vigentes y a financiar inversiones siempre que, a lo largo de la vida útil de la inversión, esta sea financieramente sostenible.

Por tanto, las entidades con capacidad de financiación y liquidez podrán reducir su volumen de deuda. La aplicación del superávit, así como las limitaciones para formalizar financiación en pasados ejercicios, son los motivos que han imposibilitado en algunos casos la refinanciación de vencimientos y, por lo tanto, las causas que han generado la reducción del nivel de deuda privada (deuda total de las CC.LL. menos la financiación formalizada con el FFPP) en un 16% desde el máximo de 2010.

Conclusiones

El análisis llevado a cabo demuestra que, dada la inelasticidad del gasto local, los límites legales establecidos a la financiación de las CC.LL. derivaron en una financiación de estas a través de una ampliación de periodo de pago a proveedores de bienes y servicios. Dado el rápido crecimiento de los periodos medios de pago a empresas y autónomos que prestaban servicios al sector público, se hizo necesario llevar a cabo la regularización de los impagos a través de medidas extraordinarias, refinanciándolos a través del FFPP, lo que ha permitido determinar el nivel de deuda total de las entidades, su solvencia real de y la dicotomía existente entre ellas.

A diferencia de la Administración central y de las CC.AA., con la posibilidad de incurrir en déficit hasta un objetivo determinado durante el periodo 2014-2016, es de esperar que el conjunto de entidades locales mantenga la tendencia de reducir en tér-

¹¹ Orden PRE/966/2014, de 10 de junio, por la que se publican las características principales de las operaciones de endeudamiento suscritas con cargo al mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales.

¹² Se entiende que el remanente líquido no afectado.

minos absolutos su saldo vivo de deuda en los próximos ejercicios. Los objetivos presupuestarios de estabilidad definidos para el medio plazo, la obligación, para formalizar endeudamiento, de mantener una relación deuda sobre ingresos corrientes más baja que la del conjunto autonómico (156,6%, situándose individualmente en un rango de 67,5% al 288,2%), y la imposición de dedicar el superávit (aunque flexibilizado en cierta medida) a la amortización anticipada de compromisos no dejan mucho margen a nuevos aumentos.

De nuevo la normativa jugará un papel importante. La LOEPSF y su desarrollo es especialmente estricta en materia de política presupuestaria local, de tal manera que la regla de gasto, combinada con la estabilidad presupuestaria fijada a las CC.LL., generará nuevos superávits que permitirán la cancelación de manera anticipada de operaciones de préstamo, siendo una de las operaciones con mayores posibilidades de ser amortizada la formalizada con el FFPP. Su elevado diferencial crediticio y la ausencia de la obligación de abonar una indemnización por la cancelación hacen financieramente interesante dicha opción, y así lo han interpretado varias CC.AA. y CC.LL. que a esta fecha, han refinanciado la operación, ajustándola a las condiciones de mercado actuales. De esta manera, se genera un nuevo contraste entre las EE.LL.: aquellas con posibilidades de amortizarla

anticipadamente o al menos su refinanciación y aquellas que requieren de la ampliación de plazos.

Los indicadores de solvencia mejorarán a la par de la recuperación económica, pero la polarización del sector local se seguirá acentuando. Por tanto, serán necesarias nuevas medidas extraordinarias de asistencia financiera para los ayuntamientos en peores condiciones financieras.

Ante esta diferencia cobran especial relevancia las medidas extraordinarias de asistencia financiera puestas en marcha por la Administración central para las CC.LL. en situación de extrema necesidad, que se configuran como opción para dotar de viabilidad a los ayuntamientos en condiciones financieras más deterioradas.

A medida que la recuperación económica se vaya materializando, los indicadores de solvencia irán mejorando, aunque de la misma manera, y tal como ha sucedido en los últimos años, la polarización del sector local se acentuará y las divergencias entre las CC.LL. serán mayores, moviéndose hacia los extremos en la distribución: más CC.LL. con mejores niveles de solvencia y más CC.LL. con peores.