

LA EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA EN ESPAÑA EN 2015

Este artículo ha sido elaborado por Mar Delgado, Blanca García, Luis Gordo y Francisco Martí, de la Dirección General de Economía y Estadística.

La ratio de deuda pública sobre el PIB se situó en el 99,2% del PIB en 2015, lo que supuso una leve reducción respecto al 99,3% del PIB registrado en 2014. En el artículo se describen los factores determinantes y la composición del endeudamiento de las Administraciones Públicas (AAPP) a lo largo del pasado año, en términos comparados con el área del euro. Asimismo, se analiza la evolución de algunas variables relacionadas con la deuda de las AAPP, como son los pasivos totales, el endeudamiento neto, los pasivos contingentes y la deuda de las empresas públicas.

Introducción

En el año 2015, la ratio de deuda pública sobre el PIB se redujo por primera vez desde 2007, si bien marginalmente, hasta alcanzar el 99,2%, tras el 99,3% registrado en 2014 (véase gráfico 1). El fuerte ritmo de avance del producto, junto con un *ajuste déficit-deuda* muy favorable, permitió compensar el efecto del déficit público sobre el endeudamiento de las AAPP. Por su parte, en el área del euro dicha ratio alcanzó el 93,5%, un valor también ligeramente inferior al de 2014.

Este artículo describe la evolución a lo largo del pasado año del endeudamiento de las AAPP españolas a partir de las estadísticas que publica el Banco de España. Para ello, en el apartado segundo se analiza la evolución del concepto de deuda pública más habitualmente utilizado en la Unión Europea, que es el definido de acuerdo con los criterios del Protocolo de Déficit Excesivo (PDE)¹. En particular, se detallan los desarrollos recientes de sus factores determinantes y su composición por administraciones, plazos, instrumentos y tenedores. En relación con esto, se presenta un recuadro sobre la evolución de la deuda comercial y del período medio de pago a proveedores. El apartado tercero muestra los principales elementos que han afectado al *ajuste déficit-deuda*, que permite reconciliar los datos de necesidad de financiación (es decir, el déficit) de las AAPP con los de variaciones del *stock* de deuda PDE. Por su parte, en el apartado cuarto se repasa la evolución en 2015 de otras variables relacionadas con el endeudamiento de las AAPP², como son los pasivos totales, el endeudamiento neto, los pasivos contingentes y la deuda de las empresas públicas.

La evolución de la deuda pública española en 2015

La deuda de las AAPP elaborada siguiendo los criterios del PDE está constituida por los pasivos de las AAPP materializados en efectivo y depósitos, valores que no sean acciones (con exclusión de los productos financieros derivados) y préstamos, todos ellos valorados a su valor nominal, y excluidos los pasivos que son activos de otras AAPP.

1 Este es el concepto de endeudamiento relevante a efectos de los límites establecidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento europeo y en la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera española, y se define en los reglamentos comunitarios. En concreto, la definición actual de este endeudamiento está regulada por el Reglamento (UE) n.º 220/2014 de la Comisión, de 7 de marzo de 2014. Entre otras cosas, esta normativa obliga a los Estados miembros de la UE a enviar a la Comisión Europea y, concretamente, a Eurostat, dos veces al año (a finales de marzo y a finales de septiembre), los datos de esta definición de deuda por subsectores y con un amplio detalle sobre determinados conceptos y operaciones. Estos envíos de datos se conocen como «Notificaciones PDE».

2 Para una discusión metodológica de los principales conceptos de endeudamiento de las AAPP, puede consultarse L. Gordo, P. Hernández de Cos y J. J. Pérez (2013), «La evolución de la deuda pública en España desde el inicio de la crisis», *Boletín Económico*, julio-agosto, Banco de España.



FUENTES: Banco de España y Comisión Europea (AMECO).

a En el cuadro 2 del capítulo 11 del *Boletín Estadístico* y en el cuadro 2.16 de las *Cuentas Financieras de la Economía Española* del Banco de España se publica información detallada, de frecuencia trimestral.
<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1102.pdf>.
<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/ccff/0216a.pdf>.

A efectos analíticos, resulta conveniente desagregar la variación de la ratio de deuda en porcentaje del PIB en sus factores fundamentales: a) el nivel del saldo público primario³, pues un saldo negativo (déficit primario) necesita ser financiado y, por tanto, se traduce en un incremento de la deuda; b) los gastos por intereses generados por la deuda pública, que deben también ser financiados; c) el denominado *ajuste déficit-deuda*⁴, y d) la variación del PIB nominal, ya que su aumento (disminución) genera una reducción (incremento) de la ratio de deuda (por el efecto denominador de la ratio).

De acuerdo con esta desagregación (véanse gráfico 2 y cuadro 1), en 2015 se produjo una ligera disminución de la ratio de deuda pública española [-0,1 puntos porcentuales (pp) del PIB], tras siete años de aumentos continuos, frente al fuerte aumento registrado en el año previo (5,6 pp del PIB). En concreto, con respecto a los factores determinantes de la variación de la deuda el pasado año, el déficit primario aportó 2 pp del PIB (0,5 pp menos que el año anterior), y la carga de intereses, 3,1 pp del PIB (0,3 pp del PIB menos que en 2014). Por el contrario, el crecimiento del PIB nominal contribuyó en 3,7 pp a la reducción de la deuda (0,9 pp el año anterior) y el *ajuste déficit-deuda*, en 1,5 pp, mientras que había impulsado el aumento de la deuda en 0,6 pp del PIB en 2014. En el caso del área del euro, la disminución de la ratio en 2015 también se apoyó en la favorable evolución del PIB nominal, que aportó 2,6 pp del PIB a dicha disminución. En menor medida contribuyeron el *ajuste déficit-deuda* y el registro de un pequeño superávit primario, mientras que la carga de intereses aumentó la ratio en 2,4 pp del PIB.

En términos de su estructura, la deuda de las AAPP españolas en 2015 se concentró en instrumentos de largo plazo (91 % del total), con una vida media ligeramente superior a los seis años, y se materializó principalmente en valores (81,5 % del total), que han aumentado su peso con respecto a 2014 en detrimento de los préstamos (véase cuadro 2). Por otro lado, se produjo un nuevo incremento del peso de las tenencias de deuda por parte de no residentes, consolidándose el cambio de tendencia iniciado en 2012 (véase

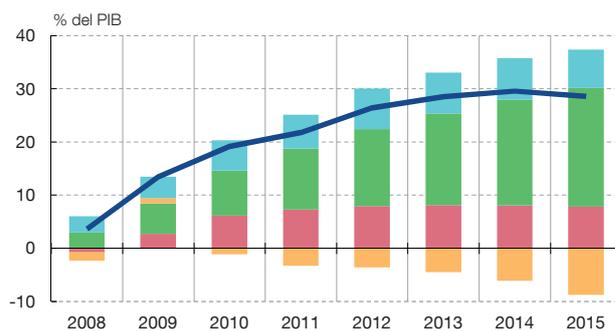
³ El saldo primario es el saldo sin tener en cuenta los pagos por intereses.

⁴ El *ajuste déficit-deuda* (en algunas publicaciones recibe la denominación de *ajuste flujo-fondo*) permite reconciliar los datos de déficit (necesidad de financiación) de las AAPP con los de las variaciones de la ratio de deuda. En concreto, en este ajuste se refleja, además de las operaciones que no afectan al déficit pero sí a la deuda pública, la necesidad de financiar la adquisición neta de activos financieros.

1 ÁREA DEL EURO



2 ÁREA DEL EURO, EN TÉRMINOS ACUMULADOS



3 ESPAÑA (a)



4 ESPAÑA, EN TÉRMINOS ACUMULADOS



■ SALDO PRIMARIO ■ INTERESES ■ VARIACIÓN PIB NOMINAL ■ AJUSTE DÉFICIT- DEUDA ■ VARIACIÓN DE LA DEUDA

FUENTES: Banco de España y Comisión Europea (AMECO).

a En el cuadro 9 del capítulo 11 del *Boletín Estadístico* del Banco de España se publica información trimestral detallada. <http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1109.pdf>.

gráfico 3). De este modo, el porcentaje de la deuda de las AAPP españolas en manos de no residentes pasó de suponer un 32,7 % del total en la primera mitad de 2012, a un 44,1 % a finales de 2015.

Desde una perspectiva comparada, en 2015 la deuda a corto plazo siguió perdiendo peso con respecto a la de largo plazo en los principales países del área del euro (véase gráfico 4). A su vez, el porcentaje del volumen de deuda que vence en menos de un año se redujo en términos agregados, lo que llevó a que la vida media del stock de deuda aumentase ligeramente en 2015 en España, así como en el área del euro⁵. Por su parte, el porcentaje de la deuda total en manos de residentes aumentó ligeramente en el área del euro (hasta el 49 %), aunque con variaciones dispares por países y destacando España por su perfil descendente de los últimos años.

En un contexto caracterizado por una elevada descentralización de las AAPP, resulta relevante analizar la distribución de la deuda pública por subsectores: Administración Central, Seguridad Social, Comunidades Autónomas (CCAA) y Corporaciones Locales (CCLL).

5 La vida media del agregado se encuentra por encima de las economías mostradas en el gráfico, en gran parte debido al aumento de la vida media de la deuda registrada en años recientes en Grecia (por encima de los 16 años) y en Irlanda (en los 11 años).

CAMBIO EN LA DEUDA BRUTA (PDE) DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (a)

CUADRO 1

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Panel 1 Determinantes de la variación de la ratio de la deuda PDE sobre el PIB (%)							
1 Variación de la ratio de deuda PDE sobre el PIB (1 = 2 + 3 + 4)	13,3	7,4	9,4	15,9	8,3	5,6	-0,1
2 Por la necesidad de financiación (déficit) (2 = 2.1 + 2.2)	11,0	9,4	9,6	10,4	6,9	5,9	5,1
2.1 Déficit primario	9,3	7,5	7,2	7,5	3,5	2,5	2,0
2.2 Pago de intereses de la deuda	1,7	1,9	2,5	3,0	3,4	3,4	3,1
3 Por el ajuste déficit-deuda	1,0	-1,9	-0,8	3,7	0,4	0,6	-1,5
4 Efecto de la variación del PIB	1,4	-0,1	0,6	1,8	1,0	-0,9	-3,7
Panel 2 Variación de la deuda y detalles del ajuste déficit-deuda, en millones de euros (b)							
A Variación en la deuda PDE (A = B + C)	128.929	80.559	94.271	147.196	75.315	67.697	38.446
B Por la necesidad de financiación (déficit) de las AAPP	118.237	101.445	102.908	108.903	71.241	61.319	54.965
C Por el ajuste déficit-deuda	10.692	-20.886	-8.637	38.293	4.074	6.377	-16.520
C.1 Adquisiciones netas de activos financieros consolidados	24.964	-15.390	-1.377	17.683	2.316	12.002	-16.274
Préstamos a Irlanda, Grecia y Portugal bajo el FEEF	0	0	2.067	15.825	4.800	1.224	-1.394
Participación de España en el MEDE	0	0	0	3.809	3.809	1.905	0
Asistencia financiera a Grecia. Fondo helénico	0	2.598	4.052	0	0	0	0
Del FROB (Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria)	12.013	50	-2.790	13.129	-801	-2.505	-1.333
Del FAAF (Fondo de Adquisición de Activos Financieros)	9.998	-2.114	-11.221	-6.000	0	0	0
Del FADE (Fondo de Amortización del Déficit Eléctrico)	0	0	10.076	5.764	7.891	-850	-2.320
Otros activos	2.953	-15.924	-3.561	-14.844	-13.383	12.228	-11.227
Variación de efectivo/depositos (excluidos FAAF, FROB y FADE)	1.803	-13.800	-12.479	4.754	-13.426	12.457	1.759
Valores emitidos por AAPP extranjeras (Fondo de Reserva)	-11.428	-5.518	-1.013	-5.040	0	-1.528	0
Variación de otros préstamos, acciones y otras participaciones	8.473	12.454	1.961	-4.061	-1.871	-1.182	-5.211
<i>Del cual: Privatización de AENA</i>	0	0	0	0	0	0	-3.439
Resto de activos	4.105	-9.060	7.970	-10.497	1.914	2.481	-7.775
C.2 Créditos comerciales y otras cuentas pendientes de pago consolidadas	-6.934	-6.234	-10.676	23.972	5.398	323	204
Disminución por Fondo para la Financiación del Pago a Proveedores (c)	0	0	0	27.781	8.344	7.010	nd
Disminución por reclasificación de las operaciones de <i>factoring</i> sin recurso	0	0	0	4.511	0	0	0
Resto	-6.934	-6.234	-10.676	-8.320	-2.946	-6.687	204
C.3 Ajustes de valoración y resto	-7.338	738	3.416	-3.362	-3.640	-5.948	-450

FUENTE: Banco de España.

a En los capítulos 11 a 14 del *Boletín Estadístico* del Banco de España se publica información para cada subsector de las AAPP.

<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1109.pdf>.

<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1203.pdf>.

<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1213.pdf>.

<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1303.pdf>.

<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1403.pdf>.

b Un valor positivo en este panel indica que la deuda nominal aumenta; un valor negativo, que disminuye.

c Extinguido por el RD-L 17/2014, de 26 de diciembre (véase la nota 5 del texto principal). Por ello, en el año 2015 aparece como no disponible.

LA COMPOSICIÓN DE LA DEUDA PDE DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

CUADRO 2

	% del PIB							% del total		
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2014	2015	Diferencia 2015-2014
1 Deuda de las AAPP (1 = 2.1 + 2.2 + 2.3 = 3.1 + 3.2 + 3.3 = 4.1 + 4.2)	52,7	60,1	69,5	85,4	93,7	99,3	99,2	100,0	100,0	
2 Por tipo										
2.1 Efectivo y depósitos	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,0
2.2 Valores	43,8	49,4	57,1	64,2	74,3	79,3	80,8	79,8	81,5	1,7
2.2.1 Corto plazo	8,0	6,4	6,9	5,8	7,7	7,5	7,5			
2.2.2 Largo plazo	35,8	43,0	50,1	58,4	66,6	71,8	73,3			
2.3 Préstamos	8,6	10,3	12,1	20,8	19,1	19,7	18,0	19,8	18,1	-1,7
2.3.1 Corto plazo	0,9	0,8	1,4	1,5	1,2	1,1	1,0			
2.3.2 Largo plazo	7,7	9,5	10,6	19,4	17,9	18,5	17,0			
3 Por plazo										
3.1 Efectivo y depósitos	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,0
3.2 Corto plazo (3.2 = 2.2.1 + 2.3.1)	8,9	7,2	8,4	7,3	8,8	8,6	8,5	8,6	8,6	0,0
3.3 Largo plazo (3.3 = 2.2.2 + 2.3.2)	43,5	52,6	60,8	77,8	84,5	90,3	90,3	91,0	91,0	0,0
4 Por tenedores										
4.1 Residentes	29,9	34,4	44,5	53,4	57,2	58,4	55,4	58,8	55,9	-2,9
Instituciones financieras residentes	22,9	24,9	31,4	38,0	41,3	44,3	42,7			
Resto de sectores residentes	7,0	9,5	13,1	15,5	15,9	14,1	12,7			
4.2 Resto del mundo	22,8	25,7	25,0	32,0	36,5	40,9	43,8	41,2	44,1	2,9

FUENTE: Banco de España.

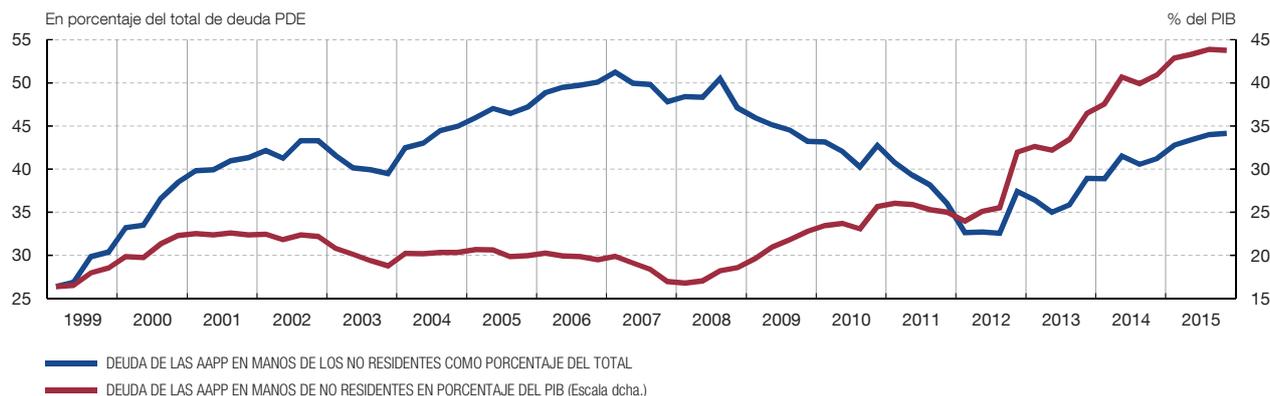
NOTA: En el capítulo 11 del *Boletín Estadístico* del Banco de España se publica información trimestral detallada.

<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1112.pdf>.

<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1113.pdf>.

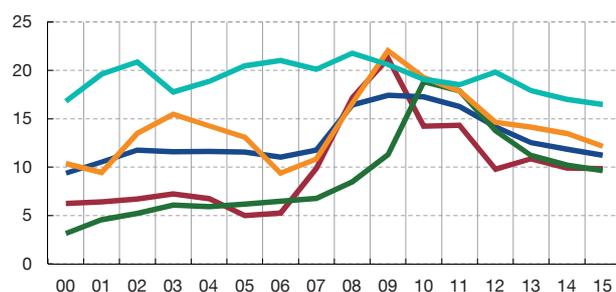
DEUDA PDE DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS EN MANOS DE NO RESIDENTES

GRÁFICO 3



FUENTE: Banco de España.

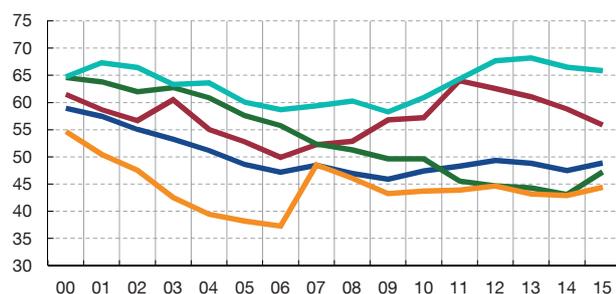
1 DEUDA A CORTO PLAZO (% DE LA DEUDA A LARGO PLAZO)



2 DEUDA CON VENCIMIENTO RESIDUAL INFERIOR A UN AÑO (% TOTAL)



3 DEUDA EN MANOS DE RESIDENTES (% DEL TOTAL)



4 VIDA MEDIA DEL STOCK DE DEUDA (AÑOS)



— ESPAÑA (a) — ÁREA DEL EURO — ALEMANIA — FRANCIA — ITALIA

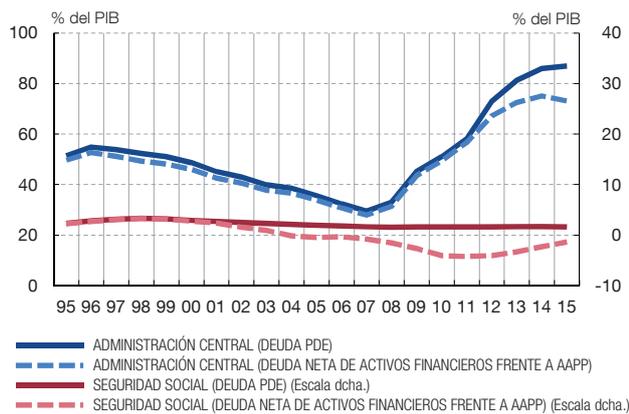
FUENTES: Banco de España y Eurosistema.

a En el capítulo 11 del *Boletín Estadístico* del Banco de España se publica información trimestral detallada.
<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1112.pdf>.
<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1113.pdf>.

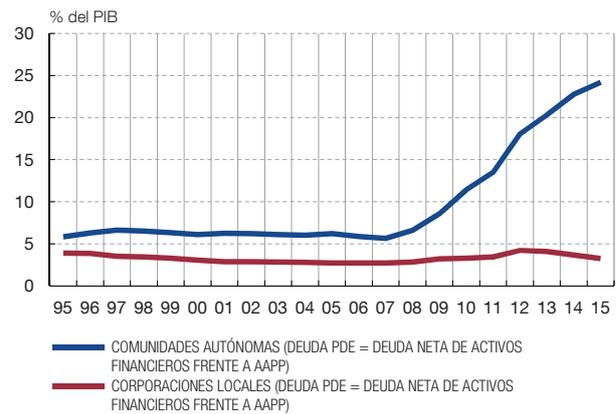
En este caso, es importante tener en cuenta las operaciones de endeudamiento entre los distintos subsectores, dado que en algunos casos el incremento observado en una administración se produce para financiar a otra. En los últimos años, este tipo de operaciones ha determinado un incremento de la deuda de la Administración Central emitida en el mercado, que ha servido para financiar a las CCAA y a las CCLL, aunque también se han producido operaciones entre la Administración Central y la Seguridad Social, a través del Fondo de Reserva de esta última. Estas operaciones entre subsectores se consolidan al presentar la deuda agregada del total de las AAPP.

La deuda sin consolidar de la Administración Central se situó en el 87 % del PIB en 2015, tras registrar un incremento de 1 pp del PIB respecto a 2014 (véase gráfico 5). Si se tiene en cuenta que ha aumentado la financiación concedida a otras AAPP, hasta alcanzar los 13,9 pp, principalmente frente a las CCAA, el volumen total de la deuda de la Administración Central, una vez descontados esos activos financieros frente a otras AAPP, se redujo en 2 pp en comparación con el año 2014. Por su parte, la Seguridad Social mantuvo su endeudamiento en el 1,6 % del PIB. Dado que parte de los activos del Fondo de Reserva de la Seguridad Social se materializan en deuda del Estado, este subsector mantuvo una posición neta acreedora, con un saldo neto de activos financieros frente a otras AAPP del 1,4 % del PIB. Este saldo acreedor, no obstante, ha venido reduciéndose en los últimos años, por la necesidad de liquidar parte del Fondo de Reserva para hacer frente a las necesidades de financiación de la Seguridad Social.

1 ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y SEGURIDAD SOCIAL



2 COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y CORPORACIONES LOCALES (b)



FUENTE: Banco de España.

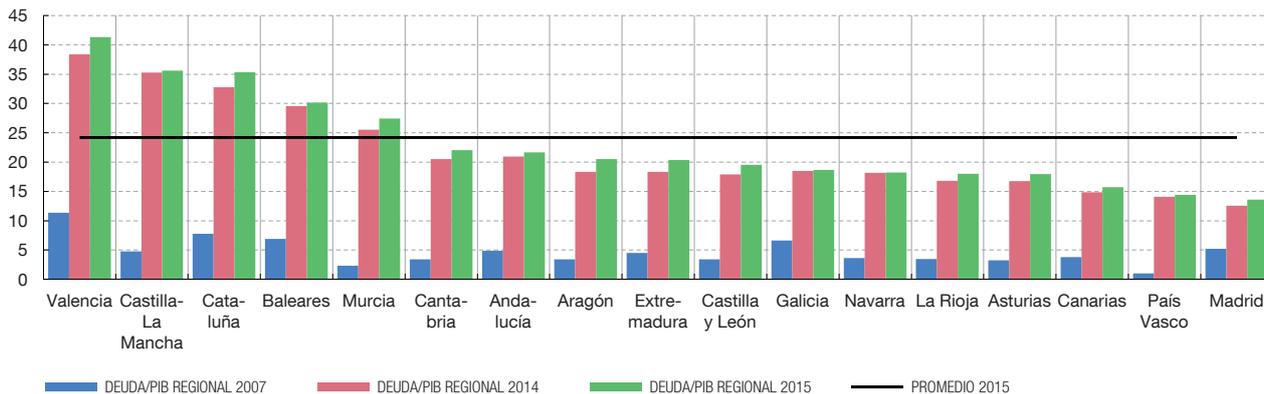
- a En los capítulos 11 a 14 del *Boletín Estadístico* del Banco de España se publica información detallada por instrumentos y administraciones, de frecuencia trimestral. <http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1107.pdf>.
- b En estas administraciones la deuda PDE coincide con la deuda neta de activos financieros frente a otras AAPP, porque estas administraciones no poseen activos financieros frente a otras AAPP.

Con respecto al conjunto de las CCAA, su deuda aumentó en 2015 en 1,4 pp del PIB, hasta situarse en el 24,2 % del PIB. El incremento fue generalizado entre CCAA y algunas de ellas presentaron niveles de endeudamiento superiores al 25 % de su PIB regional (véase gráfico 6). Por su parte, las CCLL redujeron su nivel de endeudamiento en 2015, por tercer año consecutivo, en 0,4 pp del PIB, hasta situarlo en el 3,3 % del PIB. En el caso de las administraciones territoriales, es nula la deuda en su poder emitida por otras AAPP (véase gráfico 5), mientras que las CCAA sí que han recibido en los últimos años un volumen significativo de financiación por parte de la Administración Central. A partir de 2015, la deuda de las administraciones regionales en poder de esta última se encuentra englobada en el Fondo de Financiación a las CCAA⁶. En ese año, las CCAA en su conjunto aumentaron su dependencia de la financiación de la Administración Central, pasando el porcentaje de su deuda en poder de esta última desde el 30 % de 2014 al 43 % de 2015 (véase el gráfico 7).

El ajuste déficit-deuda en 2015

El denominado *ajuste déficit-deuda* ha supuesto un factor relevante en la dinámica de la deuda pública en España (y en otros países) en algunos momentos desde el comienzo de la crisis, como consecuencia de las operaciones financieras de diversa naturaleza en las que se han involucrado las AAPP, si bien, en términos acumulados de los últimos años,

6 La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, prevé, en su disposición adicional primera, que las CCAA y CCLL puedan solicitar al Estado el acceso a medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez. En el marco de esta disposición, son varios los mecanismos que el Estado ha puesto en marcha desde el año 2012, como son el Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores (FFPP), el Fondo de Liquidez Autonómico (FLA) o las medidas extraordinarias de apoyo a municipios con problemas financieros. Todos ellos con el objetivo común de aportar liquidez tanto a las CCAA como a las CCLL. Por el RD-L 17/2014, de 26 de diciembre, se crea el Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas, que ha asumido la deuda, a diciembre de 2014, del FLA y del FFPP, quedando extinguidos estos dos fondos. El Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas se subdivide en tres compartimentos: la Facilidad Financiera, a la que podrán acogerse voluntariamente las CCAA que cumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria; el nuevo Fondo de Liquidez Autonómico, para aquellas CCAA que no los hayan cumplido, similar al antiguo FLA; y el Fondo Social, para financiar deudas pendientes de las CCAA con las CCLL, con el objetivo de preservar el cumplimiento de los acuerdos sobre el gasto social. En la actualidad solo hay dos comunidades autónomas que no se encuentran adheridas al Fondo de Financiación, que son Navarra y el País Vasco.

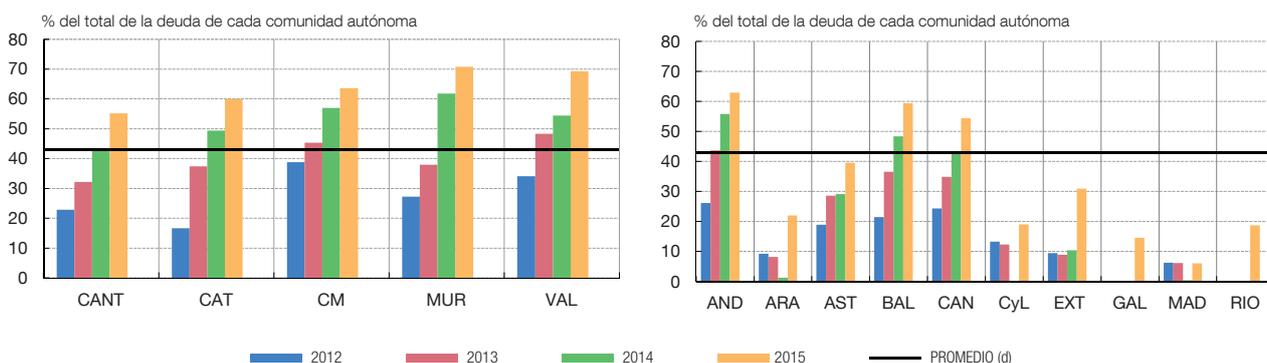


FUENTE: Banco de España.

ENDEUDAMIENTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DERIVADO DE LOS MECANISMOS ADICIONALES DE APOYO A LA LIQUIDEZ (a)

1 CCAA ADSCRITAS AL FONDO DE LIQUIDEZ AUTONÓMICO (b)

2 CCAA ADSCRITAS A LA FACILIDAD FINANCIERA (c)



FUENTE: Banco de España.

a Las comunidades de Galicia, Navarra y País Vasco no han recibido ninguna cuantía en concepto de préstamo de la Administración Central. El único mecanismo actual de apoyo de liquidez para las CCAA es el Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas, que se subdivide en tres facilidades: la Facilidad Financiera, a la que podrán acogerse voluntariamente las CCAA que cumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria; el nuevo Fondo de Liquidez Autonómico, para las CCAA que no los hayan cumplido; y el Fondo Social, para financiar deudas pendientes de las CCAA con las CCLL, con el objeto de preservar el cumplimiento de los acuerdos sobre el gasto social.

b A 30 de diciembre de 2015, las CCAA adscritas eran: Cantabria (CANT), Cataluña (CAT), Castilla-La Mancha (CM), Murcia (MUR) y Valencia (VAL).

c Andalucía (AND), Aragón (ARA), Asturias (AST), Baleares (BAL), Canarias (CAN), Castilla y León (CyL), Extremadura (EXT), Madrid (MAD), La Rioja (RIO).

d El promedio corresponde al dato de diciembre de 2015, y se calcula como el total de la financiación recibida por las CCAA proveniente del FLA y la Facilidad Financiera con respecto al total de deuda de las CCAA.

su impacto ha sido escaso (véase panel 2 del cuadro 1). En concreto, el valor de estos ajustes pasó a presentar valores negativos en 2010 y 2011, contribuyó a aumentar la deuda en 3,7 pp del PIB en 2012 y también, aunque en menor volumen, en 2013 (0,4 pp del PIB) y en 2014 (0,6 pp del PIB), para volver a tomar un valor negativo en 2015 (reduciendo la deuda en 1,5 pp del PIB).

A efectos expositivos, se pueden distinguir las siguientes categorías conceptuales en el *ajuste déficit-deuda*: Adquisiciones netas de activos financieros consolidados (bloque C.1 del cuadro 1), Créditos comerciales y otras cuentas pendientes de pago consolidados (bloque C.2 del cuadro 1) y Ajustes de valoración y resto (bloque C.3 del cuadro 1).

DIFERENTES CONCEPTOS DE ENDEUDAMIENTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (a)
CUADRO 3

Millones de euros y estructura porcentual a 31.12.2015

	Deuda PDE		Pasivos de las Cuentas Financieras de la Economía Española		Pasivos consolidados de las Cuentas Financieras de la Economía Española	
1 Efectivo y depósitos	4.056	0,4 %	4.056	0,3 %	4.056	0,3 %
2 Valores distintos de acciones	873.570	81,5 %	1.049.073	69,7 %	1.005.968	79,7 %
Valores en poder de AAPP	—	—	43.105	2,9 %	—	—
Resto de valores (corto, medio y largo plazo)	873.570	81,5 %	1.005.968	66,8 %	1.005.968	79,7 %
3 Préstamos a largo plazo entre AAPP	—	—	163.665	10,9 %	—	—
4 Otros préstamos a largo plazo	183.318	17,1 %	183.330	12,2 %	183.330	14,5 %
5 Préstamos a corto plazo	11.239	1,0 %	11.227	0,7 %	11.227	0,9 %
6 Créditos comerciales y otros pasivos entre AAPP	—	—	36.255	2,4 %	—	—
7 Otros créditos comerciales y otros pasivos	—	—	58.268	3,9 %	58.268	4,6 %
8 Total (8 = 1 + 2 + 3 + 4 + 5 + 6 + 7)	1.072.183	100,0 %	1.505.874	100,0 %	1.262.849	100,0 %
Porcentajes respecto al PIB pm	—	99,2 %	—	139,3 %	—	116,8 %
Pro memoria: PIB pm de todo el año 2015	1.081.190					

FUENTE: Banco de España.

- a En el cuadro 1 del capítulo 11 del *Boletín Estadístico* y en los cuadros 2.16.a y 2.38.a de las *Cuentas Financieras de la Economía Española* del Banco de España se publica información detallada, de frecuencia trimestral.
<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1101.pdf>.
<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/ccff/0216a.pdf>.
<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/ccff/0238a.pdf>.

En 2015 se realizaron ventas netas de activos financieros consolidados (bloque C.1 del cuadro 1) por un importe de 16,5 mm, lo que contribuyó a la reducción de la deuda, en contraste con el fuerte aumento de 2014. Hubo reintegros relacionados con los préstamos concedidos a Irlanda, Grecia y Portugal (a través del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera), así como con el Fondo de Amortización del Déficit Eléctrico y las operaciones del Fondo para la Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB). Además, se liquidaron algunos activos financieros, como las ventas de acciones y otras participaciones, entre las que cabe destacar la privatización parcial de AENA.

La categoría de Créditos comerciales y otras cuentas pendientes de pago consolidados (bloque C.2 del cuadro 1) apenas tuvo movimientos en 2015, a diferencia de años anteriores, al haberse extinguido el Fondo para la Financiación del Pago a Proveedores.

Pasivos y activos financieros y otros tipos de endeudamiento público

En este apartado se describen los pasivos y los activos financieros desde una perspectiva contable, ligeramente distinta de la metodología del PDE, y también de algunas obligaciones contingentes de las AAPP.

PASIVOS TOTALES DE LAS AAPP

Según las *Cuentas Financieras de la Economía Española* (CFEE), el total de pasivos contraídos por las AAPP incluye, además de la deuda PDE comentada en los epígrafes anteriores, los pasivos de las AAPP que se encuentran en poder de otra administración pública y los créditos comerciales y otras cuentas pendientes de pago, que reflejan, entre otros elementos, los aplazamientos en los pagos que deben las AAPP a sus proveedores de bienes y servicios⁷.

⁷ En la valoración de los pasivos en las Cuentas Financieras se sigue la metodología que establece el SEC 2010, y que se caracteriza por utilizar los precios de mercado en los saldos y flujos de los pasivos materializados en valores distintos de las acciones, mientras que la deuda elaborada según el PDE se basa en la utilización de los valores nominales, que, en lo que respecta a la metodología del PDE, son equivalentes a los valores faciales.

Millones de euros y %

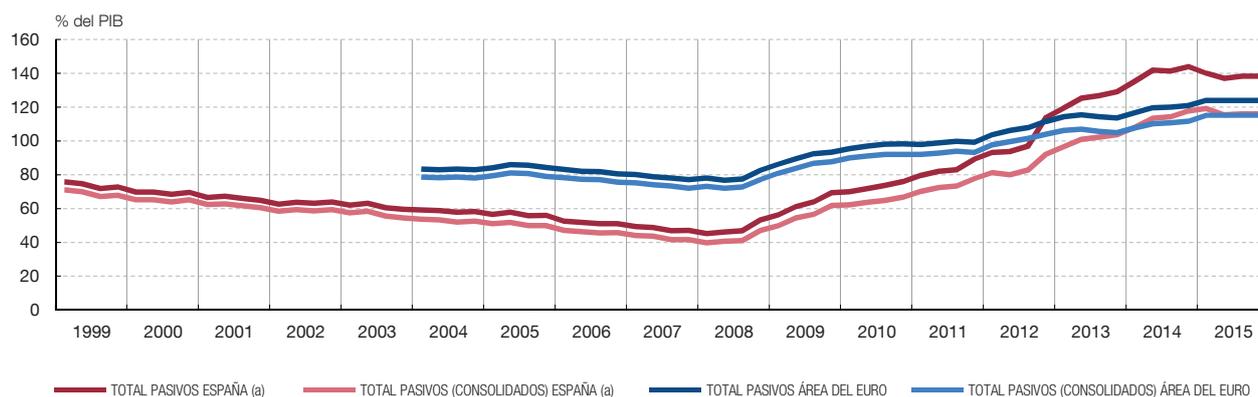
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total Administraciones Públicas	85.093	98.667	131.437	105.253	96.631	94.036	94.523
En porcentaje del PIB	7,89	9,13	12,28	10,09	9,37	9,03	8,74
Frente a empresas no financieras y familias	70.967	76.130	87.382	64.352	58.014	57.217	57.576
En porcentaje del PIB	6,58	7,04	8,16	6,17	5,63	5,50	5,33
Frente a Administraciones Públicas (consolidación)	13.853	22.189	43.334	39.789	37.418	35.849	36.253
En porcentaje del PIB	1,28	2,05	4,05	3,82	3,63	3,44	3,35
Frente a otros sectores económicos	273	349	721	1.112	1.199	970	694
En porcentaje del PIB	0,03	0,03	0,07	0,11	0,12	0,09	0,06
Administración Central	26.853	29.348	31.198	35.462	32.536	36.696	37.753
Frente a empresas no financieras y familias	22.813	23.941	26.229	30.162	26.676	29.647	29.678
Frente a Administraciones Públicas (consolidación)	4.034	5.399	4.767	4.619	5.192	6.584	7.684
Frente a otros sectores económicos	6	9	202	682	669	464	391
Comunidades Autónomas	27.411	33.359	60.909	39.208	35.683	28.749	25.406
Frente a empresas no financieras y familias	26.866	27.234	36.758	17.742	16.489	11.827	9.489
Frente a Administraciones Públicas (consolidación)	430	5.949	23.849	21.200	18.901	16.605	15.700
Frente a otros sectores económicos	115	176	302	265	293	317	217
Corporaciones Locales	20.298	24.390	28.185	18.850	17.312	17.117	17.366
Frente a empresas no financieras y familias	20.098	22.766	22.627	14.256	13.151	13.649	13.790
Frente a Administraciones Públicas (consolidación)	49	1.459	5.341	4.430	3.923	3.280	3.489
Frente a otros sectores económicos	151	164	217	165	238	189	86
Administración de la Seguridad Social	10.531	11.571	11.145	11.733	11.101	11.474	13.998
Frente a empresas no financieras y familias	1.191	2.189	1.768	2.192	1.698	2.094	4.618
Frente a Administraciones Públicas (consolidación)	9.340	9.382	9.377	9.541	9.403	9.380	9.380
Frente a otros sectores económicos	0	0	0	0	0	0	0

FUENTE: Banco de España.

a En los capítulos 11 a 14 del *Boletín Estadístico* del Banco de España se publica información para cada subsector de las AAPP, de frecuencia trimestral.
<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1101.pdf>.
<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1201.pdf>.
<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1211.pdf>.
<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1301.pdf>.
<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1401.pdf>.

En 2015, los pasivos de las AAPP aumentaron unos 5 pp del PIB, hasta el 139,3 % del PIB (véanse cuadro 4 y gráfico 8). No obstante, una vez que se tienen en consideración las operaciones entre los distintos niveles de las AAPP, los pasivos consolidados de las AAPP son notablemente inferiores (116,8 % del PIB), solo ligeramente por encima de su nivel en el área del euro (115,2 % del PIB). La diferencia entre esta cifra de pasivos consolidados y la deuda PDE se explica, en gran parte, por la valoración a precios de mercado de esos pasivos. En concreto, los ajustes de valoración han pasado de 6,9 mm de euros en 2012 (0,7 pp del PIB) a 135,4 mm en 2015 (12,5 pp del PIB), debido al impacto que ha tenido la significativa reducción de los tipos de interés a todos los plazos durante los dos últimos ejercicios sobre los precios de la deuda pública.

En cuanto al *stock* de los créditos comerciales y otras cuentas pendientes de pago de las AAPP, en 2015 continuó el proceso de disminución de estos pasivos de las AAPP frente a empresas y familias, por lo que acumulan ya una caída de 2,8 pp del PIB desde el máximo registrado en 2011 (véanse cuadro 5, gráfico 9 y recuadro 1, en el que también se analiza la evolución de los períodos medios de pago con proveedores de las AAPP).



FUENTES: Banco de España y Eurostat.

a En el cuadro 1 del capítulo 11 del *Boletín Estadístico* y en el cuadro 2.16 de las *Cuentas Financieras de la Economía Española* del Banco de España se publica información detallada, de frecuencia trimestral.
<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1101.pdf>.
<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/ccff/0216a.pdf>.

ACTIVOS FINANCIEROS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (a)

CUADRO 5

Millones de euros y %

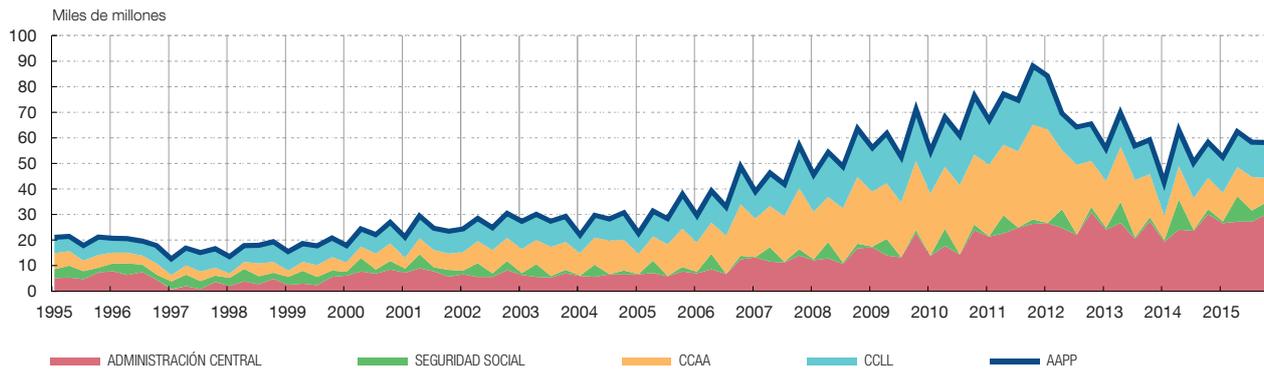
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1 Activos financieros de las AAPP sin consolidar (1 = 1.1 + 1.2 + 1.3 + 1.4 + 1.5)	384.964	395.228	442.228	571.413	606.282	638.020	614.777
En porcentaje del PIB	35,7	36,6	41,3	54,8	58,8	61,3	56,9
1.1 Efectivo y depósitos	119.749	95.114	77.523	84.693	71.418	82.400	85.455
1.2 Valores distintos de acciones	77.814	83.372	77.656	74.177	66.599	50.774	52.383
Corto plazo	1.203	3.712	2.211	5.857	2.445	580	1.918
Largo plazo	76.611	79.660	75.446	68.319	64.154	50.194	50.464
1.3 Préstamos	43.416	51.191	63.743	173.339	221.478	250.919	222.298
1.4 Acciones y otras participaciones	89.251	102.905	127.237	139.916	141.054	148.663	156.333
1.5 Otras cuentas pendientes de cobro	54.736	62.646	96.069	99.287	105.734	105.263	98.308
2 Activos financieros de las AAPP consolidados (2 = 1 - 3)	304.168	294.857	318.479	344.640	345.873	364.405	366.310
En porcentaje del PIB	28,2	27,3	29,8	33,0	33,5	35,0	33,9
3 Consolidación (3 = 3.1 + 3.2 + 3.3)	80.797	100.372	123.749	226.773	260.409	273.615	248.466
3.1 Valores distintos de acciones	49.776	61.014	63.247	69.281	61.692	48.057	48.549
3.2 Préstamos	17.169	17.169	17.169	117.702	161.299	189.709	163.665
3.3 Otras cuentas pendientes de cobro	13.853	22.189	43.334	39.789	37.418	35.849	36.253

FUENTE: Banco de España.

a En el cuadro 2.16 de las *Cuentas Financieras de la Economía Española* se publica información adicional de detalle y de frecuencia trimestral.
<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/ccff/0216a.pdf>.

ENDEUDAMIENTO NETO DE LAS AAPP

En el análisis del endeudamiento público se suele utilizar también el denominado «concepto de deuda pública neta», que se obtiene partiendo de la deuda de las AAPP en términos brutos y deduciendo una parte o el total del saldo de activos financieros. En el cuadro 6 se presenta el total de activos financieros de las AAPP en los últimos años en España. Se observa que estos representaron en 2015 el 33,9 % del PIB en términos de activos consolidados, un porcentaje que se ha mantenido bastante estable en los últimos cuatro años. Si del total de pasivos consolidados se dedujera el total de activos financieros



FUENTE: Banco de España.

- a En los capítulos 11 a 14 del *Boletín Estadístico* del Banco de España se publica información para cada subsector de las AAPP, de frecuencia trimestral.
<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1101.pdf>.
<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1201.pdf>.
<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1211.pdf>.
<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1301.pdf>.
<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1401.pdf>.

DEUDA DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS (a)

CUADRO 6

Millones de euros y %

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1 Deuda de las empresas públicas elaborada según el PDE (1 = 1.1 + 1.2 + 1.3)	43.464	48.684	49.188	47.472	45.824	43.546	43.202
En porcentaje del PIB	4,0	4,5	4,6	4,6	4,4	4,2	4,0
1.1 Empresas públicas controladas por la Administración Central	24.219	28.658	31.677	33.436	33.270	33.054	33.068
1.2 Empresas públicas controladas por las Comunidades Autónomas	11.366	10.958	9.551	7.106	6.133	5.520	4.997
1.3 Empresas públicas controladas por las Corporaciones Locales	7.878	9.068	7.960	6.930	6.421	4.972	5.137

FUENTE: Banco de España.

- a En los cuadros 11.14, 12.10 y 13.11 del *Boletín Estadístico* del Banco de España se publica información adicional con detalles por empresas y administraciones propietarias, de frecuencia trimestral.
<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1114.pdf>.
<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1210.pdf>.

consolidados, el pasivo neto resultante se situaría en el 82,9% del PIB a finales de 2015, cifra prácticamente igual a la del año anterior.

LOS PASIVOS CONTINGENTES

Las AAPP conceden en ocasiones avales y otras garantías sobre las deudas contraídas por otros sectores institucionales. Estas operaciones no se registran como pasivos en las cuentas de las AAPP, dado que la deuda garantizada es registrada entre los pasivos del agente que recibe la garantía⁸. No obstante, sí suponen unos pasivos contingentes para las finanzas públicas, en la medida en que la garantía podría ejecutarse total o parcialmente. Si eso ocurriera, se registraría como contrapartida una transferencia de capital pagada al deudor original y, por lo tanto, se incrementarían el déficit y la deuda de las AAPP.

⁸ Además de los avales y garantías concedidas por las AAPP sobre los pasivos que contraen otros sectores de la economía, existen otros tipos de pasivos contingentes de las AAPP de diferente naturaleza o con un valor del riesgo asociado de difícil medición, entre los que destacan los compromisos de pago en el futuro de los gastos en pensiones y las garantías a los depositantes hasta los límites establecidos en las entidades de crédito que participan en el Fondo de Garantía de Depósitos, unidad que desde el 1 de enero de 2012 forma parte del sector AAPP.

En relación con los avales concedidos por las AAPP españolas, el Banco de España publica información relativa al valor del saldo vivo de deudas avaladas por el Estado⁹, las CCAA¹⁰ y las CCLL¹¹. De acuerdo con esta información, el volumen de dichas operaciones concedidas por el Estado se redujo en 1,2 pp del PIB en 2015, para situarse en el 10 % del PIB, como resultado, sobre todo, de la disminución de los avales vivos mantenidos con entidades de crédito que se concedieron a partir de 2009 en el contexto de la crisis financiera. En el caso de las CCAA y las CCLL, la cuantía de los avales es significativamente menor, y alcanzó, en conjunto, el 0,3 % del PIB en 2015, también por debajo de la cifra alcanzada el año anterior.

LA DEUDA DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

De acuerdo con la información publicada por el Banco de España, la deuda de las empresas públicas españolas, que no forman parte del sector AAPP y, por tanto, no se incluyen dentro de la deuda PDE, se situó a finales de 2014 en el 4 % del PIB (véase cuadro 6), registrando una caída en términos nominales por cuarto año consecutivo. La reducción acumulada en estos cuatro años ha sido de 6 mm de euros, siendo esta especialmente acusada en el caso de las empresas públicas dependientes de las administraciones de las CCAA y, en menor medida, de las CCLL.

17.5.2016.

⁹ <http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/e0605.pdf>.

¹⁰ <http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1307.pdf>.

¹¹ <http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1407.pdf>.

La deuda comercial de las AAPP frente al sector privado cobró especial relevancia durante las fases más agudas de la crisis, debido principalmente al fuerte crecimiento experimentado por la de las CCAA (véase gráfico 1). Ante esta situación, el Gobierno central puso en marcha distintos mecanismos de apoyo a las CCAA y a las CCLL, cuyo objetivo inicial fue el pago directo de las facturas pendientes de pago por parte de estas administraciones a sus proveedores privados. Con estas medidas se consiguió reducir significativamente el volumen acumulado de dicha deuda y normalizar los tiempos de pago de las AAPP a sus proveedores¹.

Estos mecanismos de apoyo se han mantenido en el tiempo, buscando que todas las AAPP atiendan a sus pagos dentro de los plazos legales fijados al efecto. En este sentido, la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera² (LOEPSF) contiene entre sus elementos de instrumentación del principio de sostenibilidad financiera el concepto de período medio de pago a proveedores (PMP)³. La LOEPSF introduce este concepto como medida del retraso en el pago de la deuda comercial, que se publica mensualmente. La legislación en curso incluye un conjunto de medidas automáticas y progresivas de control destinadas a garantizar un seguimiento adecuado del cumplimiento por parte de todas las AAPP de la normativa en materia de morosidad. Estas medidas, en último extremo, habilitan a la Administración General del Estado a retener recursos de los regímenes de financiación correspondientes, en caso de que

se produzca un incumplimiento reiterado del PMP por parte de las CCAA o de las CCLL, con el fin de pagar directamente a los proveedores de estas administraciones.

En particular, la LOEPSF establece (artículo 13.6) que, cuando el PMP de una administración pública, de acuerdo con los datos publicados, supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad (30 días), dicha administración deberá incluir, en la actualización de su plan de tesorería inmediatamente posterior a la mencionada publicación, como parte de dicho plan, lo siguiente: a) el importe de los recursos que va a dedicar mensualmente al pago a proveedores para poder reducir su PMP hasta el plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad, y b) el compromiso de adoptar medidas correctivas, que le permita generar la tesorería necesaria para la reducción de su PMP hasta dicho plazo. Asimismo, la LOEPSF establece, en el marco de las actuaciones preventivas (artículo 18), que, cuando el PMP de una comunidad autónoma supere en más de 30 días el plazo máximo de la normativa de morosidad, durante dos meses consecutivos, a contar desde la actualización de su plan de tesorería, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP) formulará una comunicación de alerta e indicará las medidas de corrección que debe adoptar dicha comunidad. Esta deberá incluir dichas medidas en un nuevo plan de tesorería, que se ha de elaborar inmediatamente después de la citada comunicación de alerta. La LOEPSF establece un procedimiento específico en caso de desviaciones reiteradas (artículo 20, de medidas automáticas de corrección). Dicho procedimiento se vertebra también sobre comunicaciones remitidas por el MINHAP a las CCAA⁴.

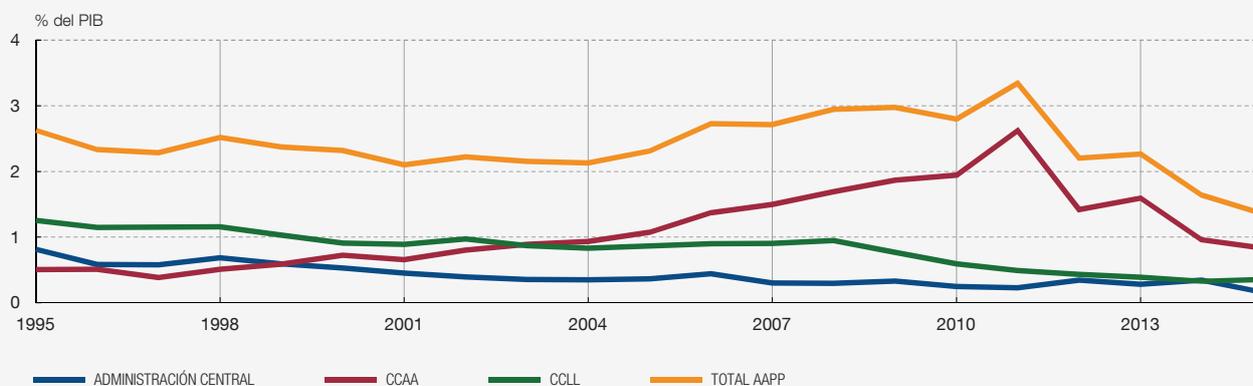
1 Se puede encontrar una descripción de estos mecanismos en M. Delgado Téllez, P. Hernández de Cos, S. Hurtado y J. J. Pérez (2015), *Los mecanismos extraordinarios de pago a proveedores de las Administraciones Públicas en España*, Documentos Ocasionales, n.º 1501, Banco de España.

2 Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

3 En el Real Decreto 635/2014 se desarrolla la metodología de cálculo de este, así como su publicidad y las condiciones para la retención de los recursos de los regímenes de financiación previstos en la LOEPSF.

4 Las notificaciones a las CCAA están publicadas en la página web del MINHAP: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/CDI/SeguimientoLeyEstabilidad/Paginas/ComunicacionesCCAA.aspx>.

Gráfico 1
DEUDA COMERCIAL POR SUBSECTORES, EN PORCENTAJE DEL PIB



FUENTES: Banco de España y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

El MINHAP publicó por primera vez datos sobre el PMP, de cada subsector de las AAPP, en septiembre de 2014. En el cuadro 1 se muestran, para todas las AAPP, sus PMP correspondientes a diciembre de 2014, diciembre de 2015 y el promedio de 2015. Según esta información, nueve comunidades autónomas registraron, en promedio de 2015, un PMP superior a 30 días, mientras que cinco superaron los 60 días. De acuerdo con la información suministrada recientemente por el MINHAP, la primera notificación por incumplimiento del PMP la recibieron en marzo de 2015 tres comunidades autónomas: Aragón, Extremadura y Valencia. A partir de esa fecha, once han recibido al menos una notificación. Aragón y Extremadura

han recibido cuatro notificaciones. En el caso de estas dos últimas, con la tercera notificación, el MINHAP restringió su potestad para incrementar el endeudamiento y el nivel de gasto, mientras que con la cuarta notificación (de abril de 2016) el MINHAP puso en marcha las medidas correctivas recogidas en la LOEPSF⁵. En este último caso, el MINHAP retendrá los importes necesarios, provenientes de las entregas a cuenta del sistema de financiación, para satisfacer el pago a proveedores, hasta que se reduzca el PMP por debajo del límite máximo permitido.

5 Medidas establecidas en el artículo 25 de la LOEPSF.

Cuadro 1
DEUDA COMERCIAL Y PERÍODO MEDIO DE PAGO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

	Deuda comercial (% del PIB)		PMP (días) (a)		
	dic-14	dic-15	dic-14	dic-15	Promedio 2015
Administración Central	0,3	0,2	4,3	7,8	14,5
Seguridad Social	0,0	0,0	-7,3	-0,4	4,4
Corporaciones Locales	0,3	0,4	19,2	41,1	38,9
Comunidades Autónomas	0,9	0,8	48,8	52,8	52,2
Andalucía	1,2	0,9	45,7	42,5	53,1
Aragón	1,4	1,0	84,1	99,6	93,9
Asturias	0,7	1,0	14,1	19,0	17,5
Baleares	0,8	1,0	36,5	70,5	60,5
Canarias	0,6	0,4	14,6	3,1	13,6
Cantabria	1,2	1,3	25,3	36,4	33,1
Castilla y León	0,9	0,7	44,3	34,7	28,9
Castilla-La Mancha	0,9	0,6	36,0	27,9	29,5
Cataluña	1,1	0,8	38,8	58,8	48,7
Extremadura	1,9	1,7	81,2	97,8	105,5
Galicia	0,5	1,0	21,2	29,3	22,2
Madrid	0,5	0,7	57,9	37,5	48,1
Murcia	0,8	1,2	59,0	90,3	64,7
Navarra	0,5	0,5	-10,0	-9,6	-4,3
La Rioja	1,3	1,0	26,3	18,5	20,0
País Vasco	0,2	0,2	-5,0	-1,0	-0,4
Valencia	2,3	1,9	82,3	76,2	74,3

FUENTES: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, y Banco de España.

a El período medio de pago mide el retraso en el pago de la deuda comercial en términos económicos, como indicador distinto con respecto del período legal de pago establecido en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el RD-L 3/2011, de 14 de noviembre, y en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. Esta medición con criterios estrictamente económicos puede tomar un valor negativo si la Administración paga antes de que hayan transcurrido 30 días naturales desde la presentación de las facturas o certificaciones de obra, según corresponda. La metodología del cálculo del PMP viene especificada en el RD 635/2014, de 25 de julio, por el que se desarrollan la metodología de cálculo del período medio de pago a proveedores de las AAPP y las condiciones y el procedimiento de retención de recursos de los regímenes de financiación, previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

