

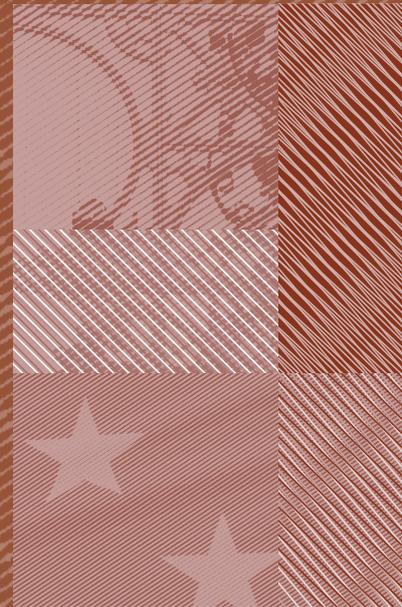
LA MEJORA DE LA SITUACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DE LAS CORPORACIONES LOCALES EN LA ÚLTIMA DÉCADA

2019

Mario Alloza y Pablo Burriel

Documentos Ocasionales
N.º 1915

BANCO DE ESPAÑA
Eurosistema



**LA MEJORA DE LA SITUACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS
DE LAS CORPORACIONES LOCALES EN LA ÚLTIMA DÉCADA**

LA MEJORA DE LA SITUACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DE LAS CORPORACIONES LOCALES EN LA ÚLTIMA DÉCADA

Mario Alloza y Pablo Burriel

BANCO DE ESPAÑA

La serie de Documentos Ocasionales tiene como objetivo la difusión de trabajos realizados en el Banco de España, en el ámbito de sus competencias, que se consideran de interés general.

Las opiniones y análisis que aparecen en la serie de Documentos Ocasionales son responsabilidad de los autores y, por tanto, no necesariamente coinciden con los del Banco de España o los del Eurosistema.

El Banco de España difunde sus informes más importantes y la mayoría de sus publicaciones a través de la red Internet en la dirección <http://www.bde.es>.

Se permite la reproducción para fines docentes o sin ánimo de lucro, siempre que se cite la fuente.

© BANCO DE ESPAÑA, Madrid, 2019

ISSN: 1696-2230 (edición electrónica)

Resumen

Las Corporaciones Locales han registrado desde 2012 un superávit fiscal, que contrasta con el déficit registrado en el resto de las Administraciones Públicas. A pesar de la heterogeneidad en la composición del sector, esta mejora en las finanzas públicas se extiende a una amplia mayoría de municipios. Su origen se remonta a la reducción y a la posterior contención de los gastos no financieros surgidas en 2012, especialmente relevantes en el caso del gasto en inversión pública. Las Corporaciones Locales han utilizado esta evolución favorable de sus presupuestos para mejorar significativamente su situación financiera. En particular, desde 2012 el sector ha iniciado un proceso de desendeudamiento, que, si bien presenta cierto grado de heterogeneidad, ha supuesto una reducción notable de su *stock* de deuda. Esta reducción del pasivo ha venido acompañada de una sustancial mejora de los activos financieros, materializada, en particular, en la acumulación de efectivo y depósitos. Si bien a escala agregada el sector presenta una situación financiera saneada, holgadamente compatible con los límites de deuda establecidos en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, aún muestra cierto margen de mejora, en particular en el caso de los ayuntamientos de tamaño medio.

Palabras clave: Corporaciones Locales, superávit fiscal, deuda pública.

Códigos JEL: E62, H71, H72, H74.

Abstract

The Spanish local governments have registered a fiscal surplus since 2012, which contrasts with the deficit registered in other levels of the Public Administration. Despite the heterogeneity in the composition of the sector, this improvement in public finances extends to a large majority of municipalities. Its origin goes back to the reduction and subsequent containment of non-financial expenses that emerged in 2012, especially relevant in the case of spending on public investment. Local governments have used this favorable evolution of their budgets to significantly improve their financial situation. In particular, since 2012, the sector has begun a process of debt reduction, which, while presenting a certain degree of heterogeneity, has led to a notable reduction in its debt stock. This reduction of the liability has been accompanied by a substantial improvement in financial assets, materialized, in particular, in the accumulation of cash and deposits. Although at the aggregate level the sector presents a sound financial situation, comfortably compatible with the debt limits established in the Organic Law on Budgetary Stability and Financial Sustainability, it still has some room for improvement, particularly in the case of medium-sized municipalities.

Keywords: local governments, fiscal surplus, public debt.

JEL classification: E62, H71, H72, H74.

ÍNDICE

Resumen 5

Abstract 6

1 Introducción 8

2 El marco institucional del sector de las Corporaciones Locales 9

3 La evolución del saldo no financiero de las Corporaciones Locales 12

4 La mejora generalizada del saldo individual de las Corporaciones Locales 15

5 El impacto de la mejora de las finanzas locales en la reducción de deuda 17

Bibliografía 20

1 Introducción

El inicio de la crisis económica y financiera provocó un deterioro muy significativo de las finanzas públicas españolas, hasta situarse el déficit del conjunto de las Administraciones Públicas (AAPP), en 2009, en el 11 % del PIB (véase gráfico 1.1), nivel histórico máximo registrado en las cuatro últimas décadas. Además, este deterioro fue generalizado a todos los sectores de las AAPP (excepto la Seguridad Social), si bien tanto las Comunidades Autónomas (CCAA) como las Corporaciones Locales (CCLL) alcanzaron su máximo histórico en 2011 (5,2 % y 0,8 % del PIB, respectivamente). Esta situación llevó a que en 2012, en medio de la crisis soberana del área del euro, se realizara una reforma en profundidad del marco presupuestario español, con la aprobación, entre otras medidas, de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF)¹, que estableció restricciones a la actuación de las AAPP en su conjunto y por subsectores.

A partir de ese momento se produjo una reducción gradual del déficit del conjunto de las AAPP, favorecida a partir de 2014 por la recuperación económica, hasta situarse a finales de 2018 en el 2,5 % del PIB. El sector de las CCLL ha contribuido de forma continuada a esta corrección, mostrando superávits presupuestarios del 0,5 % del PIB o superiores durante todo el período (véase gráfico 1.1), salvo en 2012, que fue del 0,3 %.

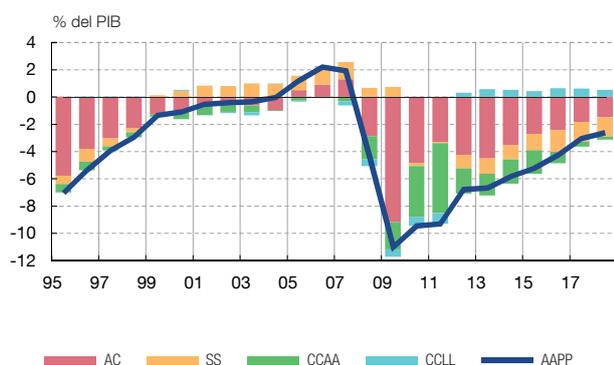
El objetivo de este documento es analizar la evolución y la composición de este saldo positivo tanto desde la perspectiva del conjunto de las CCLL como a escala individual de los agentes que lo componen. Para ello, en primer lugar, se describen los factores que determinan el marco institucional del sector. A continuación, se analizan la composición del superávit y el grado de heterogeneidad de comportamiento existente dentro del sector. Finalmente, se explora el impacto que este saldo positivo ha tenido sobre el volumen de deuda y el balance financiero del sector.

SALDO Y GASTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

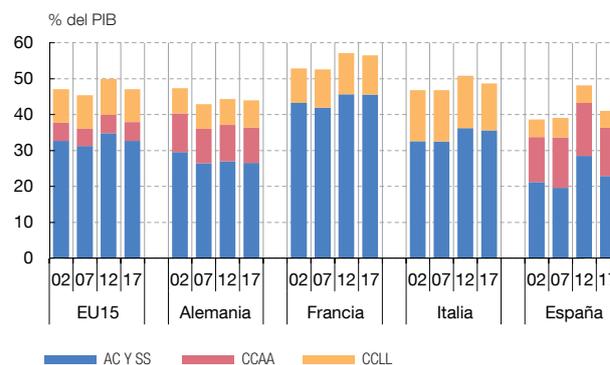
GRÁFICO 1

Las CCLL han mostrado un saldo no financiero positivo desde 2012, frente al déficit del resto de los sectores. En España, las Administraciones Territoriales realizan un porcentaje del gasto público superior al promedio de la UE y de sus miembros de mayor dimensión, si bien esto se debe a las CCAA, puesto que las CCLL representan un porcentaje del gasto inferior al de los países de su entorno.

1 SALDO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, POR SUBSECTORES (a)



2 GASTO PÚBLICO, POR SUBSECTORES (b)



FUENTES: Intervención General de la Administración del Estado, Eurostat e Instituto Nacional de Estadística.

- a Neto de las ayudas a las instituciones financieras.
b Consolidado por transferencias entre sectores.

¹ Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril. Véase Hernández de Cos y Pérez (2013) para un análisis detallado de esta ley.

2 El marco institucional del sector de las Corporaciones Locales

El sector de las CCLL engloba más de 8.000 ayuntamientos y 52 diputaciones provinciales², así como, en su caso, las unidades públicas controladas por estos. Es un sector relativamente heterogéneo, caracterizado por una gran dispersión de tamaño, con 16 municipios de más de 250.000 habitantes, que concentran el 23 % de la población, frente a 6.800 de menos de 5.000, que solo representan el 12 %³. Su estructura y su actuación presupuestaria actuales vienen determinadas principalmente por los factores siguientes.

España es un país con una estructura presupuestaria muy descentralizada. En la actualidad, cerca del 45 % del gasto público se realiza a través de las distintas Administraciones Territoriales (CCAA y CCLL), un porcentaje superior al del promedio de la Unión Europea (UE) (véase gráfico 1.2). La existencia de un nivel intermedio de gobierno —las CCAA—, con un protagonismo muy importante en las principales políticas sociales (como sanidad, educación y, en menor medida, servicios sociales), explica que el gasto de las CCLL en España se centre en la provisión de servicios públicos básicos tradicionales de este sector (mantenimiento de las vías públicas, alcantarillado, alumbrado público, recogida y tratamiento de residuos, entre otros) y en actuaciones de carácter general (mantenimiento de la estructura organizativa municipal). Así, en su conjunto, las CCLL representan en la actualidad en torno al 11 % de los gastos del conjunto de las AAPP (4,7 % del PIB) (véase gráfico 1.2)⁴, tamaño inferior al promedio de la UE (los gastos representan el 10,4 % del PIB), e incluso al de los países con un nivel de descentralización elevado como el de España, como Alemania (7,5 % del PIB) o Bélgica (7 % del PIB). Por el lado de los ingresos, el peso relativo de los impuestos en la financiación de las CCLL españolas supone un 52,9 % de sus ingresos, principalmente por el impuesto sobre bienes inmuebles (IBI), un porcentaje más elevado que la media de la UE (38,1 %), que descansa más en transferencias directas de otras AAPP. Además, las CCLL españolas disponen de una elevada capacidad normativa sobre sus tributos⁵ (81 % de la recaudación), algo inferior a Bélgica (100 %), a Italia (99 %) y a la media de la UE (91 %), pero muy por encima de Alemania (56 %) o de Francia (65 %)⁶.

El marco existente de reglas presupuestarias establece restricciones a la actuación de las AAPP en su conjunto y por subsectores, en tres dimensiones: el déficit, el gasto

² Las diputaciones se componen de 38 diputaciones de régimen común (en todas las CCAA, excepto las 7 uniprovinciales; tampoco tienen diputaciones las 2 provincias Canarias), 3 forales (Álava, Guipúzcoa y Vizcaya), 4 consejos insulares de Baleares y 7 cabildos insulares de Canarias, que representan cerca del 30 % del presupuesto de las CCLL.

³ Dentro del sector también existen divergencias claras en las competencias asumidas y en la composición de sus ingresos. Así, los ayuntamientos capitales de provincia o de más de 75.000 habitantes, además de sus tributos propios, tienen cedido un porcentaje del IRPF, IVA e impuestos especiales (véase la Ley Reguladora de las Haciendas Locales 51/2002). Por su parte, las diputaciones forales vascas cuentan con un nivel de competencias muy superior al resto de las CCLL y recaudan todos los impuestos en su territorio.

⁴ En términos no consolidados, es decir, teniendo en cuenta las transferencias entre AAPP, el sector de CCLL representa en 2018 un 10,4 % de los gastos no financieros de las AAPP y un 5,7 % del PIB (véase cuadro 1).

⁵ Las CCLL en España tienen capacidad normativa sobre el impuesto sobre bienes inmuebles (IBI), el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM), el impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana (IVTNU), el impuesto sobre actividades económicas (IAE) y el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras (ICIO).

⁶ Según datos de la OCDE para 2014 sobre «Tax Autonomy». La media de la UE se refiere a los países de la UE miembros de la OCDE.

	Promedio, en % del PIB			En % del total de AAPP (b)
	1995-2007	2008-2011	2012-2018	2018
INGRESOS NO FINANCIEROS: A + B	5,9	6,2	6,4	12,1
A INGRESOS CORRIENTES	5,3	5,4	6,0	11,7
1 Impuestos directos (D51 y D53)	0,8	0,7	0,8	7,5
2 Impuestos indirectos (D211, D212, D214 y D29)	2,0	1,9	2,3	19,0
— IBI (a)	0,7	0,9	1,2	100
3 Transferencias corrientes (D73-D75)	1,9	2,1	2,2	17,0
4 Otros ingresos corrientes	0,7	0,7	0,8	4,5
B INGRESOS DE CAPITAL	0,6	0,8	0,4	28,6
5 Impuestos de capital (D91)	0,2	0,2	0,2	49,3
6 Transferencias de capital (D9_S13, D92 y D99)	0,4	0,7	0,2	17,0
GASTOS NO FINANCIEROS: D + E	5,9	6,9	5,9	10,4
D GASTOS CORRIENTES	4,7	5,5	5,3	10,0
1 Remuneración de asalariados (D1)	1,7	2,0	2,0	17,7
2 Intereses (D41)	0,2	0,1	0,1	2,0
3 Transferencias corrientes (D73-D76)	1,1	1,2	1,1	8,3
4 Otros gastos corrientes	1,7	2,2	2,1	8,4
E GASTOS DE CAPITAL	1,2	1,4	0,6	17,5
6 Formación bruta de capital (P51-P53 y NP)	1,1	1,3	0,5	73,4
7 Transferencias de capital (D9_S13, D92 y D99)	0,1	0,1	0,1	6,4
SALDO NO FINANCIERO	0,0	-0,6	0,5	

FUENTE: Intervención General de la Administración del Estado.

- a Esta partida incluye también el IBI de las viviendas desocupadas, que en Contabilidad Nacional se considera imposición directa (el dato de 2018 no está disponible).
- b El peso de las CCLL sobre el conjunto de las AAPP se calcula en términos no consolidados, excluyendo la recaudación incierta.

y la deuda. En lo que respecta a las CCLL, la regla de déficit les exige mantener una posición de equilibrio presupuestario⁷, la regla de gasto establece que la variación del gasto computable⁸ no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del PIB a medio plazo de la economía española, mientras que la regla de deuda limita el endeudamiento del conjunto de las CCLL a un máximo del 3 % del PIB nacional (o, a escala individual, a un 110 % de sus ingresos corrientes)⁹.

Al mismo tiempo, cabe destacar las reformas puestas en marcha a partir de 2013, en el marco de la Comisión para la Reforma Pública de las Administraciones Públicas

⁷ En el caso del Estado y de las CCAA, la ley requiere mantener equilibrio presupuestario en términos estructurales, es decir, sin tener en cuenta el componente cíclico del saldo público.

⁸ El gasto computable se define como el gasto no financiero, excluidos los gastos por intereses de la deuda, la parte no discrecional de las prestaciones por desempleo, los fondos finalistas procedentes de la UE o de otras AAPP y las transferencias a las CCAA y CCLL vinculadas al sistema de financiación.

⁹ La autorización de endeudamiento por encima de este nivel es condicional a la adhesión al Fondo de Ordenación (sujeto a medidas de condicionalidad) dentro del Fondo de Financiación de las Entidades Locales. Las entidades con una ratio de deuda de entre el 75 % y el 110 % requieren solicitar autorización del órgano de tutela para endeudarse.

(CORA)¹⁰, con los objetivos de evitar las duplicidades administrativas y de simplificar los procedimientos en la Administración. En el caso de las CCLL, estas reformas se plasmaron en la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que, además de evitar duplicidades, buscaba racionalizar la estructura organizativa de las CCLL, reforzar el control financiero y presupuestario (dotando de más poder a la figura del interventor), y favorecer la iniciativa privada (por ejemplo, mediante la supresión de monopolios municipales en ciertos sectores)^{11, 12}.

10 CORA se creó por Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2012. El 21 de junio de 2013, la Comisión presentó los resultados de su análisis al Consejo de Ministros.

11 La sentencia 107/2017, de 21 de septiembre de 2017, declara la inconstitucionalidad de algunas de las medidas planteadas por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, como las mayorías requeridas para la adopción de acuerdos en las CCLL o la regulación del personal eventual.

12 Según la Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración (constituida en 2013 para realizar un seguimiento de la implementación de las medidas restablecidas en el informe CORA), en su informe trimestral de seguimiento de junio de 2016, se habrían suprimido 1.436 entes públicos en el sector CCLL, ejecutando un total de 193 medidas de las 222 inicialmente planteadas para el conjunto AAPP. Este informe cifra el impacto económico de la reforma en más de 5.000 millones de euros para el sector CCLL, resultantes de medidas implementadas para mejorar la eficiencia (7,7 millones), relacionadas con el empleo público (3.500 millones) y de racionalización orgánica (1.500 millones).

3 La evolución del saldo no financiero de las Corporaciones Locales

Los factores institucionales descritos en la sección anterior determinan en gran medida el marco general actual de gestión de las finanzas de las CCLL y permiten explicar su comportamiento presupuestario reciente. Así, desde la instauración en 2012 de la LOEPSF, todos los sectores que componen las AAPP han mostrado una mejora de su situación presupuestaria muy significativa, que en el caso de las CCLL se ha materializado en el mantenimiento continuado de un superávit no financiero¹³ de en torno al 0,5 % del PIB. Esta situación contrasta con la experiencia histórica previa (véase gráfico 1.1), caracterizada por el equilibrio presupuestario durante la expansión (1995-2007) y por un déficit promedio del 0,6 % del PIB durante el inicio de la crisis económica (2008-2011). Esta mejora en las finanzas de las CCLL a partir de 2012 se debe tanto a un aumento de los ingresos como a una reducción de los gastos, que ocurrieron durante los años 2012 y 2013 (véase gráfico 2). En particular, en 2011 se produjo una caída pronunciada de ingresos y de gastos no financieros, generalizada a casi todos los componentes, que continuó hasta 2013 en el caso de los gastos, mientras que los ingresos empezaron a mostrar síntomas de estabilización ya en 2012. A partir de 2014, ambas partidas mostraron crecimientos similares, si bien claramente inferiores a los observados antes de la crisis. En consecuencia, la diferente dinámica de ambas partidas durante los años 2012 y 2013 dio lugar a la significativa mejora de la situación presupuestaria de las CCLL y a su mantenimiento desde entonces. A continuación se describe cómo la evolución y la composición de ingresos y de gastos han dado lugar a esta dinámica.

Entre los ingresos, sus componentes más importantes han mostrado un comportamiento heterogéneo (véanse gráficos 3.1 y 3.2). Por un lado, las transferencias recibidas (tanto corrientes como de capital) han sufrido un notable descenso desde el inicio de la crisis (con la importante excepción que supusieron las transferencias relacionadas con el Plan E)¹⁴, hasta situarse en la actualidad en niveles similares a los registrados en 2008. Por otro lado, cabe destacar la contribución del IBI al mantenimiento de los ingresos durante la crisis y a su recuperación posterior. Dado que la recaudación del IBI, que supone cerca del 30 % de los ingresos no financieros de las CCLL, viene determinada por el valor catastral de los inmuebles, este impuesto muestra una sensibilidad mucho menor al momento del ciclo económico actual, y refleja con cierto retraso los acontecimientos ocurridos en el mercado de la vivienda¹⁵.

¹³ El saldo no financiero es la diferencia entre los recursos y los empleos no financieros.

¹⁴ Los ingresos y los gastos de capital en 2009 y 2010 están afectados por los planes de inversión pública canalizados a través de los presupuestos municipales (Fondo Estatal de Inversión Local y Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local), comúnmente conocidos como «Plan E». En conjunto, esta medida fiscal ascendió a unos 13.000 millones de euros y su objetivo fue el estímulo de la demanda y del empleo a través de la financiación estatal de proyectos de infraestructura locales [véase Alloza y Sanz (2019)].

¹⁵ La base imponible del IBI es la suma del valor catastral de los bienes inmuebles sujetos a gravamen. Los cambios en el valor catastral obedecen, principalmente, a variaciones en los coeficientes de revaloración reflejados en la Ley de Presupuestos Generales del Estado o a las revisiones catastrales resultantes de procedimientos de valoración colectiva de carácter general. Si bien ambos procedimientos tienen como objetivo aproximar los valores catastrales al valor actual de mercado de los bienes inmuebles, en la práctica existen distintos factores (por ejemplo, la distancia temporal entre los procedimientos de valoración colectiva o las reducciones de la base imponible tras revalorizaciones catastrales) que atenúan la relación contemporánea entre la recaudación por este impuesto y el ciclo económico. Véase Alloza y González (2019) para un análisis más detallado. Además, la recaudación del IBI durante los años 2012 y 2013 se vio afectada por la subida en los tipos de gravamen de este impuesto, recogida en el Real Decreto 20/2011.

En 2012, los ingresos no financieros iniciaron una recuperación, mientras que los gastos no financieros continuaron cayendo. Esta dinámica dio lugar a la aparición de un superavit fiscal, que se mantiene desde entonces.

INGRESOS Y GASTOS NO FINANCIEROS DE LAS CORPORACIONES LOCALES



FUENTES: Intervención General de la Administración del Estado e Instituto Nacional de Estadística.

En este sentido, la recaudación por este impuesto se ha desacelerado hasta el 2% a partir de 2014, tasa muy por debajo de la media histórica de las dos últimas décadas (8,3% entre 1995 y 2014), a consecuencia de una caída tanto en el número de inmuebles construidos como en su valor catastral medio.

Por el lado de los gastos, los tres principales capítulos (gastos de personal, otros gastos en bienes corrientes y servicios, y la formación bruta de capital) crecieron de forma similar hasta 2010, lo que contrasta con la marcada heterogeneidad en su comportamiento posterior (véanse gráficos 3.3 y 3.4). Este aumento continuado produjo un importante incremento del déficit del sector, hasta alcanzar su máximo histórico del -0,8% del PIB en 2011. Después de un breve período de ajuste, los gastos de personal y los otros gastos en bienes corrientes y servicios se han recuperado en términos nominales con respecto a sus niveles precrisis.

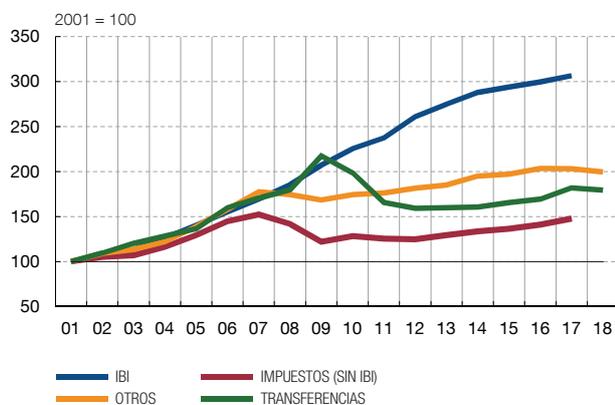
Dicha recuperación contrasta significativamente con la evolución de la inversión pública. Esta variable aumentó notablemente en 2009, como consecuencia de los planes de estímulo fiscal (Plan E), pero ha registrado una caída sustancial desde entonces, situándose en 2018 en un nivel similar al de 1999, un 54% inferior al máximo de 2007 (su valor más alto sin contar el efecto del Plan E)¹⁶. Esta reducción de la inversión, especialmente intensa entre 2010 y 2012, parece haber sido el principal factor de ajuste de las CCLL para lograr el cumplimiento de la regla de gasto. En este sentido, la relajación de los criterios de la regla de gasto en 2014¹⁷

¹⁶ La caída de la inversión pública es generalizada en el conjunto de AAPP [véase Pérez y Solera (2017)].

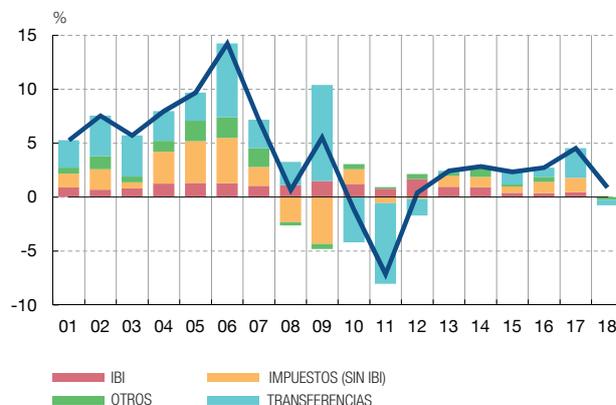
¹⁷ En 2014 se modificó la LOEPSF introduciendo la disposición sexta, que permite a las entidades con un presupuesto saneado ejecutar gasto en inversiones financieramente sostenibles (detalladas en la disposición decimosexta del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales) por encima del límite impuesto por la regla de gasto.

Los ingresos no financieros iniciaron un importante ajuste en 2008, si bien los ingresos por recaudación del IBI, menos relacionados con el momento actual del ciclo económico, siguieron registrando un crecimiento positivo. Por el lado de los gastos no financieros, el mayor ajuste se produjo en el capítulo de inversiones reales, que, a diferencia de otras partidas, no ha recuperado su nivel anterior a la crisis.

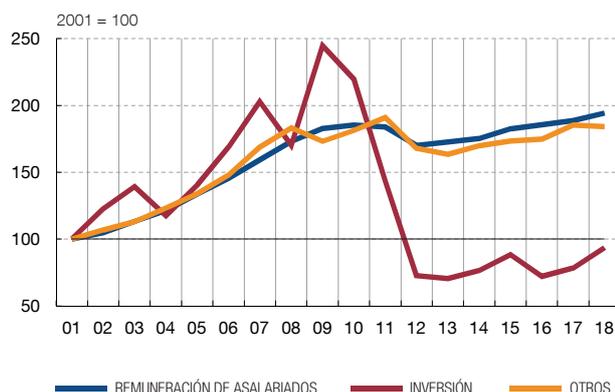
1 INGRESOS NO FINANCIEROS DE LAS CCLL, POR CAPÍTULO (a)



2 CONTRIBUCIONES AL CRECIMIENTO DE LOS INGRESOS NO FINANCIEROS



3 GASTOS NO FINANCIEROS DE LAS CCLL, POR CAPÍTULO



4 CONTRIBUCIONES AL CRECIMIENTO DE LOS GASTOS NO FINANCIEROS



FUENTE: Intervención General de la Administración del Estado.

a No se dispone del dato de ingresos por IBI para 2018.

ha venido acompañada de un crecimiento medio positivo de la inversión, si bien todavía se encuentra en niveles lejanos de los registrados antes de 2008¹⁸.

No obstante, puesto que el sector de CCLL es relativamente heterogéneo, la dinámica del agregado podría ocultar comportamientos individuales diferentes. Por ello, a continuación se analiza la evolución de estas variables a escala de cada ayuntamiento.

18 Cabe destacar que el posible impacto de la baja inversión pública depende de la productividad del capital público instalado. De esta manera, cabe esperar que, si la baja inversión pública se traduce en un menor número de proyectos que aumentan la productividad de los factores privados, el posible efecto económico negativo sea más severo. Esta hipótesis requeriría un análisis detallado de la eficiencia de los proyectos llevados a cabo y de su impacto en la economía local.

4 La mejora generalizada del saldo individual de las Corporaciones Locales

El superávit presupuestario del agregado del sector, descrito en la sección anterior, también se extiende a una amplia mayoría de las entidades que lo componen. En particular, el comportamiento individual de los ayuntamientos, el grupo más numeroso dentro del sector CCLL^{19, 20}, ha sido relativamente homogéneo. Como se puede apreciar en el gráfico 4.1, la distribución de los ayuntamientos según el saldo presupuestario per cápita ha registrado una importante mejora, desplazándose claramente a la derecha. En efecto, el porcentaje de municipios en situación deficitaria se ha reducido del 32 % en 2005 al 10 % en 2017, pasando el saldo presupuestario per cápita, en el 25 % de municipios que presentaban un mayor déficit en 2005, de un déficit de 49 euros por persona en 2005 a un superávit de 50 euros en 2017.

Esta mejora ha tenido, además, un carácter generalizado, sin grandes diferencias por tamaño del ayuntamiento o por situación de las arcas públicas antes de la crisis. En particular, el gráfico 4.2 muestra una evolución del saldo presupuestario muy similar entre los municipios de diferente tamaño. Si bien la mejora del saldo a partir de 2012 ha sido especialmente pronunciada en los de mayor dimensión (más de 250.000 habitantes), explicando en torno al 40 % del superávit del sector, también se ha observado en el resto de los segmentos por tamaño, de forma que incluso la aportación de los de menos de 20.000 habitantes ha sido relevante (25 % del saldo).

En lo que respecta al gasto en inversión, los datos a escala municipal confirman su importancia para explicar una parte muy significativa de la caída de los gastos del sector, así como su carácter generalizado. De hecho, según ilustra el gráfico 4.3, la mayoría de los ayuntamientos ha disminuido el porcentaje de sus gastos dedicados a la inversión con respecto a antes de la crisis, puesto que la distribución según el porcentaje del gasto dedicado a la inversión se ha desplazado claramente a la izquierda. Además, esta contracción de la inversión se ha producido de forma simétrica en todos los segmentos por tamaño de las CCLL (véase gráfico 4.4).

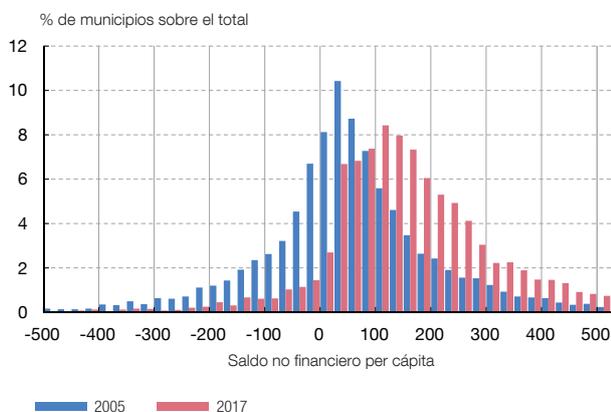
La mejora generalizada de las finanzas públicas (y la reducción de la inversión pública) no parece responder a aspectos idiosincrásicos de cada municipio, sino más bien a factores generales que afectan al conjunto de las instituciones que forman el sector CCLL. De hecho, la probabilidad de presentar unas cuentas deficitarias después de la reforma de 2012 no parece estar relacionada con la situación de partida antes de la crisis. Así, si nos centramos en los municipios que tenían déficit (34 % del total) o un nivel elevado de deuda pública (percentil 75 %) en 2005, observamos que únicamente en torno al 10 % presenta un saldo negativo

¹⁹ Nuestro análisis del comportamiento individual excluye las diputaciones, con el objetivo de mantener un grupo de instituciones con similares competencias. Sin embargo, los resultados obtenidos en esta sección ofrecen una lectura muy similar cuando se incluye el total de las instituciones que conforman las CCLL.

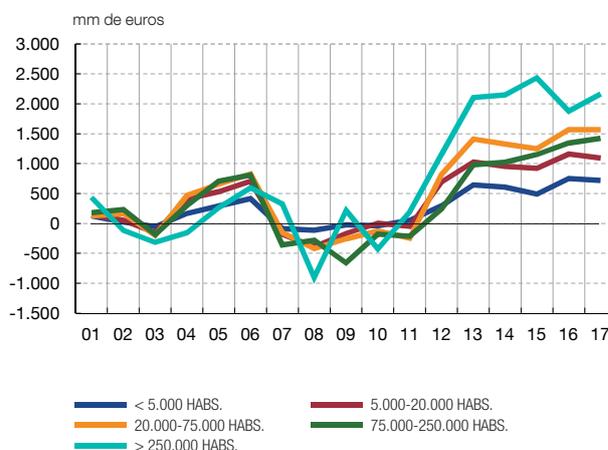
²⁰ Los datos de presupuestos liquidados por ayuntamiento están disponibles para el período 2001-2017, si bien se refieren a contabilidad presupuestaria, que contabiliza los gastos y los ingresos en el momento en que se hacen efectivos y no cuando se generan los derechos o criterio del devengo en el que está basada la Contabilidad Nacional.

La distribución del saldo no financiero per cápita se desplazó de forma significativa hacia la derecha entre 2005 y 2017, por la mejora del saldo presupuestario de la mayoría de los municipios. Al mismo tiempo, la ratio de inversión real sobre el total de gastos no financieros sufrió un descenso generalizado. Ambos fenómenos se extendieron de forma relativamente homogénea a municipios de distinto tamaño.

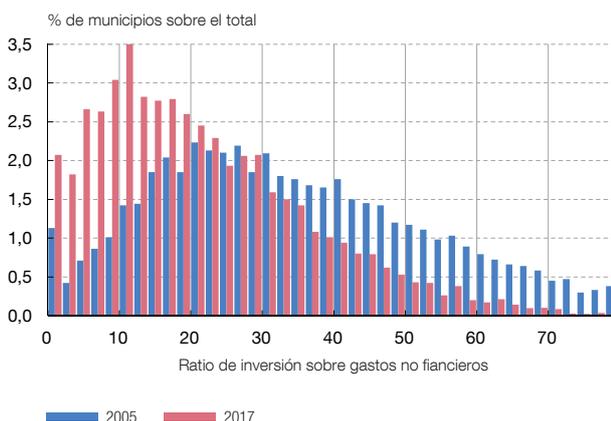
1 DISTRIBUCIÓN DE MUNICIPIOS SEGÚN SU SALDO NO FINANCIERO (a)



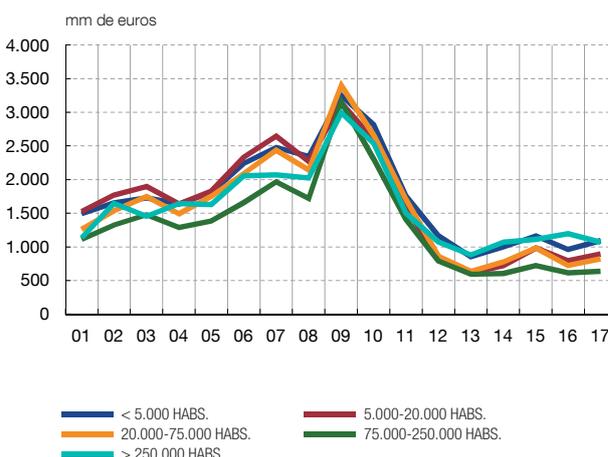
2 SALDO NO FINANCIERO, POR TAMAÑO DE MUNICIPIO



3 DISTRIBUCIÓN DE MUNICIPIOS SEGÚN SU RATIO DE INVERSIÓN (b)



4 INVERSIÓN REAL, POR TAMAÑO DE MUNICIPIO



FUENTE: Ministerio de Hacienda.

- a El eje horizontal se ha truncado en valores de -500 y 500 euros per cápita para facilitar la lectura.
- b El eje horizontal se ha truncado en el valor 80 para facilitar la lectura.

en 2017, porcentaje idéntico al del resto de los municipios. A este respecto, cabe destacar el efecto que ha podido tener el cambio en el marco presupuestario implementado en la LOEPSF. En la actualidad, algo más del 90% de los municipios cumple con el objetivo de estabilidad presupuestaria, un porcentaje que se mantiene por encima del 80% cuando se analiza el cumplimiento de la regla de gasto, según datos del Ministerio de Hacienda.

5 El impacto de la mejora de las finanzas locales en la reducción de deuda

La acumulación de un superávit no financiero tan significativo por parte de las CCLL ha tenido un impacto directo sobre el *stock* de deuda del sector.

Las CCLL han recurrido históricamente a la deuda (tanto vía préstamos como mediante la emisión de valores, en el caso de municipios con más población) para sufragar parte de sus necesidades de financiación, si bien no lo han hecho de forma tan intensa como otros sectores de las AAPP²¹. Así, el *stock* de deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) en porcentaje del PIB o el de los ingresos corrientes (una medida de su capacidad de pago) se mantuvieron relativamente estables (en torno al 2,8% y al 55 %, respectivamente) durante el período anterior a la crisis (véase gráfico 5.1). No obstante, a partir de 2012, el conjunto de medidas dirigidas a dotar de liquidez a los proveedores de CCLL, que habían visto incrementar sus facturas pendientes de pago de forma muy significativa durante la crisis económica, supuso un aumento importante del endeudamiento de estas entidades con el Estado (del 0,9% del PIB en 2012)²². Este ha sido especialmente notable en el caso de los municipios medianos (entre 20.000 y 250.000 habitantes). A partir de ese momento, las CCLL se embarcaron en un proceso de desapalancamiento que ha reducido de manera notable su nivel de endeudamiento. En términos nominales, el *stock* de deuda se ha reducido un 41 % con respecto al valor máximo alcanzado en 2012, mientras que la ratio de deuda sobre los ingresos corrientes se ha reducido a la mitad, hasta situarse en 2018 en el 36 %. De este modo, el sector de CCLL en su conjunto presenta en la actualidad una deuda PDE del 2,1 % del PIB, un valor inferior al límite de endeudamiento del 3 % establecido por la LOEPSF.

Cabe destacar que, si bien este proceso de desapalancamiento ha sido generalizado, su ritmo está siendo muy desigual entre los municipios de acuerdo con su tamaño (véase gráfico 5.2). Así, los municipios más pequeños (menos de 20.000 habitantes) y, en especial, los más grandes (más de 250.000 habitantes) han reducido su *stock* de deuda con respecto al máximo alcanzado en 2012 un 39 % y un 42 %, respectivamente, hasta el 0,1 % y el 0,7 % del PIB. Por el contrario, el ritmo de desapalancamiento ha sido menor para los municipios de tamaño medio (un 28 % mayor para los municipios de entre 20.000 y 75.000 habitantes y un 15 % para los de más de 250.000), hasta una ratio de deuda sobre el PIB del 0,2% en 2017. Esta heterogeneidad en la reducción del nivel de deuda contrasta con la homogeneidad en la consecución de superávits no financieros por tamaño (y la dinámica de otros capítulos presupuestarios, como es el caso de la inversión pública) y sugiere que habría espacio para que el proceso de desapalancamiento pudiera extenderse al conjunto del sector²³.

²¹ Véase Delgado, García y Zubimendi (2018) para un análisis detallado de la evolución reciente de la deuda de las AAPP.

²² Originalmente, este sistema de ayudas se instrumentó a través del Fondo para la Financiación del Pago a Proveedores (FFPP). Desde diciembre de 2014, el Fondo de Financiación a Corporaciones Locales ha asumido esta deuda. Véase Delgado *et al.* (2015) para una descripción detallada de estas medidas y de sus efectos en la economía.

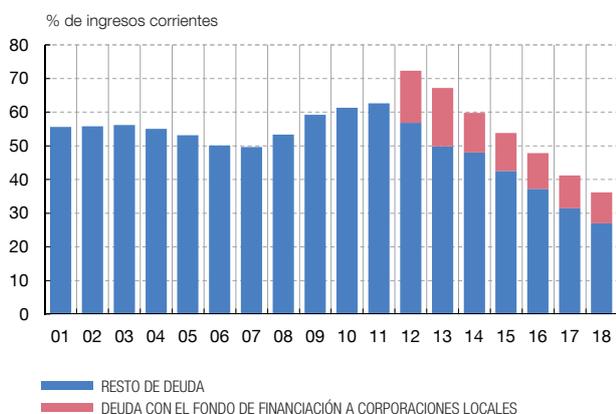
²³ El artículo 32 de la LOEPSF (junto con la disposición sexta) determina los usos que se pueden hacer del superávit alcanzado. En particular, la LOEPSF vincula la consecución de un superávit con la reducción del endeudamiento neto (siempre que la entidad cuente con un remanente de tesorería para gastos generales positivo).

COMPOSICIÓN Y EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS Y DE LOS GASTOS NO FINANCIEROS DE LAS CORPORACIONES LOCALES

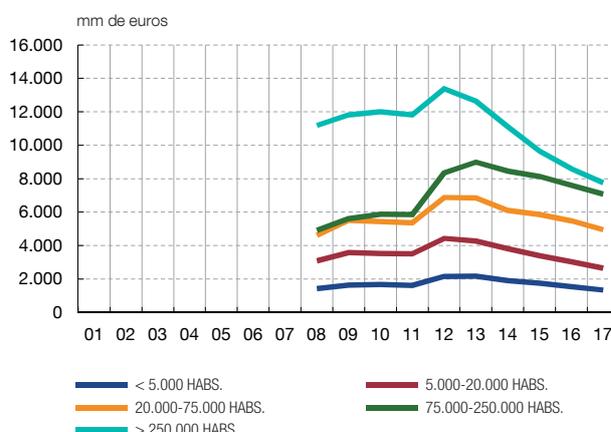
GRÁFICO 5

Las CCLL han reducido su ratio de deuda sobre el PIB en más de 2 puntos porcentuales (pp) desde su nivel máximo alcanzado en 2012 (36 pp de reducción en la ratio sobre ingresos propios). Este desapalancamiento ha sido generalizado, pero ha ocurrido con mayor intensidad en municipios grandes. Al mismo tiempo, las CCLL han aumentado sustancialmente sus activos financieros mediante la acumulación de efectivo y depósitos.

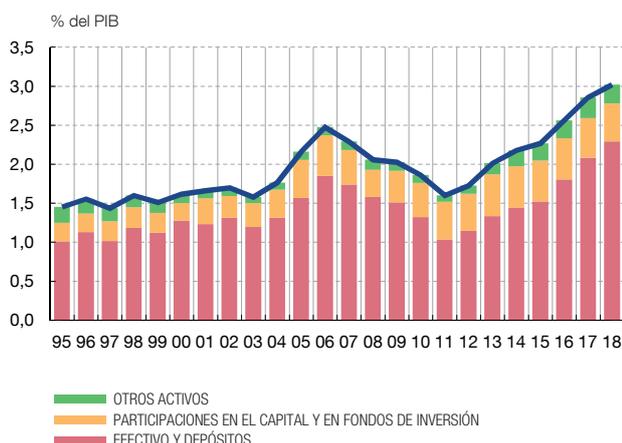
1 EVOLUCIÓN DE LA RATIO DE DEUDA SOBRE INGRESOS CORRIENTES



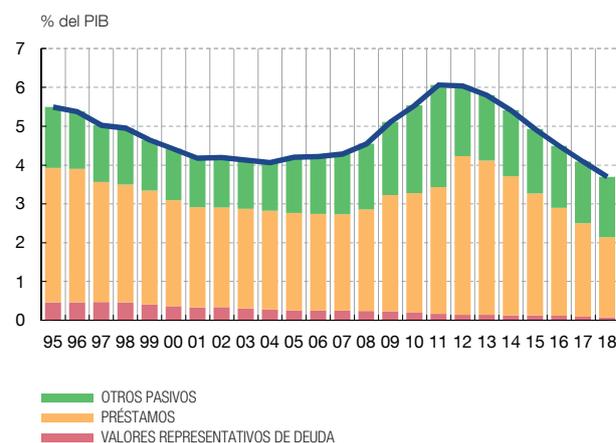
2 STOCK DE DEUDA VIDA, POR TAMAÑO DE MUNICIPIO



3 ACTIVOS FINANCIEROS DE LAS CORPORACIONES LOCALES (a)



4 PASIVOS FINANCIEROS DE LAS CORPORACIONES LOCALES (a)



FUENTE: Intervención General de la Administración del Estado.

a Cuentas financieras no consolidadas.

La mejora de la situación financiera de las CCLL también es perceptible en la acumulación de activos financieros. Entre 2011 y 2018, las CCLL han incrementado su *stock* de activos financieros en cerca de 1,4 pp del PIB (hasta situarse en una ratio del 3% sobre el PIB), principalmente en forma de efectivo y depósitos (véase gráfico 5.3). Al mismo tiempo, durante este período se ha producido una reducción de los pasivos financieros (un concepto más amplio que la deuda PDE mencionada anteriormente) de cerca de 2,4 pp del PIB (véase gráfico 5.4), de los cuales 1,3 pp se deben a la mejora en deuda PDE. La mejora del balance financiero de las CCLL ha permitido que la ratio de activos sobre pasivos consolidados se sitúe en el 0,7%, un valor inferior al del promedio de la UE (con una ratio de activos sobre pasivos cercana a 1).

Finalmente, cabe destacar que la mejora financiera de las CCLL también se ha extendido al sector público corporativo dependiente de estas. Este sector está comprendido por empresas públicas locales que, si bien no forman parte de las CCLL en la Contabilidad Nacional, mantienen aun así una vinculación con estas, en tanto que se financian en gran medida a través de sus transferencias (empresas de transporte público o aguas, entre otros). Así, el sector corporativo local ha reducido su *stock* de deuda en algo más de un 60% desde el máximo alcanzado en 2010, hasta situarse en la actualidad en un 1,7% del PIB.

Bibliografía

- ALLOZA, M., y C. SANZ (2019). *Jobs Multipliers: Evidence from a Large Fiscal Stimulus in Spain*, Documentos de Trabajo, n.º 1922, Banco de España.
- ALLOZA, M., y V. GONZÁLEZ (2019). «El impuesto sobre bienes inmuebles en España», de próxima publicación.
- DELGADO TÉLLEZ, M., 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.
- DELGADO, M., B. GARCÍA y L. ZUBIMENDI (2018). «La evolución de la deuda pública en España en 2017», Notas Económicas, *Boletín Económico*, 2/2018, Banco de España.
- HERNÁNDEZ DE COS, P., y J. J. PÉREZ (2013). «La nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria», *Boletín Económico*, abril, Banco de España, pp. 65-78.
- PÉREZ J. J., e I. SOLERA (2017). «La evolución de la inversión pública durante la crisis y la recuperación», Notas Económicas, *Boletín Económico*, 4/2017, Banco de España.

PUBLICACIONES DEL BANCO DE ESPAÑA

DOCUMENTOS OCASIONALES

- 1401 JOSÉ MARÍA SERENA y EVA VALDEOLIVAS: Integración financiera y modelos de financiación de los bancos globales.
- 1402 ANTONIO MONTESINOS, JAVIER J. PÉREZ y ROBERTO RAMOS: El empleo de las administraciones públicas en España: caracterización y evolución durante la crisis.
- 1403 SAMUEL HURTADO, PABLO MANZANO, EVA ORTEGA y ALBERTO URTASUN: Update and re-estimation of the Quarterly Model of Banco de España (MTBE).
- 1404 JUAN CARLOS BERGANZA, IGNACIO HERNANDO y JAVIER VALLÉS: Los desafíos para la política monetaria en las economías avanzadas tras la Gran Recesión.
- 1405 FERNANDO LÓPEZ VICENTE y JOSÉ MARÍA SERENA GARRALDA: Macroeconomic policy in Brazil: inflation targeting, public debt structure and credit policies.
- 1406 PABLO HERNÁNDEZ DE COS y DAVID LÓPEZ RODRÍGUEZ: Estructura impositiva y capacidad recaudatoria en España: un análisis comparado con la UE. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 1407 OLYMPIA BOVER, ENRIQUE CORONADO y PILAR VELILLA: The Spanish survey of household finances (EFF): description and methods of the 2011 wave.
- 1501 MAR DELGADO TÉLLEZ, PABLO HERNÁNDEZ DE COS, SAMUEL HURTADO y JAVIER J. PÉREZ: Los mecanismos extraordinarios de pago a proveedores de las Administraciones Públicas en España. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 1502 JOSÉ MANUEL MONTERO y ANA REGIL: La tasa de actividad en España: resistencia cíclica, determinantes y perspectivas futuras.
- 1503 MARIO IZQUIERDO y JUAN FRANCISCO JIMENO: Employment, wage and price reactions to the crisis in Spain: Firm-level evidence from the WDN survey.
- 1504 MARÍA DE LOS LLANOS MATEA: La demanda potencial de vivienda principal.
- 1601 JAVIER MENCIA y JESÚS SAURINA: Política macroprudencial: objetivos, instrumentos e indicadores. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 1602 LUIS MOLINA, ESTHER LÓPEZ y ENRIQUE ALBEROLA: El posicionamiento exterior de la economía española.
- 1603 PILAR CUADRADO y ENRIQUE MORAL-BENITO: El crecimiento potencial de la economía española (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 1604 HENRIQUE S. BASSO y JAMES COSTAIN: Macroprudential theory: advances and challenges.
- 1605 PABLO HERNÁNDEZ DE COS, AITOR LACUESTA y ENRIQUE MORAL BENITO: An exploration of real-time revisions of output gap estimates across European countries.
- 1606 PABLO HERNÁNDEZ DE COS, SAMUEL HURTADO, FRANCISCO MARTÍ y JAVIER J. PÉREZ: Public finances and inflation: the case of Spain.
- 1607 JAVIER J. PÉREZ, MARIE AOURIRI, MARÍA M. CAMPOS, DMITRIJ CELOV, DOMENICO DEPALO, EVANGELIA PAPAPETROU, JURGA PESLIAKAITĖ, ROBERTO RAMOS y MARTA RODRÍGUEZ-VIVES: The fiscal and macroeconomic effects of government wages and employment reform.
- 1608 JUAN CARLOS BERGANZA, PEDRO DEL RÍO y FRUCTUOSO BORRALLO: Determinants and implications of low global inflation rates.
- 1701 PABLO HERNÁNDEZ DE COS, JUAN FRANCISCO JIMENO y ROBERTO RAMOS: El sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reforma. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 1702 EDUARDO BANDRÉS, MARÍA DOLORES GADEA-RIVAS y ANA GÓMEZ-LOSCOS: Regional business cycles across Europe.
- 1703 LUIS J. ÁLVAREZ e ISABEL SÁNCHEZ: A suite of inflation forecasting models.
- 1704 MARIO IZQUIERDO, JUAN FRANCISCO JIMENO, THEODORA KOSMA, ANA LAMO, STEPHEN MILLARD, TAIRI RÕÕM y ELIANA VIVIANO: Labour market adjustment in Europe during the crisis: microeconomic evidence from the Wage Dynamics Network survey.
- 1705 ÁNGEL LUIS GÓMEZ y M.ª DEL CARMEN SÁNCHEZ: Indicadores para el seguimiento y previsión de la inversión en construcción.
- 1706 DANILO LEIVA-LEON: Monitoring the Spanish Economy through the Lenses of Structural Bayesian VARs.
- 1707 OLYMPIA BOVER, JOSÉ MARÍA CASADO, ESTEBAN GARCÍA-MIRALLES, JOSÉ MARÍA LABEAGA y ROBERTO RAMOS: Microsimulation tools for the evaluation of fiscal policy reforms at the Banco de España.
- 1708 VICENTE SALAS, LUCIO SAN JUAN y JAVIER VALLÉS: The financial and real performance of non-financial corporations in the euro area: 1999-2015.

- 1709 ANA ARENCIBIA PAREJA, SAMUEL HURTADO, MERCEDES DE LUIS LÓPEZ y EVA ORTEGA: New version of the Quarterly Model of Banco de España (MTBE).
- 1801 ANA ARENCIBIA PAREJA, ANA GÓMEZ LOSCOS, MERCEDES DE LUIS LÓPEZ y GABRIEL PÉREZ QUIRÓS: A short-term forecasting model for the Spanish economy: GDP and its demand components.
- 1802 MIGUEL ALMUNIA, DAVID LÓPEZ-RODRÍGUEZ y ENRIQUE MORAL-BENITO: Evaluating the macro-representativeness of a firm-level database: an application for the Spanish economy.
- 1803 PABLO HERNÁNDEZ DE COS, DAVID LÓPEZ RODRÍGUEZ y JAVIER J. PÉREZ: Los retos del desaholamiento público. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 1804 OLYMPIA BOVER, LAURA CRESPO, CARLOS GENTO y ISMAEL MORENO: The spanish survey of household finances (EFF): Description and methods of the 2014 wave.
- 1805 ENRIQUE MORAL-BENITO: The microeconomic origins of the Spanish boom.
- 1806 BRINDUSA ANGHIEL, HENRIQUE BASSO, OLYMPIA BOVER, JOSÉ MARÍA CASADO, LAURA HOSPIDO, MARIO IZQUIERDO, IVAN A. KATARYNIUK, AITOR LACUESTA, JOSÉ MANUEL MONTERO y ELENA VOZMEDIANO: La desigualdad de la renta, el consumo y la riqueza en España. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 1807 MAR DELGADO-TÉLLEZ y JAVIER J. PÉREZ: Institutional and economic determinants of regional public debt in Spain.
- 1808 CHENXU FU y ENRIQUE MORAL-BENITO: The evolution of Spanish total factor productivity since the Global Financial Crisis.
- 1809 CONCHA ARTOLA, ALEJANDRO FIORITO, MARÍA GIL, JAVIER J. PÉREZ, ALBERTO URTASUN y DIEGO VILA: Monitoring the Spanish economy from a regional perspective: main elements of analysis.
- 1810 DAVID LÓPEZ-RODRÍGUEZ y CRISTINA GARCÍA CIRIA: Estructura impositiva de España en el contexto de la Unión Europea.
- 1811 JORGE MARTÍNEZ: Previsión de la carga de intereses de las Administraciones Públicas.
- 1901 CARLOS CONESA: Bitcoin: ¿una solución para los sistemas de pago o una solución en busca de problema? (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 1902 AITOR LACUESTA, MARIO IZQUIERDO y SERGIO PUENTE: Un análisis del impacto de la subida del salario mínimo interprofesional en 2017 sobre la probabilidad de perder el empleo. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 1903 EDUARDO GUTIÉRREZ CHACÓN y CÉSAR MARTÍN MACHUCA: Exporting Spanish firms. Stylized facts and trends.
- 1904 MARÍA GIL, DANILO LEIVA-LEON, JAVIER J. PÉREZ y ALBERTO URTASUN: An application of dynamic factor models to nowcast regional economic activity in Spain.
- 1905 JUAN LUIS VEGA (COORDINADOR): *Brexit*: balance de situación y perspectivas.
- 1906 JORGE E. GALÁN: Measuring credit-to-GDP gaps. The Hodrick-Prescott filter revisited.
- 1907 VÍCTOR GONZÁLEZ-DÍEZ y ENRIQUE MORAL-BENITO: El proceso de cambio estructural de la economía española desde una perspectiva histórica. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 1908 PANA ALVES, DANIEL DEJUÁN y LAURENT MAURIN: Can survey-based information help assess investment gaps in the EU?
- 1909 OLYMPIA BOVER, LAURA HOSPIDO and ERNESTO VILLANUEVA: The Survey of Financial Competences (ECF): description and methods of the 2016 wave.
- 1910 LUIS JULIÁN ÁLVAREZ: El índice de precios de consumo: usos y posibles vías de mejora.
- 1911 ANTOINE BERTHOU, ÁNGEL ESTRADA, SOPHIE HAINCOURT, ALEXANDER KADOW, MORITZ A. ROTH y MARIE-ELISABETH DE LA SERVE: Assessing the macroeconomic impact of Brexit through trade and migration channels.
- 1912 RODOLFO CAMPOS y JACOPO TIMINI: An estimation of the effects of Brexit on trade and migration.
- 1913 DUNCAN VAN LIMBERGEN, MARCO HOEBERICHTS, ANA DE ALMEIDA y TERESA SASTRE: A tentative exploration of the effects of Brexit on foreign direct investment vis-à-vis the United Kingdom.
- 1914 MARÍA DOLORES GADEA-RIVAS, ANA GÓMEZ-LOSOS y EDUARDO BANDRÉS: Ciclos económicos y *clusters* regionales en Europa.
- 1915 MARIO ALLOZA y PABLO BURRIEL: La mejora de la situación de las finanzas públicas de las Corporaciones Locales en la última década.