

## BOLETIN ANALITICO

---

### LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES DE RÉGIMEN COMÚN PUEDEN MANTENER UN NIVEL DE SOLVENCIA ELEVADO DURANTE LA CRISIS

Madrid, 4 de Noviembre de 2011. En opinión de Standard & Poor's Rating Services, en España, las diputaciones provinciales constituyen el escalón más solvente de la administración territorial española, a excepción del sistema foral. Opinamos que sus incentivos para mantener unas finanzas saneadas son más fuertes que los de comunidades autónomas y ayuntamientos. Las diputaciones no prestan servicios directos a los ciudadanos; y por tanto, están menos sujetas a la presión ciudadana para mantener o aumentar servicios e inversiones. Además, pensamos que la inversión, un componente importante de su gasto, puede remodelarse fácilmente. A todo ello se añaden unos ingresos más predecibles (basados en transferencias del presupuesto del Estado y menos susceptibles de sobrepresupuestación) y un régimen de disciplina fiscal que enfatiza el equilibrio presupuestario. Estos factores facilitan la aplicación de programas de austeridad y el cumplimiento de sus objetivos fiscales.

De hecho, la mayoría de las diputaciones disfruta de fuertes márgenes operativos, niveles de deuda bajos o moderados, y en general, posiciones de liquidez desahogadas. En 2008, partían de una situación saneada o altamente saneada. En 2010, las diputaciones incurrieron déficits relevantes, pero ello fue sobre todo consecuencia de lo que consideramos una expansión voluntaria y controlada del gasto, y ocurrió en línea con lo previsto en sus presupuestos. Para 2011, estimamos una fuerte recuperación de su ejecución presupuestaria, de nuevo en línea con sus objetivos presupuestarios.

En nuestra opinión, las diputaciones poseen los incentivos, el marco legal y la flexibilidad necesarios para evitar una grave erosión de sus ratios financieros durante nuestro horizonte de previsión (2011-2013). De hecho, esperamos que el nivel de deuda de las diputaciones (el 0,5% de la deuda del conjunto de todas las administraciones públicas en 2010) se mantendrá en niveles moderados (en torno al 60% de los ingresos operativos consolidados) durante los dos próximos años.

En suma, creemos que el perfil crediticio de las diputaciones –considerado en términos agregados– es superior al perfil crediticio del escalón autonómico y municipal. En este sentido, la **Diputación de Barcelona** –que en nuestra opinión ejemplifica la fortaleza crediticia de las diputaciones de régimen común– ostenta un *rating* a largo plazo '**AA-/Negativo**'. El *rating* de la Diputación de Barcelona está limitado por el *rating* del **Reino de España** (AA-/A1+/negativo). La perspectiva negativa sobre la diputación se deriva exclusivamente de nuestra perspectiva sobre el Reino de España.

## **Buena capacidad para mantener un sólido perfil crediticio en circunstancias adversas**

A nuestro modo de ver, las diputaciones no tienen incentivos para permitir un deterioro de su perfil crediticio. Pensamos que las diputaciones ajustaran su gasto en la medida necesaria para evitar un deterioro sustancial en sus cuentas.

Basamos esta conclusión en nuestra opinión acerca de la falta de presión directa sobre el gasto de las diputaciones, su flexibilidad para remodelar inversiones, la fácil presupuestación de los ingresos, y un marco legal más estricto. De hecho, tras los presupuestos deficitarios de 2010, casi todas las diputaciones han aprobado presupuestos equilibrados.

Pensamos que el perfil crediticio de las diputaciones presenta tres fortalezas:

### **1. Fuerte flexibilidad financiera debido a menores presiones sobre el gasto**

Pensamos que las diputaciones tienen mayor capacidad para ajustar su gasto en caso de necesidad.

Esta flexibilidad en el gasto de las diputaciones proviene de la naturaleza de sus competencias. Las diputaciones constituyen un 'back-office', o respaldo técnico, generalmente de alta calidad crediticia, en favor de los ayuntamientos de su jurisdicción. Las diputaciones prestan servicios internos a los municipios, especialmente a los más pequeños; por ejemplo, servicios de contabilidad, servicios jurídicos, formación del personal y recaudación de impuestos. Por otro lado, realizan inversiones que, bien por su escala, bien porque exceden los límites geográficos de un municipio concreto, o bien por la propia situación financiera de las arcas municipales, no podrían llevarse a cabo fácilmente por los ayuntamientos, en nuestra opinión.

En consecuencia, las diputaciones no prestan servicios directos al ciudadano y están sometidas, a nuestro parecer, a menor presión por parte de la población. Por este motivo creemos que potenciales ajustes del gasto de las diputaciones son menos difíciles de implementar, comparado con otros niveles de la administración pública.

### **2. Ingresos predecibles que permiten menores desviaciones presupuestarias**

Los ingresos diputaciones son básicamente transferencias del Estado que en general son predecibles e inequívocas (no están sujetas a diversas interpretaciones). (Ver anexo 2). En consecuencia, vemos un riesgo bajo de desviaciones relevantes en su presupuesto de ingresos.

Por el contrario, las desviaciones presupuestarias de Comunidades y Ayuntamientos españoles en el periodo 2009-2010 han obedecido en parte a partidas de ingresos sobrepresupuestadas. (Por ejemplo, a ingresos ligados a la construcción y la compraventa de viviendas o a interpretaciones erróneas respecto de transferencias estatales de fondos que finalmente no han tenido lugar).

### **3. Un marco legal que enfatiza el equilibrio presupuestario**

Las diputaciones están obligadas por la ley de estabilidad presupuestaria a presentar déficit cero o superávit (ver anexo 3). En contraste, el sistema español permite que las comunidades y los municipios (con población superior a 75.000 habitantes), incurran en ciertos niveles de déficit.

Este mayor énfasis institucional en el déficit cero para las diputaciones se ha traducido, en nuestra opinión, en una tradición de ejecuciones presupuestarias sistemáticamente disciplinada y sin desviaciones, y una consideración del déficit como recurso exclusivamente coyuntural.

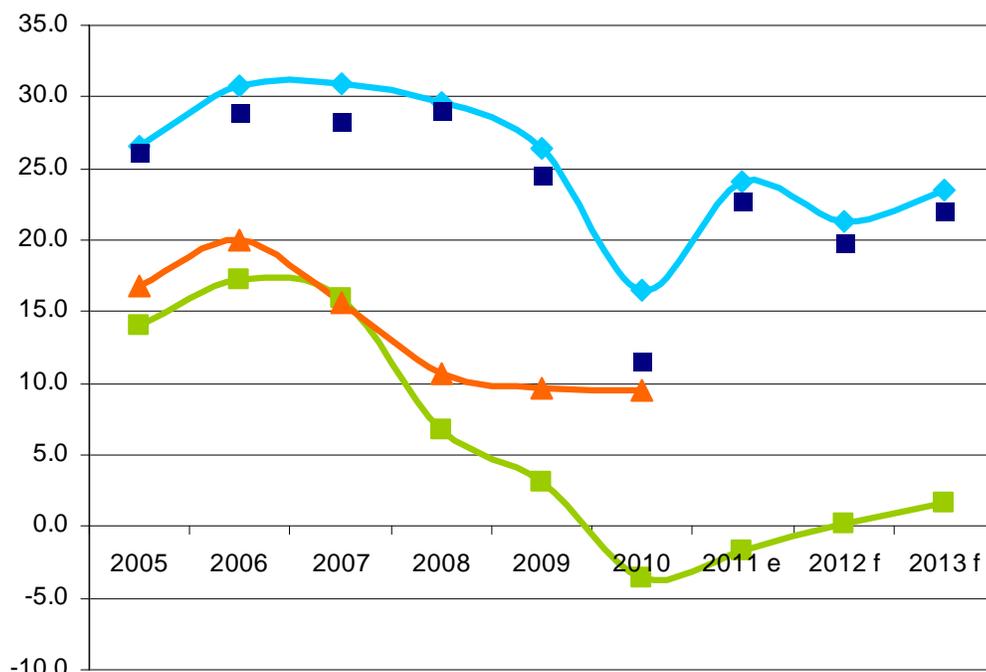
Por el lado negativo, el perfil crediticio de las diputaciones se ve lastrado por la naturaleza de sus ingresos. Los recursos de las diputaciones son básicamente trasferencias del gobierno central, que han disminuido como consecuencia de la crisis económica española. Una reducción drástica de los fondos procedentes del gobierno central constituye, en nuestra opinión, el principal riesgo potencial que afrontan las diputaciones.

Dicho esto, nuestro escenario base actualmente no incorpora una recesión económica en España. Por lo tanto, no introduce una brusca caída en los ingresos de las diputaciones. Nuestro escenario base asume que los ingresos de las diputaciones crecerán a ritmo exiguo (o como máximo podrían decrecer ligeramente) durante los próximos años. Ahora bien, incluso en nuestro caso pesimista (caídas más sustanciales en las transferencias del Estado) pensamos que las diputaciones estarían en disposición de evitar una dislocación de sus ratios de ejecución presupuestaria aplicando ajustes más intensos.

### **Las Diputaciones Provinciales constituyen el escalón de mayor solvencia crediticia entre las administraciones territoriales de régimen común**

Como se aprecia en los gráficos 1, 2 y 3, tras el estallido de la crisis en España en 2008, los ratios financieros de las diputaciones en términos agregados, se han deteriorado respecto a años precedentes. No obstante, al final de 2010 las diputaciones seguían exhibiendo, en términos agregados, una posición financiera más sólida que la de municipios y comunidades autónomas de régimen común.

**Gráfico 1. Diputaciones provinciales de régimen común  
Ahorro corriente / Ingresos corrientes (%)**

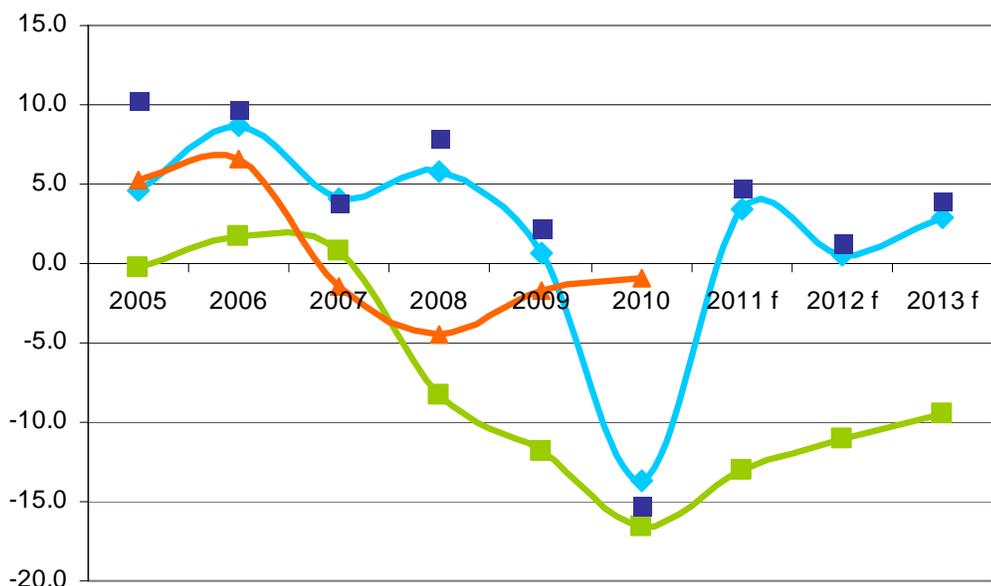


e- estimacion de Standard & Poor's  
 f- proyeccion de Standard & Poor's

- ◆ Diputaciones de régimen común
- Comunidades Autónomas de régimen común
- ▲ Municipios
- Diputación de Barcelona

©Standard & Poor's 2011

**Gráfico 2. Diputaciones provinciales de régimen común  
Superávit (déficit) / Ingresos totales (%)**

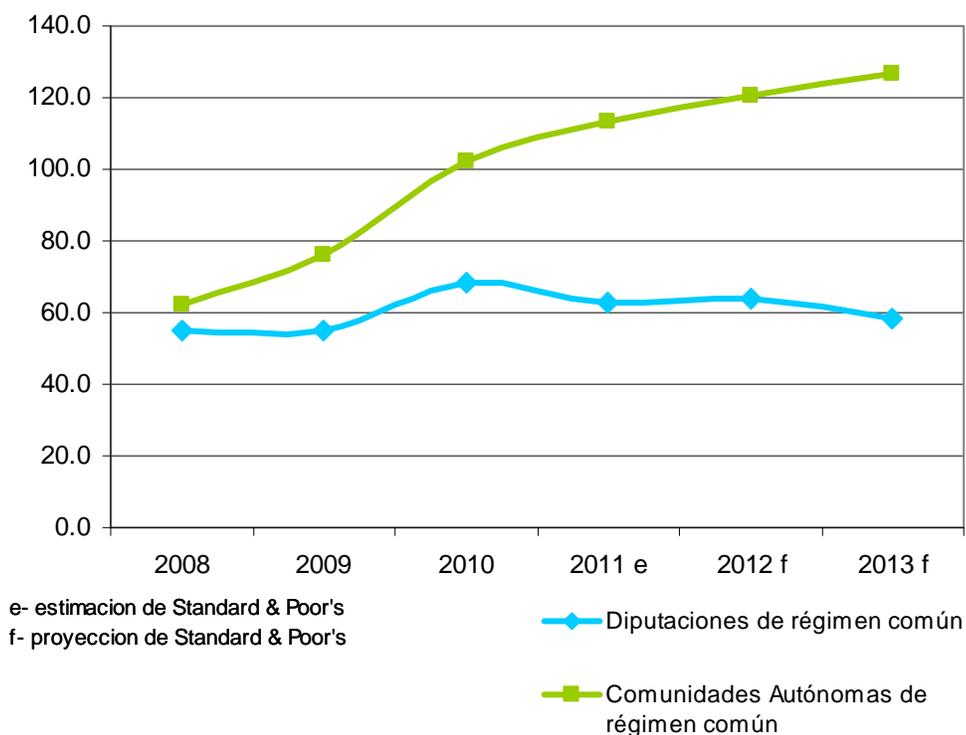


e- estimacion de Standard & Poor's  
f- proyeccion de Standard & Poor's

- ◆ Diputaciones de régimen común
- Comunidades Autónomas de régimen común
- ▲ Municipios
- Diputación de Barcelona

© Standard & Poor's 2011

**Gráfico 3. Diputaciones provinciales de régimen común  
Deuda / Ingresos corrientes (%)**



© Standard & Poor's 2011

### **Prevedemos una rápida mejora en la ejecución presupuestaria de las diputaciones**

En nuestra opinión, el repentino aumento de déficits presupuestarios y deuda financiera en 2010 (hasta el 68,2% de los ingresos corrientes desde el 55,1% en 2009) tuvo un carácter excepcional y no estructural. Pensamos que la expansión del gasto en 2010 obedeció a un deseo de aliviar el impacto de la crisis sobre los municipios, tal y como se preveía, en general, en los presupuestos de las diputaciones.

Tras los déficits de 2010, las diputaciones están obligadas por la ley española a presentar presupuestos equilibrados. En caso contrario, tienen que aprobar un plan económico-financiero de reequilibrio que ha de ser autorizado por la comunidad autónoma o el ministerio de economía y hacienda.

A diferencia de lo que ocurre con las regiones, pensamos que las características crediticias de las diputaciones (flexibilidad en el gasto, mejor presupuestación, un marco fiscal que enfatiza los equilibrios e incentivos alineados con el cumplimiento de sus objetivos presupuestarios) permite una rápida vuelta a superávits presupuestarios. De hecho, los presupuestos para el 2011 ya contemplan superávits en la mayor parte de los casos. Los gráficos 1 a 3 ilustran nuestra opinión al respecto. En particular, Standard & Poor's prevé que en el periodo 2011-2013, las diputaciones

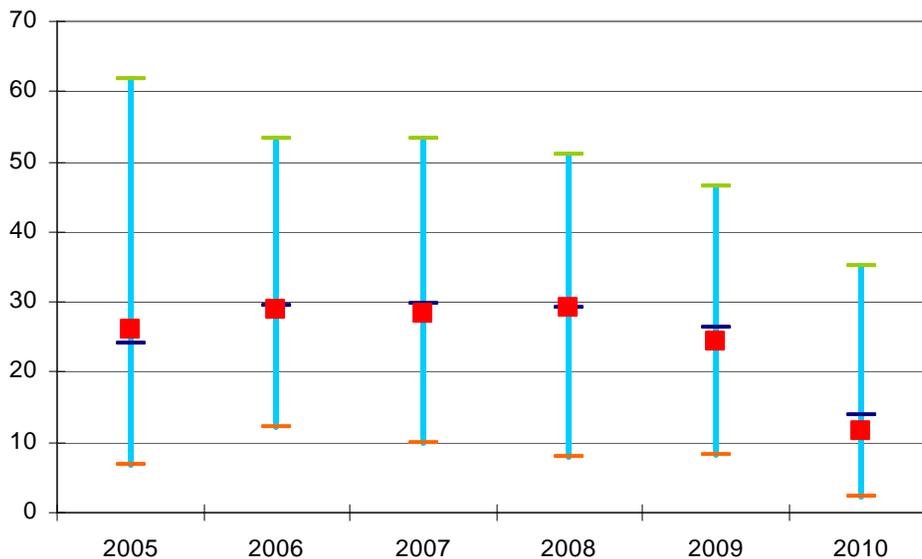
- volverán a presentar ahorros corrientes por encima del 20% de los ingresos corrientes.
- volverán a generar ligeros superávits después de inversiones,
- mantendrán sus niveles de deuda en niveles moderados, en torno al 60% de sus ingresos a finales de 2013.

Los anexos 1 a 3 desarrollan más en detalle los supuestos cuantitativos que sirven de base a estas previsiones.

### **Las ejecuciones presupuestarias de las diputaciones presentan una relativa dispersión**

El comportamiento individual de las provincias presenta un grado relativamente elevado de dispersión, tanto respecto al ahorro corriente como al superávit (déficit) después de inversiones (véanse los gráficos 4 y 5). Así pues, nuestra opinión versa sobre el perfil crediticio de las diputaciones en términos agregados, no siendo enteramente extrapolables los resultados a cada entidad individual.

**Gráfico 4. Diputaciones provinciales de régimen común  
Ahorro corriente / Ingresos corrientes (%) – mínimo, media y máximo \***



e- estimacion de Standard & Poor's

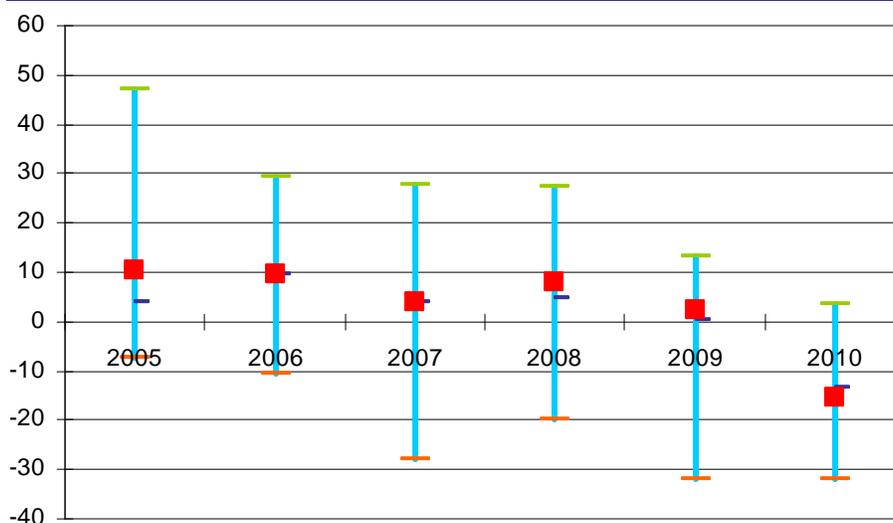
f- proyeccion de Standard & Poor's

\* outliers eliminados

fuelle: Meh

— Max — Min — Mediana ■ Barcelona

**Gráfico 5. Diputaciones provinciales de régimen común  
Superávit (déficit) / Ingresos totales (%) \***



e- estimacion de Standard & Poor's

f- proyeccion de Standard & Poor's

\* outliers eliminados

fuelle: Meh

— Max — Min — Mediana ■ Barcelona

**ANEXO 1 – HIPOTESIS CUANTITATIVAS (ESCENARIO BASE)**

La tabla 1 ilustra las principales hipótesis cuantitativas que explican nuestras estimaciones presupuestarias para el periodo 2011-2013 en nuestro escenario base.

Tabla 1. Diputaciones de régimen común. Proyecciones de S&P. Tasas de variación anual

	2011	2012	2013
Ingresos corrientes	3,0%	-3,1%	4,1%
Gastos corrientes	-6,5%	0,5%	1,2%
Gastos de capital	-32,3%	1,4%	1,4%

Fuente Meh y Standard & Poor's

Las liquidaciones del sistema de financiación de ejercicios anteriores tienen un impacto negativo sobre los ingresos corrientes que se ha estimado en -1,8%, -7,3% y -5,4% para 2011, 2012 y 2013.

Como ilustra la tabla 2, nuestra estimación para 2011 incorpora tasas de crecimiento de ingresos y gastos corrientes inferiores a la prevista en el presupuesto agregado de las diputaciones.

Tabla 2. Diputaciones de régimen común. Estimaciones para 2011

	Presupuesto 2011/2010	Presupuesto 2011/liquidación 2010	Proyecciones S&P
Ingresos corrientes*	4,4%	4,7%	3,0%
Gastos corrientes*	-2,3%	-1,2%	-6,5%
Gastos de capital*	-31,5%	-37,8%	-32,3%
	Presupuesto 2011		Proyecciones S&P
Ahorro corriente**	21,1%		24,1%
Superávit ***	5,7%		3,5%

Fuente Meh y Standard & Poor's

\*Tasas de variación anual

\*\* % sobre ingresos corrientes

\*\*\* % sobre ingresos totales

## ANEXO 2 HIPOTESIS SOBRE INGRESOS

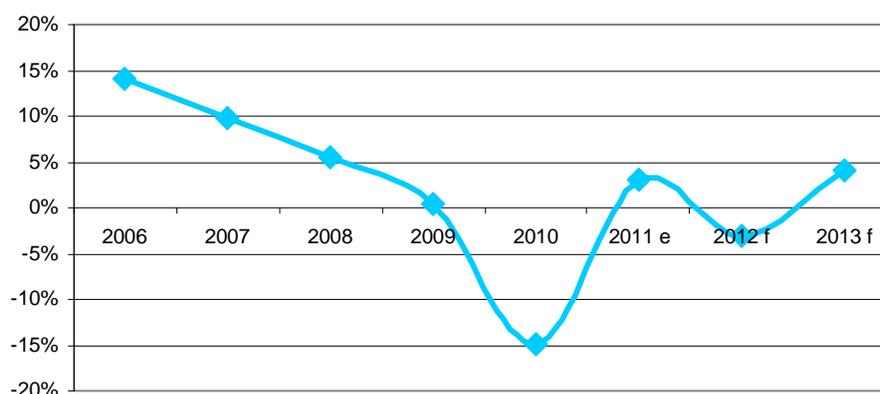
### *La caída de los ingresos fiscales españoles provoca una disminución de los recursos provinciales*

La caída de los ingresos fiscales en España ha provocado una reducción de los ingresos corrientes de las diputaciones. Su principal fuente de financiación son los recursos que provienen del Estado, tanto por su participación en impuestos estatales (IRPF, IVA e impuestos especiales) como por el fondo complementario de financiación, una transferencia corriente no condicionada. La evolución de estos recursos está directamente vinculada al crecimiento de determinados ingresos tributarios estatales y, por lo tanto, dependen de la evolución económica de España.

En 2011 prevemos un aumento de los ingresos corrientes (ver gráfico 6) como consecuencia del aumento de la participación en los ingresos del Estado en relación con el ejercicio 2010. La caída prevista para 2012 recoge el impacto de las liquidaciones negativas del sistema de financiación correspondiente al ejercicio 2009, que las diputaciones tendrán que empezar a devolver en 2012.

Gráfico 6

### Diputaciones de régimen común. Variación anual ingresos corrientes (%)



Además, el funcionamiento del sistema de financiación de las comunidades autónomas condiciona los recursos que reciben las entidades locales (provincias y municipios) dado que su participación en los ingresos del Estado se calcula una vez descontados los recursos que se

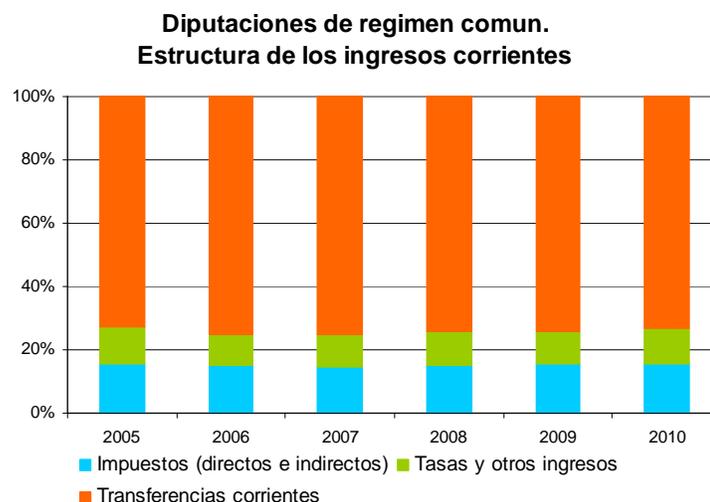
transfieren a las comunidades autónomas. En consecuencia, un exceso de presupuestación que realice el Estado a favor de las comunidades autónomas puede ir en detrimento de los recursos de las provincias y municipios.

Dicho esto, pensamos que el impacto sobre las diputaciones de una sobrepresupuestación de ingresos en favor de las regiones sería manejable. Basamos nuestra conclusión en los siguientes elementos:

- El hecho de que una sobrepresupuestación de transferencias estatales a las regiones impactaría por igual a municipios y provincias, ya que ambas están sometidas al mismo sistema de financiación (la Ley Reguladora de Hacienda Locales).
- Nuestra opinión de que los municipios –en la medida en que sus servicios afectan muy directamente al ciudadano—poseen cierta capacidad de negociación sobre el gobierno central. En este sentido, pueden impedir que una excesiva sobrepresupuestación a favor de las regiones deteriore fuertemente el perfil crediticio de las haciendas locales.

La alta dependencia de las provincias de los recursos procedentes del Estado (ver gráfico 7), les deja poco margen de maniobra para aumentar sus ingresos. Este reducido margen se concentra en la posibilidad de modificar el tipo de recargo que aplican sobre el impuesto sobre actividades económicas (hasta un máximo del 40% de acuerdo con la legislación vigente) y la aplicación de tasas por los servicios que prestan.

Gráfico 7



Fuente: meh  
©Standard & Poor's

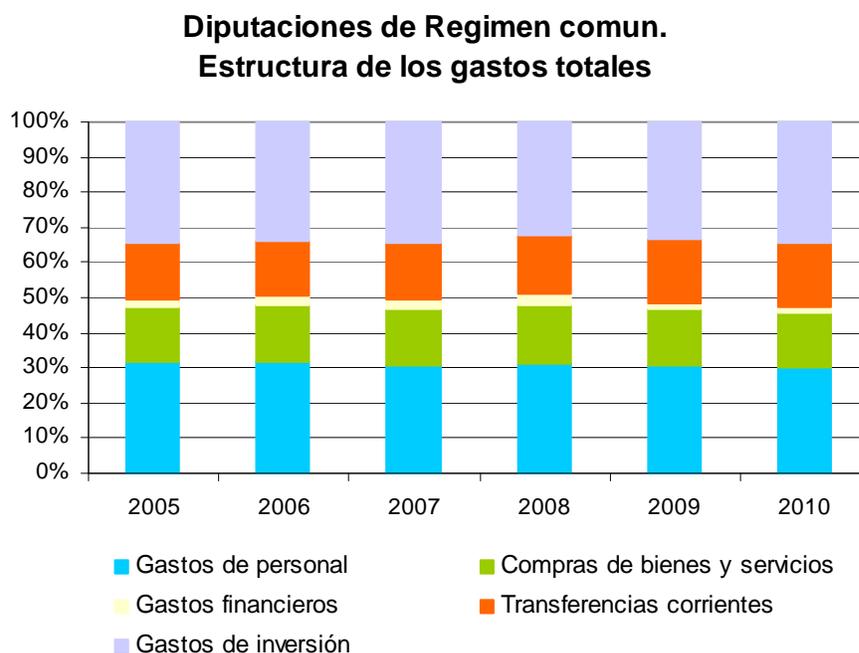
### ANEXO 3 HIPOTESIS SOBRE GASTO

*La flexibilidad del gasto permite mantener altos niveles de ahorro y déficits relativamente reducidos*

En nuestra opinión, el gasto de las diputaciones es relativamente más flexible que el de los municipios y las regiones debido al tipo de responsabilidades que ejercen.

A pesar de que los gastos de personal, en términos agregados, absorben casi la mitad de los gastos corrientes (ver gráfico 8), creemos que las provincias pueden reducir con cierta facilidad las transferencias corrientes a los municipios, y, sobre todo, los gastos de capital.

Gráfico 8

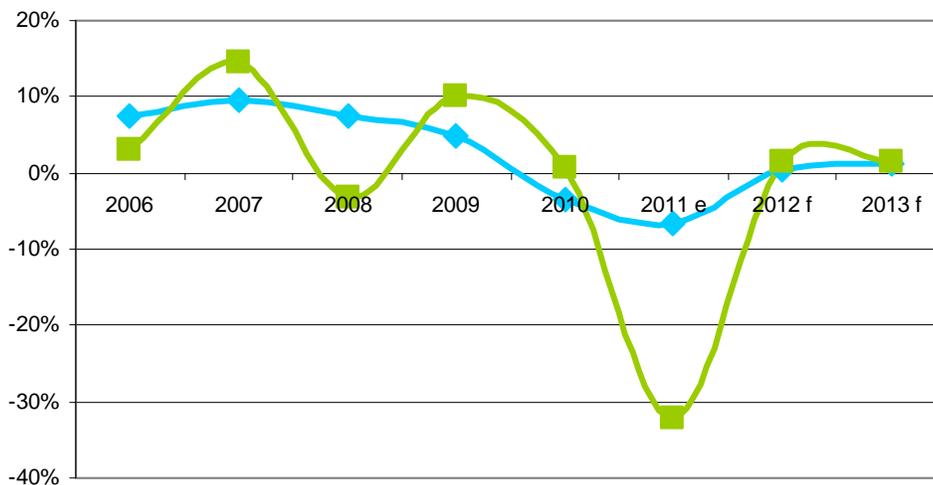


Fuente: meh  
©Standard & Poor's

La inversión que financian las diputaciones se puede adaptar con relativa facilidad a la disponibilidad de recursos, ya que, en general, no se trata de proyectos de gran envergadura ni con largos períodos de ejecución.

Gráfico 9

**Diputaciones de regimen comun.  
Tasa de variación anual del gasto (%)**



e.- estimacion. F- proyeccion  
Fuente: meh y Standard & Poor's  
©Standard & Poor's

◆ Gastos corrientes

■ Gastos de capital

**Contactos analíticos**

Inés Olóndriz

Madrid

Tlf: +34 91 788 72 02

Email: [ines\\_olondriz@standardandpoors.com](mailto:ines_olondriz@standardandpoors.com)

Lorenzo Pareja.

Milán

Tlf: +39 02 72111 214

Email: [lorenzo\\_pareja@standardandpoors.com](mailto:lorenzo_pareja@standardandpoors.com)