

DEFICIT Y DEUDA EN LAS CORPORACIONES LOCALES DE ESPAÑA*

Xoaquín Álvarez Corbacho

INTRODUCCION

En este trabajo se analizan los rasgos más característicos y la evolución reciente del déficit y endeudamiento llevado a cabo por las corporaciones locales españolas. Para ello expondremos, en primer lugar, las razones teóricas que habitualmente explican estos hechos, considerando además aquellos factores específicos que son propios de la situación española y que a nuestro juicio deben ser incorporados al análisis. Precisamente en este sentido resulta saludable que la actividad presupuestaria local esté sometida a investigaciones empíricas crecientes y cualificadas.

La importancia de producir y divulgar estos conocimientos viene dada no sólo por las exigencias asociadas al proceso de convergencia europea -aunque el peso relativo del endeudamiento local no resulta significativo al respecto- sino también y sobre todo por estudiar y resolver problemas más individualizados de solvencia institucional y de tesorería insuficiente. Esta circunstancia requiere a su vez la creación de ambientes económicos que incorporen mayor disciplina fiscal y financiera, así como una nueva cultura de la gestión pública.

En segundo lugar, centraremos nuestra atención en los aspectos relacionados con la regulación del déficit y del endeudamiento local, sabiendo que estos recursos pueden destinarse a financiar inversiones, gastos corrientes o bien a cubrir necesidades de tesorería. Entender sus limitaciones y consecuencias presupuestarias, sus efectos sobre la estructura de la propia deuda y sobre las decisiones de gobernantes y ciudadanos en su vinculación con la actividad local, resulta igualmente imprescindible para los objetivos de la investigación.

También se considera el protagonismo institucional de las distintas entidades locales en materia de gasto y endeudamiento y se analizan los resultados de aplicar ciertos indicadores económico-financieros a los presupuestos liquidados de ayuntamientos y corporaciones provinciales e insulares. Se reflexiona igualmente sobre la cuantía y dinámica de los diferentes ingresos que financian los gastos de capital, al ser la necesidad de financiación un concepto básico de ajuste presupuestario. Finalmente, se expli-

* Este artículo es parte de una investigación más extensa realizada en colaboración con los profesores Monasterio Escudero y Suárez Pandiello, de la Universidad de Oviedo, sobre el déficit y la deuda de las Haciendas Territoriales españolas. El patrocinio de la investigación corresponde a la Fundación Caixa Galicia.

cita la estructura del endeudamiento, la importancia relativa de los agentes que operan por el lado de la oferta y la evolución reciente de los mercados financieros. El trabajo concluye resumiendo las principales conclusiones obtenidas en los distintos apartados del mismo.

FUNDAMENTOS TEORICOS

Estudiar las razones que explican la estructura y crecimiento del gasto local en España durante los últimos años, así como la evolución de sus déficit y endeudamientos, constituye una tarea ambiciosa, compleja y difícilmente generalizable por la diversidad de causas, agentes y situaciones que operan en este nivel de la administración. Sin embargo, intentaremos hacer manejable el problema clasificando a los municipios por estratos de población y reduciendo el comportamiento presupuestario de las corporaciones provinciales e insulares al ámbito territorial de sus respectivas comunidades autónomas. De esta manera el análisis adquiere una dimensión (micro) más apropiada para observar las diferencias y matices que configuran la realidad de nuestras corporaciones locales.

En todo caso, conviene acotar la dimensión relativa del déficit y deuda local. Porque si en 1990 el déficit de las haciendas territoriales se aproximaba al 30 por 100 del total de las administraciones públicas, en 1995 esa cifra era ya del 14 por 100, protagonizando las comunidades autónomas el 90 por 100 del mismo. Esto significa que el déficit de las corporaciones locales oscila en torno al 1,5 por 100 del total del déficit público español. En lo que respecta al volumen de la deuda local, interesa subrayar también que su cuantía era a 31 de diciembre de 1996 de 2,86 billones de pesetas, cantidad que en dicha fecha representaba el 4,2 por 100 del endeudamiento total de las administraciones públicas españolas.

Desde una perspectiva teórica y general varios son, a nuestro juicio, los factores relevantes que están detrás del endeudamiento local español, sin que ello signifique ignorar otras influencias y variables que lo afectan e interaccionan en mayor o menor medida. Los factores a destacar serían los siguientes: a) existencia de una regulación imprecisa y abierta en materia competencial donde operan presiones locales diversas que sesgan el crecimiento del gasto; b) utilización de la deuda como instrumento generador de ilusiones fiscales; c) influencia del ciclo político electoral en contextos de información asimétrica, y d) razones de equidad intergeneracional asociadas a la propia naturaleza de las inversiones locales. Trataremos estos aspectos de forma más pormenorizada en lo que sigue a continuación.

Nivel competencial impreciso y abierto

Cuando se analiza el ámbito competencial de los municipios españoles (artículos 25 a 28) en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), se observa fácilmente esa dimensión imprecisa y abierta que acabamos de mencionar.

En primer lugar, porque las materias que integran las competencias municipales son extensas e imprecisas, existiendo además dispersiones locales acusadas en lo que hace referencia a cantidades, calidades y costes de los equipamientos, infraestructuras y servicios prestados. Mencionar algún ejemplo puede resultar ilustrativo: ¿qué consecuencias prácticas se provocan en los distintos municipios cuando tratan de ejercer sus competencias sobre protección del medio ambiente, actividades e instalaciones culturales y deportivas, salubridad pública o parques y jardines? Adicionalmente, el artí-

culo 25.1 de la LBRL aumenta esta indefinición, al señalar que para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, **los municipios pueden promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.**

En segundo lugar, la dimensión del municipio y la delegación de competencias por parte del Estado y de las Comunidades Autónomas (artículos 26 y 27 de la LBRL), refuerzan esta indefinición y ausencia de límites precisos que caracterizan su actividad. Y ello se produce por el aumento de las competencias obligatorias que deben realizar los municipios a medida que aumenta su población, así como también por las consecuencias que de hecho se derivan de sensibilidades políticas distintas, en materia descentralizadora, en cada Comunidad Autónoma.

Finalmente, el artículo 28 de la LBRL completa o redondea de manera inequívoca la situación, al indicar que los municipios también podrán realizar actividades complementarias de las que son propias de otras administraciones públicas. Y de manera especial se incluyen en el mencionado artículo las relativas a la educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad, y protección del medio ambiente.

No debiera extrañar, pues, que las consecuencias de esa regulación extensa e imprecisa de la actividad municipal provoque crecimientos del gasto y mayores niveles de endeudamiento. Porque es precisamente en ese contexto normativo laxo donde operan los grupos de interés fiscal, las motivaciones de las burocracias locales y las estrategias de los partidos políticos que desean reproducirse en el poder¹. Los resultados son concluyentes: se producen aumentos de servicios y actividades locales, circunstancia que se hace más visible en las ciudades y territorios con mayor desarrollo económico²; se reivindican mayores transferencias a la Hacienda central en función de los costes asociados a una mejor y mayor oferta de servicios municipales (Pacto Local) o bien se actúa de manera irresponsable confiando que el Estado resuelva finalmente las situaciones deficitarias mediante procesos de asunción de deudas³.

La ilusión fiscal del endeudamiento

La ilusión fiscal es, sin duda alguna, un concepto relevante para la teoría de la hacienda pública. Expresada de un modo resumido la ilusión fiscal consiste en una percepción falsa, distorsionada, de las relaciones presupuestarias que llevan a cabo los ciudadanos con las distintas administraciones públicas. Esta idea se diferencia claramente de lo que son comportamientos ignorantes o comportamientos que se fundamentan en incertidumbres o en conocimientos imperfectos con respecto a la administración⁴.

La ilusión fiscal se provoca cuando los impuestos se disimulan o disfrazan en los precios, cuando se practican retenciones en el origen, cuando el impuesto se exige en momentos placenteros o cuando las complejidades del propio sistema tributario dificulta su cálculo agregado anual⁵. La ilusión fiscal se produce también cuando hay ruptura en la unidad del proceso presupuestario (disociación entre ingresos y gastos) o cuando se financia gran parte de la actividad pública con transferencias y deuda. Sus efectos principales son infravalorar los costes de los servicios y exagerar o reforzar sus beneficios, aunque se pueden generar también percepciones contrarias.

¹ Véanse los trabajos recientes de Tabellini y Alesina (1990) y de Von Hagen y Harden (1994).

² La aportación de Chavero y Tarrach (1990) para el caso de Cataluña resulta ilustrativa.

³ Sobre estas cuestiones véanse Monasterio y Suárez Pandiello (1996) y Rangel Tarrés (1996).

⁴ Buchanan (1973)

⁵ Véanse las ya clásicas aportaciones de Wagner (1976); Pommerehne y Schneider (1978); Buchanan, Rowley y Tollison (1986) y Oates (1988).

Pero los contribuyentes pueden minimizar la ilusión fiscal cuando saben que servicios locales se financian de forma individualizada a través de tasas y precios públicos, qué actividades tienen un coste socializado vía impuestos y transferencias y qué destino específico le espera a los ingresos obtenidos por endeudamiento. De este modo los individuos disponen de mayor capacidad e información para contrastar servicios y costes, así como para enjuiciar las opciones distributivas que se deciden por el gobierno local. Todo ello permite diferenciar mejor las opciones presupuestarias que se ofertan en los procesos electorales.

Porque si los votantes permanecen en la confusión y no entienden bien que un programa de gasto financiado con deuda equivale a una distribución presupuestaria intertemporal, se generan normalmente percepciones falsas que distorsionan las decisiones políticas, subestimando o no considerando en la medida adecuada los costes de la futura imposición. Es así como la literatura económica muestra el oportunismo sistemático de ciertos políticos que aumentan el gasto y la deuda ante el aplauso entusiasta de unos votantes fiscalmente ilusionados⁶.

La evidencia empírica confirma el fenómeno de la ilusión fiscal en el funcionamiento de las administraciones locales españolas. Diversos trabajos realizados en nuestro país (Boch y Suárez Pandiello (1994) y Álvarez Corbacho (1995)) muestran la existencia de una correspondencia positiva entre gasto y deuda en contextos donde son relevantes la visibilidad de los impuestos locales, la dinámica de la carga financiera y los procesos electorales.

Incidencia del ciclo político-electoral

La proximidad de elecciones políticas constituye otro factor que incentiva el crecimiento del gasto financiado con deuda, generando una conexión relevante con los mecanismos de ilusión fiscal que se acaban de mencionar.

Estas interacciones presupuestarias se producen en situaciones de información asimétrica entre votantes y políticos, neutralizando así, al menos en parte, los efectos que la reiteración de casos y las expectativas racionales incorporan a las conductas de los ciudadanos votantes (Nordhaus, 1989), pudiendo incluso superar las rigideces y condicionamientos relativos de los procesos presupuestarios. Estas cuestiones son todavía controvertidas en el plano teórico y también en la evidencia empírica, aunque existe ya suficiente investigación aplicada que confirma los hechos⁷.

En lo que atañe concretamente al comportamiento de las administraciones locales, se reconocen por obvias las mayores restricciones y posibilidades de manipulación presupuestaria, lo que no impide formular hipótesis singulares que en ocasiones tienen importancia notable sobre los temas analizados. La variación neta de pasivos financieros es una de ellas, como lo son también las modificaciones en los tipos impositivos y actualizaciones fiscales que dependan de la corporación, la congelación de expedientes incómodos (contribuciones especiales, sanciones, etc.) o el conjunto de inversiones y ayudas externas, no contabilizadas en el presupuesto municipal, procedentes de administraciones con gobiernos de ideología similar. Ya indicamos que para el caso español hay evidencia empírica que ratifican estos comportamientos⁸.

⁶ Alesina y Perotti (1995).

⁷ Alesina (1993).

⁸ Estévez Cepeda (1992) y Álvarez Corbacho (1995).

Regulación de la deuda y equidad intergeneracional

La hacienda clásica, defensora a ultranza del equilibrio presupuestario, propugnaba la utilización de la deuda sólo para financiar inversiones autoliquidables. El argumento esgrimido con reiteración, extensible también a las jurisdicciones subcentrales, es la equidad intergeneracional. Así, cuando un proyecto de inversión beneficia no sólo a las generaciones presentes sino también a las futuras, capitalizando la economía y aumentando la productividad y las rentas de los factores, resulta de justicia que los costes de la inversión se distribuyan igualmente entre todos los beneficiados.

El instrumento financiero que resulta más adecuado para conseguir ese patrón distributivo de costes es, sin duda, la deuda pública. Y el nivel óptimo de endeudamiento se produce cuando los individuos igualan las ganancias marginales con los costes marginales asociados al conjunto de proyectos financiados con deuda⁹.

Esta idea también subyace, como veremos a continuación, en la legislación española que regula el endeudamiento de las corporaciones locales, legitimando así el uso de la deuda por razones básicas de equidad intergeneracional. Argumento invocado, además, por los gobiernos locales a la hora de justificar y financiar las inversiones.

Cuestión distinta, aunque no menos relevante, es saber si existen o no fuerzas sistémicas que incentivan a los gobiernos a emitir deuda excesiva (por encima de los niveles óptimos) y si estos comportamientos afectan igualmente a las administraciones locales. Los supuestos teóricos considerados sería en este caso los siguientes.

Uno es la hipótesis de que tanto en países como en las jurisdicciones territoriales existen sesgos favorables al endeudamiento provocados por un comportamiento desigual en los agentes sociales¹⁰. Así, mientras se comprueba que a grupos de personas informadas y con rentas altas les resulta indiferente que los gobiernos financien su actividad con impuestos o deuda, para la mayoría de la población, con rentas medias/bajas y peor informada, la inclinación por la deuda resulta más habitual. En el primer caso opera el principio de equivalencia ricardiana y los padres compensan a sus hijos con mayores legados. En el segundo caso se disfruta el presente a costa, en buena parte, de las generaciones futuras. El resultado final es una opción de la sociedad favorable a la deuda.

Otro factor que estimula el endeudamiento público es la descentralización política de los países. El mayor gasto se genera ahora por las presiones y negociaciones que llevan a cabo los políticos representativos de las jurisdicciones respectivas, cuando favorecen e impulsan proyectos territoriales e infravaloran los costes soportados por el conjunto de contribuyentes¹¹. En esos casos se podría generar una traslación de la deuda desde la jurisdicción territorial hacia la hacienda central. Situación análoga a la que se produce cuando los gobiernos subcentrales carecen de responsabilidad fiscal y financian el grueso de su actividad con transferencias y deuda. Los incentivos para utilizar la deuda se refuerzan por la ilusión fiscal, pero también por el hecho de que su coste puede trasladarse en gran parte a personas ajenas a la jurisdicción¹².

Un tercer aspecto de interés evidente hace referencia al diseño institucional y a los procedimientos contables que rigen en las corporaciones locales españolas. Porque

⁹ Véanse, por ejemplo, Oates (1977) y King (1988).

¹⁰ Cukierman y Meltzer (1989).

¹¹ Emerson (1988)

¹² Una referencia para el caso gallego se encuentra en Alvarez Corbacho (1992).

la mayor laxitud normativa de la deuda tesorera tiende a multiplicar su utilización y a modificar de hecho la naturaleza y estructura de la misma¹³. Por otro lado, la cuantificación del déficit a través de los derechos y obligaciones reconocidas genera una mala aproximación de las necesidades de endeudamiento, en razón a la importancia que tienen otros desequilibrios presupuestarios asociados a las operaciones corrientes, el propio segmento de derechos reconocidos incobrables¹⁴ y también por la posibilidad de transferir parte del déficit presente hacia presupuestos futuros (diferencias entre gastos comprometidos y obligaciones reconocidas).

Estas situaciones se producen cuando en la práctica parte del endeudamiento está desconectado de las inversiones reales, financiando de modo encubierto gastos de consumo o transferencias corrientes de la administración local. Al operar en contextos de poca visibilidad para los ciudadanos, dichos comportamientos afectan directamente a la equidad intergeneracional y a la solvencia presupuestaria de las entidades locales, obligando en todo caso a realizar análisis más particularizados.

Finalmente, se deben considerar también las posibilidades de transferir deuda municipal a las comunidades autónomas, circunstancia que se produce cuando por motivos políticos o electorales abundan las ayudas e inversiones autonómicas directas que benefician a la jurisdicción local y financian competencias propias o compartidas de los municipios. Estos recursos presupuestarios son relevantes en ciertas comunidades autónomas, llegando a alcanzar cifras que rondan el 50 por 100 del endeudamiento total contabilizado en el ejercicio¹⁵.

REGULACION DEL ENDEUDAMIENTO LOCAL

La regulación y el control del endeudamiento de las entidades locales se concreta básicamente en los artículos 49 a 56 de la Ley 39/1988, de Haciendas Locales (LRHL), artículos que fueron modificados de modo importante por la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social¹⁶. Mediante estos cambios normativos se pretende reforzar la solvencia financiera de las entidades locales y generar una mayor disciplina presupuestaria en las mismas, aunque la reforma pueda provocar también escepticismos diversos y efectos no deseados en la estructura de la deuda y en el comportamiento de los gobiernos locales¹⁷. En lo que sigue a continuación mostraremos los rasgos principales que caracterizan a la normativa vigente.

Endeudamiento a medio y largo plazo

El endeudamiento a medio y largo plazo de las entidades locales se amplía a sus organismos autónomos y sociedades mercantiles de capital íntegramente local, destinándose preferentemente a financiar inversiones reales cualquiera que sea la forma utilizada (emisión pública de deuda, contratación de préstamos o créditos o conversión/sustitución de operaciones preexistentes).

¹³ En estas cuestiones insiste Ezquiaga (1996)

¹⁴ Un análisis actualizado se encuentra en Estévez Cepeda (1996)

¹⁵ Álvarez Corbacho y Rego Veiga (1998)

¹⁶ BOE del 31 de diciembre de 1996

¹⁷ Ezquiaga (1996)

De manera excepcional, también se pueden contratar préstamos o créditos para atender gastos corrientes declarados expresamente como *necesarios y urgentes* por la mayoría absoluta de la Corporación, circunstancia que exige además la concurrencia de los siguientes hechos (artículo 158.5 de la LRHL): a) que el importe total de los créditos no supere el 5% de los ingresos corrientes del presupuesto; b) que la carga financiera de la entidad, incluida la derivada de las operaciones proyectadas, tampoco supere el 25% de los ingresos corrientes, y c) que estas operaciones se cancelen antes de renovarse la corporación que las realiza. La misma excepcionalidad también se produce cuando existe un *remanente de tesorería negativo en la liquidación presupuestaria y no es posible reducir el gasto del nuevo presupuesto* (artículo 174.2 de la LRHL). En este caso, el Pleno de la Corporación deberá reducir el gasto en una cuantía igual al déficit producido en la primera sesión que celebre, reducción que puede revocarse si el Presidente de la Corporación, previo informe del Interventor, así lo propone al Pleno y este lo aprueba. En caso de no reducción del gasto y de no proceder a la operación de crédito de carácter excepcional (con las condiciones establecidas en el artículo 158.5), el presupuesto del ejercicio siguiente deberá aprobarse con un superávit inicial de cuantía no inferior al mencionado déficit.

En cualquier caso, el endeudamiento local ordinario, destinado a financiar inversiones reales, está sometido a una serie de condicionamientos y restricciones normativas que interesa ordenar y sistematizar. Entre las mismas se pueden destacar las siguientes:

1) Para la concertación o modificación de estas operaciones de crédito es necesario que exista acuerdo del Pleno de la Corporación, así como un informe previo de la Intervención que analizará la capacidad económica de la entidad local para hacer frente a las obligaciones que se derivan de los mismos.

2) La concertación de créditos a medio y largo plazo necesita también de autorización del Ministerio de Economía y Hacienda o de la Comunidad Autónoma respectiva, en el supuesto de que ésta tenga atribuida en su estatuto dicha competencia. Esta autorización no es precisa cuando la cuantía del crédito sea inferior al 5% de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior, y también cuando la operación se destina a financiar obras y servicios incluidas en los planes provinciales o en los programas de cooperación económica local. En ambos casos es preciso que la carga financiera no supere el 25% de los recursos liquidados por operaciones corrientes y que la entidad no esté sometida a los planes de saneamiento financiero contemplados en la nueva redacción del artículo 50 de la LRHL. El Ministerio de Economía y Hacienda tendrá conocimiento de estas operaciones mediante la forma que reglamentariamente se determine.

3) Igualmente necesitan autorización del Ministerio de Economía y Hacienda las operaciones de crédito formalizadas con el exterior y las que se instrumentan mediante emisiones de deuda o cualquier otra apelación al crédito público. Por otro lado, los valores de las corporaciones locales deben cumplir los requisitos de emisión establecidos por la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

4) Las entidades locales, organismos autónomos y sociedades mercantiles de capital íntegramente local, no podrán concertar operaciones de crédito a medio y largo plazo cuando sus respectivas liquidaciones del presupuesto y actividades se salden con un ahorro neto negativo superior al 2% de los ingresos corrientes liquidados, así como de las partidas de ingresos vinculados a la explotación y excluidas las dotaciones para la amortización de activos. En esos casos, y como requisito previo a la necesaria autorización para endeudarse, se elaborará un plan de saneamiento financiero no superior a seis años que deberá ser aprobado por el Pleno de la Corporación. Dicho plan se elevará posteriormente al órgano competente para autorizar la operación y establecer, en su

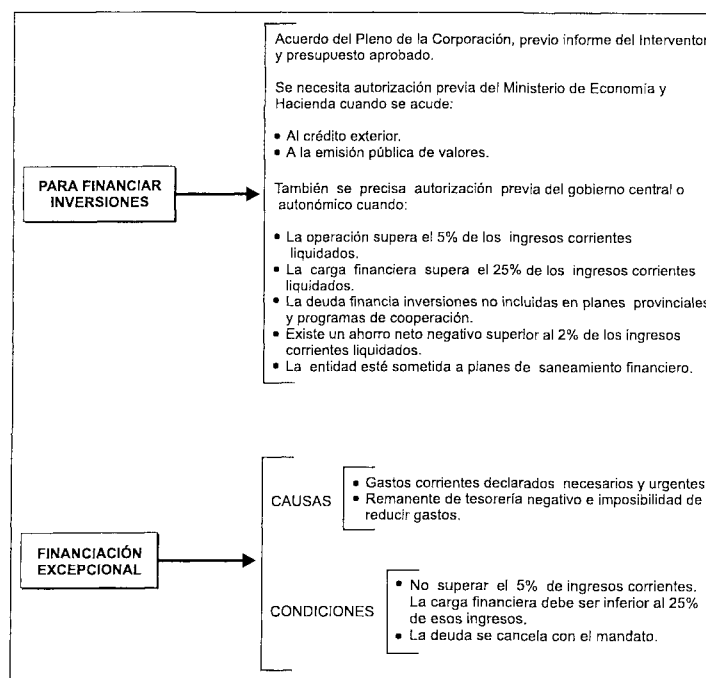
caso, los límites de endeudamiento admisibles. El anterior límite del 2% podrá elevarse al 7% si el Pleno de la Corporación aprueba un plan de saneamiento financiero con plazo no superior a tres años.

5) El concepto de ahorro neto utilizado en el apartado anterior, se calcula restando al ahorro bruto (diferencia entre ingresos y gastos corrientes, con la exclusión de los derechos por contribuciones especiales y las obligaciones del capítulo III de gastos) el importe de la anualidad teórica de amortización, incluidos intereses y cuotas de amortización del capital, por cada uno de los préstamos a medio y largo plazo formalizados por la entidad.

6) Para determinar la carga financiera de una entidad local se tendrá en cuenta la suma de intereses, comisiones y amortizaciones del ejercicio, excluyendo de la misma las operaciones de tesorería. También se integrarán los créditos de organismos autónomos y sociedades mercantiles de capital íntegramente local (excepto los concertados con garantía real), que tengan por finalidad la gestión directa de servicios públicos locales, una vez consolidados los estados financieros. Cuando las operaciones presentan diferimientos de la carga financiera superior a dos años se imputará en cada ejercicio, a los efectos de este cálculo, los intereses y las amortizaciones que correspondan.

7) La concertación de cualquier modalidad de crédito exigirá además que el presupuesto del ejercicio esté aprobado, con la excepción de los anticipos de tesorería de las diputaciones provinciales regulados en el artículo. 130 de la LRHL. En casos de presupuestos prorrogados también se podrán concertar, de manera excepcional, operaciones limitadas de tesorería y créditos a medio y largo plazo de inversiones vinculadas a modificaciones de crédito debidamente tramitados.

8) Finalmente, se mantiene la cautela de que las Leyes de Presupuestos Generales del Estado podrán fijar límites de acceso al crédito a las entidades locales cuando se produzcan aquellas circunstancias que aconsejen esas medidas por razones de política económica general.



El gráfico 1 resume parcialmente esta dimensión normativa del endeudamiento local, incluyendo aquellas modificaciones más relevantes de la Ley 13/1996, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que se relacionan con el medio y largo plazo. Posibilidad de ampliar el endeudamiento a organismos autónomos y sociedades mercantiles de capital íntegramente local para financiar inversiones, exigencia de presupuesto aprobado y un nuevo límite para autorizar endeudamientos que se realciona con el concepto de ahorro neto, son las novedades más destacadas.

Operaciones de tesorería

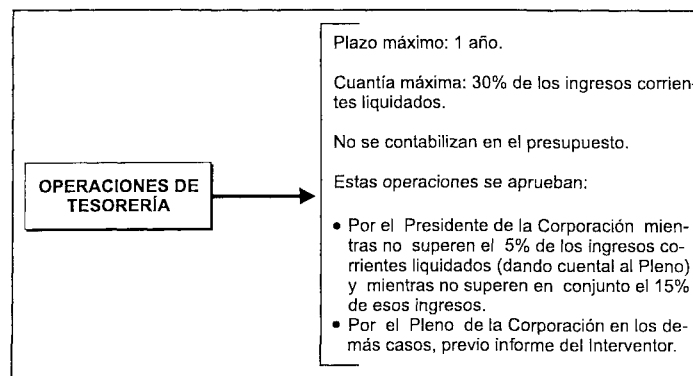
Para atender necesidades transitorias de tesorería y cubrir así los desfases entre ingresos y pagos, las entidades locales pueden concertar operaciones de crédito con plazo no superior al año, siempre que en su conjunto no superen el 30% de los ingresos corrientes contabilizados en la liquidación del último ejercicio (gráfico 2). Estas operaciones no se contabilizan en los presupuestos de ingresos y gastos de las entidades locales (capítulos IX) debido a su reducida dimensión temporal.

En principio, las operaciones de tesorería se aprueban también por el Pleno de la Corporación, previo informe del interventor, si exceptuamos los siguientes casos:

a) La aprobación corresponderá al Presidente de la Corporación cuando la cuantía del crédito no supera el 5% de los ingresos corrientes liquidados del ejercicio anterior, o en su defecto a esos mismos ingresos del presupuesto liquidado precedente, debiendo dar cuenta al Pleno en la primera sesión que se celebre.

b) El Presidente de la Corporación puede aprobar créditos de tesorería mientras estos no superen en conjunto el 15% de los mencionados ingresos corrientes liquidados. Superado dicho límite, cualquier operación de tesorería tendrá que ser aprobada por el Pleno de la Corporación.

Las novedades incorporadas por la ley de acompañamiento son en este caso la reducción de la cuantía máxima de la deuda tesorera al 30 por 100 de los ingresos corrientes liquidados y limitar la capacidad decisoria del Presidente de la Corporación para aprobar estas operaciones hasta el 15 por 100 de los mencionados ingresos.



Garantías y avales

La LRHL señala además (artículo 50.4) que el pago de las obligaciones derivadas de las operaciones de crédito, podrá ser garantizado con la afectación de ingresos específicos, con la constitución de garantía real sobre bienes patrimoniales determinados, o bien mediante prestación de avales.

En este sentido, las entidades locales pueden conceder su aval a las operaciones de crédito que realizan personas y empresas contratadas por ellas, a los efectos de favorecer la realización de obras y servicios o bien porque así lo estiman conveniente para sus intereses. Lógicamente, el importe del préstamo garantizado no podrá ser superior al que fuera necesario para financiar, mediante crédito, la realización directa de la obra o servicio. Estos avales son extensible igualmente a las operaciones de préstamo que puedan realizar los organismos autónomos y sociedades mercantiles de ellas dependientes.

Para la concesión de avales se precisa acuerdo favorable del Pleno de la Corporación, además de la respectiva autorización por parte de los órganos competentes del Ministerio de Economía y Hacienda o, en su caso, de la Comunidad Autónoma.

Endeudamiento local y Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP)

Los cambios que introduce la LCAP en la contratación de servicios financieros, resultan sin duda relevantes para las entidades locales, al ser de aplicación los preceptos que hacen referencia al régimen jurídico de contratos privados. Esta situación se incorpora también a la LRHL modificando el artículo 53, que en su punto uno queda redactado como sigue:

“En la concertación o modificación de toda clase de operaciones de créditos con entidades financieras de cualquier naturaleza, cuya actividad esté sometida a normas de derecho privado, vinculadas a la gestión del presupuesto en la forma prevista en la sección 1ª del capítulo primero del título VI de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, será de aplicación lo previsto en la letra k) del artículo tres, apartado uno, de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.

En el caso de que no existan previsiones presupuestarias al efecto, será de aplicación, en todo caso, el artículo 9 de la mencionada Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, salvo que se realice la oportuna adaptación del presupuesto o de sus bases de ejecución, como condición previa a la viabilidad de los compromisos adquiridos para suscribir la correspondiente operación de crédito. Dicha modificación deberá realizarse por acuerdo del Pleno de la Corporación, en cualquier caso.”

A pesar de constatar ciertas dificultades relacionadas con el alcance e interpretación de la norma, parece evidente que la aplicación gradual de la LCAP a la adjudicación de servicios financieros de las corporaciones locales va a mejorar la transparencia y competitividad del mercado, potenciando a su vez los requisitos de concurrencia y publicidad de las operaciones realizadas.

INDICADORES ECONOMICOS Y VERIFICACION EMPIRICA

El análisis económico-financiero del déficit y deuda en las corporaciones locales españolas se realiza ahora mediante la selección de ciertos aspectos o variables relevantes, así como utilizando determinados indicadores económicos que permitan verificar empíricamente su naturaleza, dinámica y funcionalidad. Estas cuestiones son las siguientes: protagonismo institucional de las distintas entidades locales, niveles de solvencia y liquidez presupuestaria, financiación de los gastos de capital, así como otras consideraciones sobre la estructura de la deuda y agentes que intervienen en el proceso por el lado de la oferta.

Protagonismo institucional de las entidades locales

El protagonismo institucional de las distintas corporaciones locales españolas, medido en términos de gasto, se resume e ilustra con claridad en el cuadro 1 y en el gráfico 3. En ambos casos se utiliza la información proporcionada por las liquidaciones presupuestarias del ejercicio (1994). Como es fácil advertir, los ayuntamientos (de régimen común y régimen foral) gastan cantidades próximas al 70% de los recursos totales, quedando el resto para las diputaciones (de régimen común y foral) y para los consejos y cabildos insulares. Cuando las cifras son más homogéneas por considerar sólo a las administraciones de régimen común, el protagonismo municipal resulta más contundente. En ese caso los municipios gestionan el 84% del gasto total, mientras que las diputaciones provinciales gastan el 16% restante, al quedar parte de las mismas absorbidas por la respectiva comunidad autónoma.

Cuadro 1

ESTRUCTURA DEL GASTO DE LAS CORPORACIONES LOCALES. OBLIGACIONES RECONOCIDAS, 1994 (en miles de millones de pesetas)

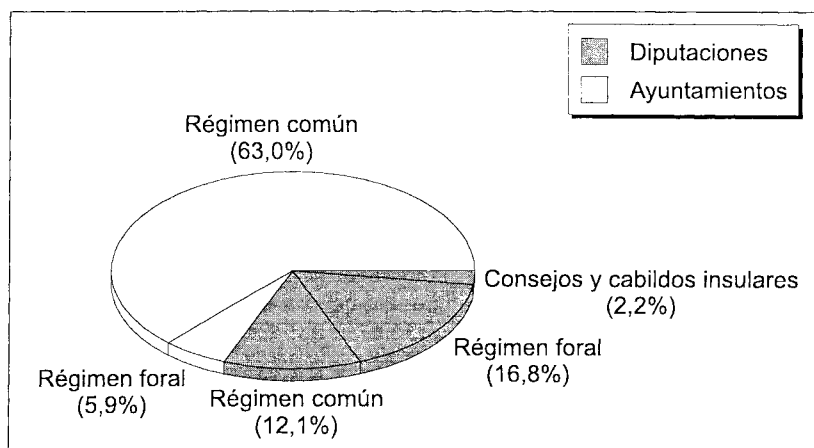
	Gc	GNF	TOTAL	Gc (%)	GNF (%)	TOTAL (%)
AYUNTAMIENTOS	2.213,9	2.889,4	3.292,4	66,9	68,1	68,9
Régimen común	2.032,2	2.642,7	3.011,1	61,1	62,2	63,0
Régimen foral	190,7	246,7	281,3	5,8	5,9	5,9
DIPUTACIONES	1.096,6	1.355,8	1.487,4	33,1	31,9	31,1
Régimen común	318,4	470,6	577,1	9,6	11,1	12,1
Régimen foral	701,9	785,8	803,9	21,2	18,5	16,8
Consejos y cabildos insulares	76,3	99,4	106,4	2,3	2,3	2,2
TOTAL CC.LL.	3.310,5	4.245,2	4.779,8	100,0	100,0	100,0

Gc: Gastos corrientes; GNF: Gastos no financiados.

UENTE: DGCHT. Elaboración propia.

Gráfico 3

ESTRUCTURA DEL GASTO TOTAL DE LAS CORPORACIONES LOCALES. 1994



Igualmente tiene interés económico y presupuestario comprobar la estructura agregada de ingresos en las distintas entidades locales. Porque el diseño de cada hacienda territorial resulta básico para el autogobierno, la gestión eficiente de los recursos y el buen funcionamiento de la democracia¹⁸. El cuadro 2 y el gráfico 4 resumen los datos.

¹⁸ Estas reflexiones se encuentran en Alvarez Corbacho (1997)

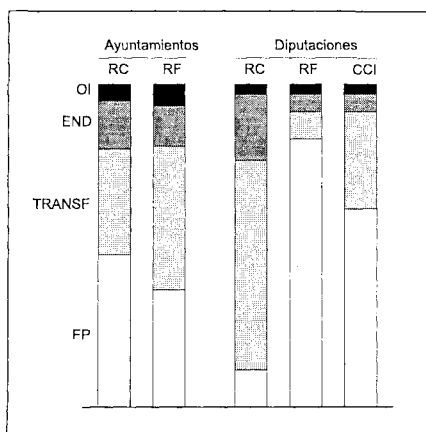
En los municipios de régimen común los ingresos por fiscalidad propia representan casi la mitad de los ingresos totales -cifra media que oculta diferencias importantes entre municipios y territorios- mientras que otro tanto suponen los ingresos por transferencias y endeudamiento. Al contrario de lo que sucede en los municipios forales, donde los tributos propios son inferiores, en términos relativos, a las transferencias. Estos contrastes son todavía más acusados en el nivel provincial. La fiscalidad propia resulta prácticamente inexistente en las diputaciones de régimen común y es muy robusta en las forales, ocupando un lugar intermedio los consejos y cabildos insulares. En función de este diseño financiero e institucional, los gobiernos locales tienen autonomía financiera distinta, generando además incentivos desiguales para utilizar el presupuesto como instrumento de influencia y control político.

Cuadro 2
ESTRUCTURA DE INGRESOS DE LAS CORPORACIONES LOCALES
(en porcentaje de la liquidación de 1994)

Conceptos	Ayuntamientos		Diputaciones			TOTAL CC.LL.
	Régimen común	Régimen foral	Régimen común	Régimen foral	Consejos y cabildos	
1. FISCALIDAD PROPIA	47,0	36,4	11,6	83,1	61,7	50,4
Impuestos	30,6	20,0	3,8	80,4	43,2	36,8
Tasas y otros ingresos	16,4	16,4	7,8	2,7	18,5	13,6
2. TRANSFERENCIAS	33,2	44,9	64,5	8,8	30,2	30,9
Corrientes	26,0	30,4	53,6	6,6	22,5	25,3
De capital	7,2	6,5	10,9	2,2	7,7	5,6
3. ENDEUDAMIENTO	15,1	12,4	20,7	5,7	5,3	14,4
4. OTROS INGRESOS	4,7	6,3	3,2	2,4	2,8	4,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FUENTE: DGCHT. Elaboración propia.

Gráfico 4
ESTRUCTURA DE INGRESOS TOTAL DE LAS CORPORACIONES LOCALES. 1994



Finalmente, el cuadro 3 muestra el protagonismo institucional de los pasivos financieros en el conjunto de corporaciones locales a 31 de diciembre de 1996 (excluidos los pagarés y títulos especiales forales). Su distribución por entidades gira nuevamente en consonancia con las cifras de gasto antes mencionadas, concentrando los grandes municipios y las distintas diputaciones el grueso del endeudamiento vigente.

Cuadro 3
PASIVOS FINANCIEROS DE LAS CORPORACIONES LOCALES (31.12.96)
(en millones de pesetas)

<i>Entidades</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
1. MUNICIPIOS	2.136.939	74,3
Menos de 5.000	122.113	
5.001-10.000	123.215	
10.001-20.000	199.532	
20.001-50.000	258.644	
50.001-100.000	214.193	
100.001-500.000	552.431	
500.001-1.000.000	208.936	
Más de 1.000.000	457.627	
2. CORPORACIONES PROVINCIALES E INSULARES	692.622	24,1
Diputaciones régimen común	451.115	
Diputaciones régimen foral	198.451	
Corporaciones insulares	43.056	
3. OTRAS ENTIDADES	46.602	1,6
Inframunicipales	1.167	
Supramunicipales	45.435	
4. TOTAL CC.LL.	2.876.163	100,0

FUENTE: Banco de Crédito Local, abril 1997.

Indicadores de solvencia y liquidez

Operando en contextos de escasa profesionalidad en la gestión y en presencia de mercados bancarios poco diversificados, la regulación del endeudamiento local ofrecía hasta hace bien poco rigideces y restricciones diversas para financiar inversiones con deuda a medio y largo plazo, frente a un marco normativo más flexible y laxo para el endeudamiento a corto. Esta circunstancia generaba a su vez comportamientos perversos y estructuras inadecuadas en la deuda viva de las corporaciones locales¹⁹.

Porque los fundamentos de esta regulación descansaban en una serie de implícitos que la realidad se encargaba de desmentir continuamente. Estos implícitos eran los siguientes: el ahorro bruto de las corporaciones locales es siempre positivo; existen esfuerzos fiscales satisfactorios y gestiones recaudatorias eficientes; las transferencias corrientes y de capital se entregan dentro de los plazos previstos.

Pero como las cosas son diferentes en la práctica, se producían así problemas estructurales de liquidez y remanentes de tesorería negativos. Una tesis bastante generalizada insistía en que los problemas básicos de las corporaciones locales eran problemas de liquidez, no cuestiones de solvencia financiera. Estos argumentos explicaban además por qué no se depuraban los derechos reconocidos pendientes de cobro (para retrasar los remanentes de tesorería negativos y para ampliar la base de los ratios financieros), por qué las deudas de tesorería se desnaturalizan recurrentemente y por qué la deuda no financiera a proveedores y empresas crece de forma espectacular.

Para resolver estos problemas se propone flexibilizar la relación autonomía política/tutela financiera de las corporaciones locales, reformar a fondo su financiación, mejorar la especialización y oferta bancaria, cualificar la gestión local, aumentar los plazos de la deuda y favorecer el acceso a los mercados financieros. Observadas desde esta perspectiva, resultaron frustantes o poco satisfactorias las reformas introducidas por la ley de acompañamiento. Parece que su empeño fue reforzar la tutela financiera, más que resolver cuestiones básicas de insuficiencia y liquidez estructural.

¹⁹ Argumentos expuestos en Ezquiaga (1996)

Sin embargo, nosotros no compartimos del todo este razonamiento. Porque en las corporaciones locales existen también problemas graves de solvencia institucional, además de las innegables crisis de liquidez que califican buena parte de su gestión. Estos problemas de solvencia afectan al ámbito económico-presupuestario, pero también a su dimensión político-institucional²⁰.

El análisis económico-financiero se realiza aquí agrupando los municipios por estratos de población y a las diputaciones por comunidades autónomas, a fin de aplicarles después una serie de indicadores convencionales que hacen referencia a la solvencia y liquidez institucional. El contenido económico de los mismos se resume en el cuadro 4. Con este análisis se pretende dibujar el perfil medio de variables presupuestarias asociadas al déficit y endeudamiento, reflexionar sobre su incidencia institucional, así como posibilitar el contraste y la comparación con los datos más particulares de aquellas entidades locales que lo deseen.

Cuadro 4
INDICADORES DE SOLVENCIA Y LIQUIDEZ

TASA DE AHORRO BRUTO	$I_1 = \frac{AB}{IC} * 100$	Expresa la capacidad interna (relativa) para financiar gastos de capital.
TASA DE AHORRO NETO	$I_2 = \frac{AN}{IC} * 100$	Igual que el indicador anterior, pero matiza la cuantía del ahorro por los gastos de amortización de la deuda.
INDICE DE SOLVENCIA	$I_3 = \frac{DRN - PL}{OPP} * 100$	Muestra la capacidad de los derechos reconocidos para atender las obligaciones pendientes del ejercicio.
INDICE DE ENDEUDAMIENTO	$I_4 = \frac{CF}{IC} * 100$	Ratio entre la carga financiera y los ingresos corrientes.
INDICE DE RECAUDACIÓN	$I_5 = \frac{RL}{DRN} * 100$	Expresa el porcentaje de ingresos recaudados con respecto a los derechos reconocidos.
INDICE DE TESORERÍA	$I_6 = \frac{RL - PL}{OPP} * 100$	Muestra la capacidad de la recaudación para atender a las obligaciones pendientes.
INDICE DE PAGOS	$I_7 = \frac{PL}{RL} * 100$	Muestra los pagos atendidos con la recaudación líquida.
AB: Ahorro bruto; IC: Ingresos corrientes; CF: Carga financiera; AN: Ahorro neto; DRN: Derechos reconocidos netos; PL: Pagos líquidos; OPP: Obligaciones pendientes de pago; RL: Recaudación líquida.		

Las tasas de ahorro bruto y ahorro neto son variables estratégicas y miden capacidades internas de las administraciones públicas para financiar gastos de capital. Naturalmente, esta capacidad varía en función de la carga financiera acumulada por la

²⁰ La solvencia económico-presupuestaria de una entidad pública se cuantifica y valora mediante una serie de ratios convencionales. La solvencia política-institucional hace referencia a su funcionalidad social. Son tareas primarias de los municipios la provisión de servicios, infraestructuras y equipamientos con incidencia evidente en la calidad de vida ciudadana, racionalizar la convivencia en el territorio a través del urbanismo y constituir, además, una escuela básica de educación política democrática. Véase Álvarez Corbacho (1995).

deuda. La importancia de conocer su cuantía y evolución viene dada, como ya se indicó anteriormente, por los cambios normativos introducidos en la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Porque esta ley recupera y pone en primer plano la condición básica que garantiza solvencia institucional en las administraciones territoriales: exigir que el saldo de las operaciones corrientes sea positivo, incluyendo en el mismo los gastos por amortización y restando, por otro lado, los ingresos por contribuciones especiales afectados a la inversión. Es la nueva dimensión normativa del superávit/déficit por operaciones corrientes bajo la denominación de ahorro neto.

Otro índice convencional de endeudamiento es el ratio entre la carga financiera (gastos por intereses, comisiones y amortización) y los ingresos corrientes (liquidados) del ejercicio. Este indicador se aproxima a la exigencia normativa de que la carga financiera anual, integrada por la suma de las operaciones vivas y de las proyectadas, debe ser siempre inferior al 25 por 100 de los ingresos corrientes liquidados del ejercicio anterior. Cuando esta exigencia normativa no se cumple, la entidad local correspondiente deberá contar con autorización previa para seguir endeudándose.

El indicador de solvencia utilizado habitualmente por el análisis económico es el que mide la capacidad de los derechos reconocidos netos para atender las obligaciones pendientes del ejercicio, una vez descontados los pagos realizados en el mismo. Estas cifras suelen expresarse en porcentajes, lo que implica una mayor o menor solvencia económica- presupuestaria cuando el resultado se aleja de 100 en más o en menos.

Finalmente, se consideran otros indicadores económicos relacionados con la tesorería y liquidez de las administraciones locales. El primero de ellos hace referencia al porcentaje de ingresos recaudados con respecto a los derechos reconocidos netos. El segundo pone en relación los pagos atendidos con la recaudación líquida del ejercicio. El tercero muestra la capacidad de la recaudación anual para atender las obligaciones reconocidas pendientes, una vez descontados los pagos ya efectuados. Como este resultado se expresa en porcentajes, cualquier cifra inferior a 100 indicaría problemas de liquidez en mayor o menor cuantía, situación que provoca morosidad, sucesivas deudas a proveedores y endeudamientos a corto plazo no transitorios.

El interés de utilizar estos y otros indicadores económico-financieros en las corporaciones locales españolas, viene dado por la necesidad de conocer aspectos relevantes del proceso presupuestario, así como por la urgencia que muestran las propias entidades locales para afrontar sus problemas financieros aplicando medidas de saneamiento. Ya sea por razones asociadas a la disciplina que impone la convergencia europea, ya por un interés evidente de recuperar la capacidad de endeudamiento e inversión. En todo caso, este saneamiento presupuestario exige enfrentarse a dos problemas básicos que están muy relacionados entre sí y que además resultan de escaso atractivo en términos políticos. Nos referimos al afloramiento de la deuda no financiera acumulada y también al reconocimiento de múltiples ineficacias asociadas a la gestión recaudatoria. Esta situación implica, entre otras cosas, anular numerosos derechos reconocidos pendientes de cobro²¹.

El afloramiento de la deuda no financiera supone asumir efectivamente obligaciones reconocidas pendientes de pago con un tiempo de espera prolongado, así como reconocer otros gastos realizados al margen de la legalidad presupuestaria. La asunción de insuficiencias recaudatorias implica afrontar cambios en la gestión tributaria, posibles aumentos de la presión fiscal y mejorar la coordinación entre administraciones públicas. Todas estas decisiones afectan normalmente a la cuantía del déficit público

²¹ Ezquiaga (1996) y Estévez Cepeda (1996).

consolidado en la contabilidad nacional, así como también a las necesidades de endeudamiento en términos de caja.

Pero si la deuda financiera de las corporaciones locales es ya elevada y si los procesos de saneamiento implican transformar la deuda no financiera o de proveedores en más deuda financiera, los escenarios presupuestarios futuros no resultan fáciles. Porque exigen aumentar el ahorro bruto (elevando la presión tributaria o reduciendo los gastos corrientes), disminuir los gastos de capital o realizar ambas cosas a la vez. Esta situación explica, en parte, la proliferación de múltiples organismos, entes y empresas públicas o mixtas, la expulsión formal de ciertos gastos presupuestarios hacia empresas privadas o la multiplicación de los avales concedidos. La llamada contabilidad creativa, generadora de ilusiones financieras y contables a corto plazo, completa este abanico de soluciones recientes más o menos afortunadas²². En todo caso, su factura será, más bien pronto que tarde, inexorable.

Por otro lado, conviene diferenciar siempre entre derechos reconocidos e ingresos reales del ejercicio, debido a la existencia de fallidos, prescripciones o cobros con varios años de retraso. Esta circunstancia permite afirmar que los déficit contabilizados en las corporaciones locales pueden estar infravalorados en cuantía significativa, ampliando así los problemas de liquidez estructural²³. Analizar los aumentos sistemáticos de pasivos financieros por encima de la necesidad de financiación, la morosidad en el pago, los gastos realizados al margen del presupuesto o la composición de una deuda financiera sesgada al corto plazo, es tarea que realizaremos a continuación.

La cuantificación de estas variables presupuestarias, en función del tamaño municipal para el período 1989-1994 se realizan en trabajo aparte²⁴. Así, los municipios que tienen menos de 5.000 habitantes contabilizan tasas de ahorro bruto y neto positivas, un reducido endeudamiento y aceptables índices de solvencia y déficit (a partir de 1992). Sus problemas básicos se centran en una liquidez que se deteriora en los años noventa y en una recaudación que no supera el 80 por 100 de los derechos reconocidos netos.

Los municipios de 5.000 a 20.000 habitantes ofrecen un perfil medio bastante similar, con tasas de ahorro neto más reducidas e incluso negativas, índices de endeudamiento que oscilan entre 11 y el 23 por 100 de los ingresos corrientes liquidados y mejoras en la solvencia presupuestaria desde 1991. Las variables más negativas son de nuevo el índice de recaudación, que oscila entre el 70 y 80 por 100 de los derechos reconocidos, y un índice de tesorería ya muy deteriorado. Se aprecian igualmente mejoras en el déficit municipal desde el año 1992.

Pero en los municipios comprendidos entre 20.000 a 100.000 habitantes, tramo que se estructura aquí en dos partes distintas, existen ya deterioros frecuentes de solvencia institucional, como así lo indican las tasas negativas de ahorro neto y los problemas graves de tesorería. Los índices de endeudamiento rozan igualmente los límites

²² Estas cuestiones son denunciadas por Fuentes Quintana y Barea (1996)

²³ Durante el período 1990-1994 los municipios que ofrecían una situación de déficit por cuenta corriente o desahorro bruto en sus presupuestos iniciales equivalían al 5/7 por 100 de los municipios totales; los que liquidaron un ahorro bruto negativo oscilaron entre el 12 y el 16 por 100 y los que registraron un déficit de caja (diferencia entre obligaciones reconocidas y cobros efectivamente realizados) representaron porcentajes que oscilaban entre el 63 y el 72 por 100 del total. Véase Estévez Cepeda (1996)

²⁴ Además de agradecer la colaboración de los profesores Rego Veiga y Otero Bonet, del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de A Coruña, en el diseño y configuración estadística del trabajo, conviene advertir que en la información disponible (Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales y Banco de Crédito Local) se observan diferencias notables para los años 1993 y 1994, situación que obliga a considerar estos resultados con prudencia y en términos de primera aproximación.

legales permitidos. Se mantienen las insuficiencias recaudatorias y son peores los indicadores del déficit.

En los tramos de población superior a los 100.000 habitantes se constatan también diferencias relevantes. La tasa de ahorro neto mantiene cifras negativas que son crecientes con la población municipal, aunque mejoren algo en los últimos años del período analizado. Parecida situación se registra en la dinámica del índice de endeudamiento, con resultados que superan de modo recurrente los límites legales permitidos. Las tasas de recaudación se mantienen en las cotas habituales, así como los indicadores de tesorería, que experimentan ciertas mejorías cuando los municipios tienen más población. Los indicadores del déficit repiten tendencias anteriores, si bien contabilizan mayores cifras absolutas.

Como es fácil advertir, la reiteración de ahorros netos negativos, los elevados índices de endeudamiento y los problemas de solvencia económico-presupuestarios, muestran quiebras relevantes en bastantes municipios que afectan a su solvencia político-institucional. Situación que sería más grave si depuramos los derechos reconocidos pendientes de cobro, si incluimos la carga financiera de organismos autónomos y sociedades mercantiles o si utilizamos los ingresos corrientes liquidados del ejercicio anterior. No estamos sólo ante problemas graves de liquidez estructural. Existen también riesgos evidentes para el deterioro de la institución y para su propia capacidad funcional en la sociedad.

Cuando estos mismos indicadores genéricos de solvencia y liquidez se aplican a las diputaciones de régimen común y forales, así como a las corporaciones insulares agrupadas por comunidades autónomas (período 1989-1994), los resultados obtenidos son los siguientes. Se constatan en primer lugar importantes desigualdades en la evolución de las tasas de ahorro neto, con reiteradas cifras negativas en Andalucía, Comunidad Valenciana y Castilla-La Mancha, frente a los mejores resultados de Cataluña, Galicia y Baleares. Son significativos también los deterioros -con importantes cifras negativas- del índice de tesorería en casi todas las corporaciones provinciales, al margen de la comunidad autónoma que pertenezcan. Por otro lado, el índice de recaudación es bastante similar, con la excepción del País Vasco en positivo y Baleares en negativo, registrándose en cambio diferencias notables en el índice de endeudamiento. Ofrecen ratios problemáticos Andalucía, Valencia, Castilla-La Mancha y Extremadura, contabilizando los mejores resultados el País Vasco y Baleares.

Esta visión de conjunto favorece sin duda alguna la comprensión general de los procesos presupuestarios que se intentan analizar. Los problemas de solvencia institucional son aquí desiguales, reiterándose en cambio las crisis estructurales de liquidez en casi todos los ámbitos territoriales considerados.

Financiación de los gastos de capital

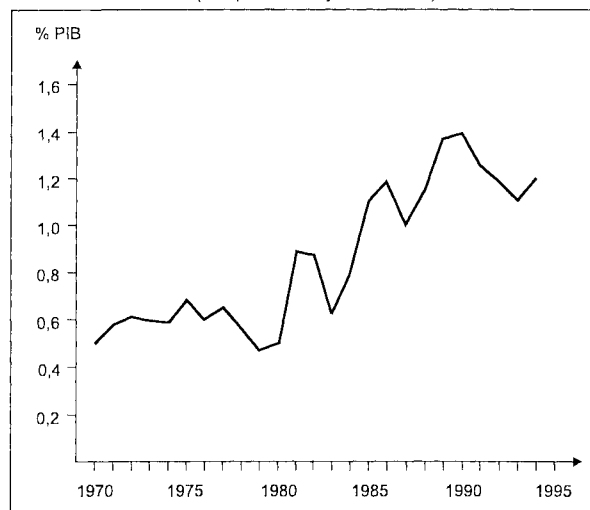
El gasto total de las corporaciones locales representó en la década de los ochenta entre el 12 y el 15 por 100 del gasto público consolidado, pero su incidencia en la formación bruta de capital osciló en esos mismos años entre el 25 y el 30 por 100 de la cifra global realizada por el conjunto de las administraciones públicas²⁵. Esta vocación inversora de las entidades locales se fundamenta principalmente en el papel modernizador que las mismas llevaron a cabo en la democracia, donde la dinámica del ahorro bruto, el endeudamiento y las transferencias de capital, explican básicamente lo sucedido. El gráfico 10 muestra la evolución seguida por las inversiones locales en el período

²⁵ Estévez Cepeda (1995)

1970-1994, así como su creciente peso relativo con respecto al PIB. También se advierte como esa dinámica inversora mantiene, desde 1980, oscilaciones significativas que se asocian al ciclo político-electoral.

Gráfico 10

EVOLUCIÓN DE LAS INVERSIONES DE LAS CORPORACIONES LOCALES, 1970-1994
(en porcentaje del PIB)



FUENTE: Banco de Crédito Local. Elaboración propia.

Recordemos que la financiación de las inversiones locales descansan en tres segmentos de ingresos que resultan básicos para la hacienda local. Estos ingresos proceden del ahorro interno, de las transferencias de capital y del endeudamiento. Los recursos derivados de enajenaciones patrimoniales y contribuciones especiales tuvieron un protagonismo más residual, experimentando en términos generales pautas desiguales o decrecientes.

El ahorro bruto es una variable significativa que depende a su vez de factores económicos y presupuestarios que operan por el lado de los ingresos (esfuerzo fiscal, nivel de actividad económica y transferencias corrientes regladas), y de los gastos (consumo público y gestión eficiente del mismo, coste del endeudamiento acumulado e importancia de los servicios extracompetenciales). Los ingresos por transferencias de capital se cuantifican en función de los programas de cooperación económica local desarrollados por el Estado y comunidades autónomas, por la integración de fondos europeos a esos programas y por el peso que puedan tener otras subvenciones no regladas de carácter aleatorio o clientelar²⁶. La decadencia de las contribuciones especiales resulta evidente en todos esos años, fenómeno que a nuestro juicio se liga a la escasa responsabilidad fiscal que inspiró el funcionamiento de las haciendas territoriales en el período considerado. Finalmente, estarían los ingresos desiguales que se obtienen por enajenaciones patrimoniales, recursos que se vinculan estrechamente al urbanismo y a la gestión de activos.

²⁶ Aunque se podrían incluir también las inversiones directas realizadas por el Estado y comunidades autónomas que afectan a las competencias municipales.

Los ingresos por endeudamiento realizan por tanto un papel de ajuste en la cuenta de capital, cubriendo el desfase existente entre la inversión y gastos de transferencias y los ingresos estimados por los conceptos precedentes. Pero la realidad de las administraciones locales es más compleja y la deuda puede tener funcionalidades distintas relacionadas con las necesidades de liquidez o de la propia insuficiencia financiera estructural. La tendencia a generar deslizamientos al corto plazo, junto a la reducida profesionalidad que todavía rodea su gestión, explican en parte las dificultades económicas que estas entidades mantienen actualmente. En todo caso, esta situación confirma una vez más la importante crisis estructural de las haciendas locales²⁷.

Para contrastar de nuevo estos hechos, así como el papel jugado por el endeudamiento local durante los últimos años, analizaremos ahora su importancia relativa en la financiación de los gastos de capital, junto con el ahorro bruto, las transferencias de capital y los ingresos por enajenaciones patrimoniales. De nuevo el análisis se concentra en los municipios españoles clasificados por estratos de población y en las diputaciones y corporaciones insulares ordenadas por comunidades autónomas. La información procede igualmente de las liquidaciones presupuestarias y abarca el período 1989-1994. Los resultados obtenidos muestran el perfil medio de esos comportamientos en cada estrato poblacional o territorio, condensando así la diversidad de situaciones que caracterizan siempre a las administraciones locales. El cuadro 5 resume la metodología utilizada al respecto.

Cuadro 5
FINANCIACIÓN DE LOS GASTOS DE CAPITAL
(en porcentajes)

GASTOS DE CAPITAL	
1. Gastos presupuestados	100
2. Obligaciones reconocidas	
FINANCIACIÓN	
Ahorro bruto (AB)	
Transferencias de capital	
Enajenaciones patrimoniales	
Total AB+IK	
Necesidad de financiación	
3. Total ingresos de capital	
(1) - (2)	
(3) - (2)	

En el mismo se da valor 100 al gasto de capital presupuestado en cada ejercicio (inversiones y transferencias de capital), a los efectos de observar la importancia relativa que tienen las obligaciones reconocidas en la liquidación del mismo. La diferencia entre el gasto presupuestado y las obligaciones reconocidas equivale, por un lado, a un gasto comprometido pero ignorado (por ausencia de información disponible) al cierre del ejercicio (fase contable de disposición y compromiso del gasto). El resto serían créditos presupuestarios no utilizados en el ejercicio.

²⁷ Ezquiaga (1996)

Por otro lado, se explicita también (en porcentajes) el peso que tienen los diferentes ingresos (derechos reconocidos netos) que financian los gastos de capital: ahorro bruto, transferencias, enajenaciones patrimoniales y un endeudamiento equivalente a la necesidad de financiación. Pues bien, cuando estos derechos no cubran las obligaciones reconocidas del gasto de capital, existirán problemas financieros o de solvencia para la entidad. Si los derechos reconocidos totales son mayores que las obligaciones, se podrían generar dos situaciones distintas, dependiendo si los ingresos superan o no el gasto de capital comprometido en el ejercicio. En el primer caso (derechos superiores al gasto comprometido), el remanente de crédito incorporado al ejercicio siguiente no supondría un déficit aplazado o transferido. En el segundo caso (derechos inferiores al gasto comprometido), esa situación es factible. La cobertura de estos déficit adicionales que se incorporan al ejercicio siguiente, exige obtener más ingresos vía fiscalidad o deuda, o bien reducir el gasto disponible de ejercicios futuros. Como comprobaremos a continuación, esta última alternativa (reducción del gasto presupuestado) es la técnica más utilizada para proceder al ajuste presupuestario, probablemente por su reducida visibilidad y escaso coste político.

Cuando los municipios se agrupan por estratos de población, los derechos reconocidos netos que integran la cuenta de capital, por todos los conceptos, apenas superan los gastos contabilizados en obligaciones reconocidas netas. Esto significa que en el período analizado dichos ayuntamientos son incapaces de cubrir financieramente los gastos comprometidos del ejercicio (cantidades superiores a las obligaciones reconocidas), transfiriendo así un déficit adicional hacia los presupuestos futuros. Cuando estos hechos son reiterativos, como ocurre en nuestro caso, se debilita de forma considerable la solvencia presupuestaria de las entidades locales, que tienden a solventar los problemas con excesiva deuda a corto o bien ajustando sus presupuestos mediante una esterilización sistemática del gasto disponible (diferencia entre créditos presupuestarios y autorizaciones de gasto).

También se contabilizan esos mismos gastos de capital, expresados en millones de pesetas corrientes, a los efectos de observar su dinámica y composición relativa. Así, mientras los municipios con menos de 5.000 habitantes muestran un crecimiento significativo, otros estratos contabilizan gastos son más estables o aleatorios. En todo caso, y para que la información resulte completa y comparable, habría que considerar también las inversiones directas, de competencia local, que realizan otras administraciones en cada municipio. Las transferencias de capital suelen jugar papeles relevantes a medida que los municipios aumentan de población, debido en gran medida a procesos complejos y descentralizados en la gestión de servicios.

En los municipios mayores de 500.000 habitantes se aprecia claramente una cuenta de capital con derechos liquidados superiores no sólo a las obligaciones reconocidas netas, sino incluso a los créditos presupuestados del ejercicio. En esas circunstancias, las cifras de endeudamiento reflejan holguras financieras cuyo destino es atender otros problemas de la hacienda municipal.

Finalmente, añadiremos que sucede algo similar en las diputaciones de régimen común y forales, así como para las corporaciones insulares. A través de la misma se reitera como los derechos reconocidos liquidados son incapaces de cubrir los gastos de capital expresados en obligaciones reconocidas, situación que de nuevo alimenta problemas financieros evidentes. Es la situación que muestran, por ejemplo, Baleares, Andalucía o Galicia. Se aprecia igualmente como en algunas comunidades autónomas la disciplina presupuestaria de las corporaciones provinciales se lleva a cabo reduciendo las inversiones (Extremadura, Galicia, Aragón, Valencia, Castilla-León o Castilla-La Mancha), mientras que en otras comunidades existen buenos niveles de ejecución presupuestaria y evidentes comodidades financieras (País Vasco).

En lo que respecta a la composición del gasto entre inversiones directas y transferencias de capital, la información disponible permite establecer una cierta correlación entre el protagonismo municipal, el desarrollo económico y la madurez democrática por un lado, con el nivel de las transferencias provinciales por otro. Por ejemplo, en Cataluña y Baleares las transferencias tienen un peso relativo grande dentro de los gastos de capital. En Extremadura, Andalucía y Castilla-León ocurre lo contrario, mientras que en Galicia esta evolución tuvo un sentido contrario. En todos estos casos las diputaciones deciden y ejercen un mayor control político y presupuestario sobre los municipios, al invertir directamente en los mismos o relegar a los ayuntamientos a un papel más subordinado o clientelar.

Composición de la deuda y mercados financieros

Señalábamos anteriormente que la presencia de una mayor laxitud normativa en la regulación de las operaciones de tesorería sesgó la estructura de la deuda hacia el corto plazo, provocando además aplazamientos de medidas políticamente incómodas que afectan al saneamiento financiero de las entidades locales. Esa laxitud normativa parece corregirse ahora, al menos en parte, con la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, al señalar su artículo 139, que modifica los artículos 52 y 53 de la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas Locales, una reducción de la cuantía máxima de la deuda viva con destino a cubrir necesidades transitorias de tesorería (del 35 al 30 por 100 de los ingresos corrientes liquidados), así como limitaciones en la capacidad decisoria del Presidente de la Corporación, que no podrá seguir autorizando operaciones de tesorería cuando en conjunto ya superen el 15 por 100 de los ingresos corrientes liquidados del último ejercicio. A partir de esa cuantía será el Pleno de la Corporación quien debe aprobar las restantes operaciones de crédito hasta el citado límite del 30 por 100.

Los cuadros 6 y 7 muestran la importancia relativa que tuvieron las deudas a corto y medio plazo en el total de pasivos financieros durante los años 1984 a 1996. Como es fácil advertir, las deudas de tesorería se duplicaron en los años noventa, con oscilaciones que van del 11 al 15 por 100 de todos los pasivos financieros. Estas cifras resultan claramente distintas y más elevadas a las contabilizadas en países como Alemania, Gran Bretaña o Estados Unidos, donde el peso de la deuda a corto en administraciones similares no suele superar el 5 por 100 de la deuda total. La deuda a medio plazo (hasta cinco años) se mantuvo en porcentajes más estables, experimentando una pérdida de peso relativo en los últimos años.

Cuadro 6
DEUDAS DE TESORERÍA Y PASIVOS FINANCIEROS TOTALES EN LAS CORPORACIONES
LOCALES ESPAÑOLAS (31.12.96) (en millones de pesetas)

Entidades	Plazo: Menor 1 año	Pasivos financieros	%
TOTAL MUNICIPIOS	297.099	2.121.454	14,0
Menos de 5.000	18.980	122.113	15,5
5.001-10.000	17.405	123.215	14,1
10.001-20.000	26.298	199.780	13,2
20.001-50.000	37.164	258.644	14,4
50.001-100.000	31.288	198.708	15,7
100.001-500.000	80.118	552.431	14,5
500.001-1.000.000	37.937	208.936	18,1
Más de 1.000.000	47.899	457.627	14,0
TOTAL CORPORACIONES PROV. E INSULARES	48.411	692.622	6,9
Diputaciones régimen común	29.431	451.115	6,5
Diputaciones régimen foral	17.325	198.451	8,7
Corporaciones insulares	1.655	43.056	3,8
OTRAS ENTIDADES	10.216	45.602	21,9
Inframunicipales	151	1.167	12,6
Supramunicipales	10.065	45.435	22,1
4. TOTAL CC.LL.	355.726	2.860.678	12,4

FUENTE: Banco de Crédito Local. Elaboración propia.

Cuadro 7
EVOLUCIÓN DE LAS DEUDAS A CORTO Y MEDIO PLAZO EN LAS CORPORACIONES
LOCALES ESPAÑOLAS: 1984-1996 (en millones de pesetas)

Años	Menor 1 año	%	1-5 años	%	Total pasivos
1984	35.206	6,6	38.278	7,2	530.120
1985	36.171	5,9	52.542	8,6	611.984
1986	43.034	5,8	63.730	8,6	741.326
1987	66.074	7,6	74.885	8,5	874.242
1988	85.552	8,5	79.703	7,9	1.000.733
1989	132.142	11,4	71.645	6,2	1.154.525
1990	157.741	10,9	81.544	5,7	1.434.476
1991	234.368	13,0	191.145	10,6	1.796.832
1992	309.742	14,4	170.133	7,9	2.155.365
1993	323.626	13,5	187.355	7,8	2.391.460
1994	302.389	11,9	156.431	6,1	2.546.708
1995	303.963	11,2	158.993	5,8	2.715.450
1996	355.726	12,4	166.684	5,8	2.860.678

FUENTE: Banco de Crédito Local. Elaboración propia.

Pero si a esta circunstancia le añadimos que la necesidad de financiación liquidada -expresión del déficit en términos de contabilidad nacional- fue de manera recurrente inferior a la necesidad de endeudamiento en el conjunto de las corporaciones locales²⁸, y que la deuda no financiera anual con proveedores y empresas constructoras superó también la cuantía de los pasivos financieros a corto plazo, se concluye una vez más que las operaciones de tesorería constituyen un núcleo de recursos permanentes de financiación local, falseando así su funcionalidad normativa y retrasando además aquellas reformas estructurales que resultan ya inaplazables. Los datos del mencionado cuadro 6 muestran como esta circunstancia afecta sobre todo a municipios y entidades supramunicipales, teniendo menor incidencia en las corporaciones provinciales e insulares.

El cuadro 8 ofrece la perspectiva del peso relativo que tiene la deuda a corto (a 31 de diciembre de 1996) cuando se distribuye por comunidades autónomas. Las entidades locales de Cantabria, Andalucía y Madrid muestran los mayores porcentajes, mientras que en el País Vasco, Navarra, Baleares y Asturias registran en cambio los ratios más reducidos. En el resto de comunidades autónomas estas cifras oscilan entre el 11 y 14 por 100 de los pasivos totales.

Cuadro 8
PASIVOS FINANCIEROS A CORTO PLAZO POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (31.12.96)
(en millones de pesetas)

CC.AA.	Menor 1 año	Total pasivos	%
Andalucía	85.948	511.531	16,8
Aragón	16.933	138.275	12,3
Asturias	1.591	31.816	5,0
Baleares	2.608	51.186	5,1
Canarias	9.871	107.768	9,2
Cantabria	5.629	32.461	17,3
Castilla-León	12.669	161.167	7,9
Castilla-La Mancha	10.203	94.558	10,8
Cataluña	79.070	628.389	12,6
Extremadura	4.905	43.967	11,2
Galicia	16.202	136.293	11,9
Madrid	45.060	282.042	15,9
Murcia	8.098	57.095	14,2
Navarra	1.016	16.532	6,1
Rioja, La	1.145	8.325	13,7
Valencia	31.805	236.435	13,4
País Vasco	5.266	123.696	4,2

FUENTE: Banco de Crédito Local. Elaboración propia.

²⁸ Utilizando la información suministrada por el Banco de Crédito Local se puede demostrar que los aumentos de pasivos financieros superaron de forma sistemática a la necesidad de financiación liquidada. Así, en el período 1986-1995, el porcentaje medio anual para la necesidad de financiación fue del 0,17 por 100 del PIB, mientras que el incremento anual de la deuda registró el 0,39 por 100.

En lo que respecta a los cambios experimentados por la estructura de pasivos financieros, la información suministrada por el cuadro 9 resulta también elocuente. El protagonismo de la deuda formalizada en préstamos y créditos con entidades financieras es abrumador. Si en 1984 suponían el 67 por 100 de los pasivos totales, en 1996 la cifra alcanza ya el 84 por 100 de los mismos. La emisión de deuda es decreciente y se vincula sobre todo a la dinámica de los grandes municipios, mientras que permanecen estables los porcentajes de la deuda en moneda extranjera.

Cuadro 9

ESTRUCTURA DE LOS PASIVOS FINANCIEROS EN LAS CORPORACIONES LOCALES ESPAÑOLAS: 1984-1996 (excluidos pagarés y títulos especiales forales) (en millones de pesetas)

Años	Ptmos. y créditos	Emisión deuda	Pagarés	Moneda extranjera	Total pasivos
1984	358.201	133.750	—	38.169	530.120
1985	441.295	143.311	—	27.378	611.984
1986	562.168	157.455	—	21.703	741.326
1987	712.333	142.709	—	19.200	874.242
1988	844.974	113.844	—	41.915	1.000.733
1989	1.007.227	87.430	—	59.868	1.154.525
1990	1.290.659	82.427	13.922	47.468	1.434.476
1991	1.670.089	68.986	14.059	43.698	1.796.832
1992	1.931.244	89.432	18.420	76.269	2.115.365
1993	2.073.042	124.164	15.498	178.756	2.391.460
1994	2.153.027	174.894	—	218.787	2.546.708
1995	2.276.242	178.017	—	261.191	2.715.450
1996	2.390.380	200.261	—	270.037	2.860.678

FUENTE: Banco de Crédito Local. Elaboración propia.

Finalmente, se cuantifican los cambios registrados por las distintas entidades de crédito en la financiación de las corporaciones locales. Los cuadros 10 y 11 muestran esa información para el período 1984-1996. En los mismos se observa como la antigua banca pública reduce su fuerte protagonismo anterior en los años noventa (bajando del 60 al 43 por 100 su participación en el total de préstamos y créditos), como en esos mismos años las cajas de ahorros aumentaron de forma significativa su cuota de mercado (subiendo del 24 al 38 por 100) y como el resto de la banca privada se movió en porcentajes más estables durante casi todo el período considerado (entre el 14 y 18 por 100 desde 1986).

En este sentido, se aprecian hoy tendencias claras hacia un mayor grado de profesionalización financiera en las corporaciones locales, sobre todo en los municipios grandes y medianos. También se observan síntomas claros de mayor competencia en los mercados financieros y una mayor oferta de servicios complementarios con destino a cualificar la gestión local²⁹. Pero los problemas denunciados anteriormente siguen vigentes y convendría tratarlos con rigor y urgencia.

El sesgo inadecuado de la deuda de tesorería, las rigideces e insuficiencias reguladoras o la necesidad de alargar los plazos para financiar inversiones con amplios períodos de maduración, constituyen un ejemplo de que estamos diciendo. Lo que implica favorecer el acceso de las entidades locales al ahorro exterior, a los mercados de valores y al ahorro institucional. Pero sabiendo también que estas circunstancias exigen a su vez mayor disciplina fiscal, una nueva cultura de gestión, escenarios de consolidación presupuestaria y, en su caso, establecer los correspondientes planes de sa-

²⁹ Ezquiaga (1996)

neamiento financiero. Son los duras, necesarias y saludables condiciones de la solvencia institucional.

Cuadro 10

PRÉSTAMOS Y CRÉDITOS A LAS CORPORACIONES LOCALES: 1984-1996 (en millones de pesetas)

Años	BCL	Otros bancos	Cajas de Ahorro	Resto	Total
1984	208.012	26.177	121.199	2.813	358.201
1985	256.273	52.159	129.659	3.204	441.295
1986	320.498	81.313	155.624	4.733	562.168
1987	383.948	115.867	207.439	5.079	712.333
1988	444.535	143.148	250.915	6.376	844.974
1989	601.951	145.744	251.097	8.435	1.007.227
1990	780.045	194.685	306.202	9.727	1.290.659
1991	940.899	292.274	422.486	14.430	1.670.089
1992	1.026.265	333.484	550.434	21.061	1.931.244
1993	1.083.209	319.819	644.028	25.986	2.073.042
1994	1.061.839	301.499	760.563	29.126	2.153.027
1995	1.078.394	343.734	824.910	29.204	2.276.242
1996	1.035.934	418.304	917.999	18.143	2.290.380

FUENTE: Banco de Crédito Local (BCL). Elaboración propia.

Cuadro 11

PRÉSTAMOS Y CRÉDITOS A LAS CORPORACIONES LOCALES: 1984-1996 (en porcentajes)

Años	BCL	Otros bancos	Cajas de Ahorro	Resto	Total
1984	58,0	7,3	33,8	0,9	100
1985	58,1	11,8	29,4	0,7	100
1986	57,0	14,4	27,7	0,9	100
1987	53,9	16,2	29,1	0,8	100
1988	52,6	16,8	29,7	0,9	100
1989	59,8	14,5	24,9	0,8	100
1990	60,4	15,1	23,7	0,8	100
1991	56,3	17,5	25,3	0,9	100
1992	53,1	17,2	28,5	1,2	100
1993	52,2	15,4	31,1	1,3	100
1994	49,3	14,0	35,3	1,4	100
1995	47,3	15,1	36,2	1,4	100
1996	43,3	17,5	38,4	0,8	100

FUENTE: Banco de Crédito Local (BCL). Elaboración propia.

CONCLUSIONES

Resumiendo ahora las principales ideas y resultados cuantitativos obtenidos a lo largo del trabajo conviene subrayar las siguientes conclusiones.

En primer lugar, se considera la teoría convencional e hipótesis relevantes que tratan de explicar el déficit y endeudamiento en las corporaciones locales españolas durante los últimos años. La evidencia empírica es todavía escasa y resulta difícil conocer el peso relativo que tiene cada una de ellas a la hora de explicar los hechos con cierto rigor. Pero todas merecen ser consideradas en el análisis. Ya sea la existencia de niveles competenciales imprecisos y abiertos, la generación de ilusiones fiscales, las consecuencias del ciclo político-electoral, del propio diseño institucional, de la descentralización política, de la regulación o de laxitudes en los propios procedimientos presupuestarios.

En segundo lugar, se analiza la regulación del endeudamiento local y las modificaciones normativas más recientes, a fin de comprobar su incidencia y efectos, su adecuación a los objetivos de solvencia institucional y su utilidad para financiar las inversiones locales. A nuestro juicio, estos cambios normativos son relevantes porque estimulan la disciplina presupuestaria y favorecen una nueva cultura en la gestión de los servicios, pero también porque se orientan en la dirección correcta para fortalecer la solvencia institucional.

La recuperación del ahorro neto como concepto de superavit/déficit en las operaciones corrientes constituye un elemento sustantivo de transcendencia inequívoca. Y ello es así porque si el endeudamiento de las haciendas territoriales se desvincula de las inversiones para convertirse en fuente financiera de los gastos corrientes, sus consecuencias económicas resultan lamentables en términos de eficiencia y equidad intergeneracional. A todas luces resulta inadmisible que las generaciones futuras financien el coste de un consumo público presente que agota sus beneficios con el ejercicio.

Por eso insistimos que los problemas básicos de las corporaciones locales españolas no son sólo problemas de liquidez estructural o de insuficiencia financiera crónica. Son también cuestiones de solvencia presupuestaria y política que afectan muy directamente a su funcionalidad primaria y a su utilidad social. La solvencia económica implica esfuerzos tributarios aceptados, transparencia y comprensión de las relaciones presupuestarias, exige también que los patrones distributivos de costes se expliciten y que existan demandas crecientes de eficiencia en la gestión de los servicios públicos. La solvencia económica obliga así a la reflexión ciudadana y nos enfrenta con aspectos centrales de la democracia y la educación política.

En todo caso, la evidencia empírica parece rotunda al respecto. Numerosos municipios españoles ofrecen tasas reiterativas de ahorro neto negativo, desarrollan una actividad presupuestaria con elevados niveles de endeudamiento y funcionan además con una falta de liquidez angustiosa. La morosidad y las deudas a proveedores son ya elementos comunes de la gestión municipal, lo mismo que las retenciones políticas para enfrentarse a los cambios estructurales que son necesarios. Esta situación se reproduce igualmente, con diferencias y gradaciones diversas, en las corporaciones provinciales e insulares, así como en otras entidades locales menores.

Otro enfoque metodológico que confirma estos hechos consiste en analizar los ingresos y gastos de la cuenta de capital de las entidades locales. A través del mismo se constata como los derechos reconocidos netos resultan muchas veces incapaces de financiar los gastos de capital expresados en obligaciones reconocidas, transfiriendo así déficit adicionales a presupuestos futuros que afectan a la solvencia económica de la institución. La situación se reproduce cuando los derechos reconocidos son inferiores a los gastos comprometidos del ejercicio. Este déficit adicional suele paliarse o corregirse mediante deuda de tesorería, ampliando la deuda a proveedores o esterilizando una parte del gasto disponible en los presupuestos futuros.

Finalmente, se considera la estructura y dinámica reciente de la deuda, así como las distintas formas de su materialización. Los cambios experimentados por el lado de la oferta se orientan hacia la especialidad y a proporcionar servicios más diversificados. La regulación, los bajos tipos de interés y la globalización de la economía, favorecen la creatividad y la competencia en los mercados financieros.

BIBLIOGRAFIA

Alesina, A. (1993): "Electoral business cycles in industrial democracies", European Journal of Political Economy, vol. 9, marzo.

Alesina, A. y Perotti, R. (1995): "The political economy of budget deficits", IMF Staff Papers vol. 42, nº 1. Versión castellana en Papeles de Economía Española nº 68, 1996.

Álvarez Corbacho, X. (1992): "Corresponsabilidad fiscal y déficit de la hacienda autonómica". Hacienda Pública Española nº 1.

Álvarez Corbacho, X. (1995): La agonía del municipalismo gallego, Fundación Caixa Galicia: A Coruña.

Álvarez Corbacho, X. (1996a): "Las transferencias del déficit entre administraciones públicas", en Moldes y Puy (eds): La Financiación de las Comunidades Autónomas, Fundación Alfredo Brañas: Santiago de Compostela.

Álvarez Corbacho, X. (1996b): "El sector público: rasgos generales", Papeles de Economía Española. Economía de las Comunidades Autónomas: Galicia nº 16.

Álvarez Corbacho, X. (1997): "La reforma de la financiación autonómica y su incidencia en Galicia", Documentos de Trabajo, IDEGA, Universidad de Santiago de Compostela. También en Anuario da Facultade de Dereito, Universidade da Coruña (1997)

Álvarez Corbacho, X. y Rego Veiga, G. (1998): Gastos de capital y Corporaciones Locales gallegas. Ponencia presentada en el Congreso da Economía de Galicia. IDEGA, Universidade de Santiago de Compostela.

Álvarez Corbacho, X. Monasterio Escudero, C. y Suárez Pandiello, J. (1998): Déficit y Endeudamiento en las Haciendas Territoriales Españolas. Fundación Caixa Galicia.

Banco de Crédito Local: Boletín Estadístico del Sector Público Local (varios años), Madrid.

Banco de Crédito Local: Informe sobre el Sector Público Local (varios años), Madrid.

Banco de España: Boletín Estadístico (varios años). Madrid.

Boch Roca, N. y Suárez Pandiello, J. (1994): Hacienda Local y Elección Pública: el caso de los municipios españoles. Fundación BBV, Bilbao.

Buchanan, J., Rowley, Ch. y Tollison, R. (1986): Deficits, Basil Blackwell, Oxford.

Buchanan, J.M.(1973): La Hacienda Pública en un proceso democrático. Aguilar, Madrid.

Buchanan, J. y Roback, J. (1987): "The incidence and effects of public debt in the absence of fiscal illusion", Public Finance Quarterly nº 15

Buchanan, J. y Wagner, R. (1977): Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes. Academic Press, Nueva York. Versión castellana en Ediciones Rialp, 1983.

Chavero, J. y Tarrach, A. (1990): La despesa municipal supletoria a Catalunya. Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona.

Consultores de las Administraciones Públicas S.A. (1995): "Las Haciendas Territoriales y su endeudamiento", Cuadernos de Información Económica nº 99.

- Cukierman, A. y Meltzer, A. (1989): "A political theory of government debt and deficits in a neo-ricardian framework", *American Economic Review* vol.79, septiembre.
- Emerson, M. (1988): *What model for Europe?* MIT, Cambridge.
- Estévez Cepeda, E. (1992): "El endeudamiento de las corporaciones locales: perfil histórico y tendencias en curso", *Presupuesto y Gasto Público* n° 8.
- Estévez Cepeda, E. (1995): "La deuda municipal en su contexto histórico", *Economistas* n° 65.
- Estévez Cepeda, E. (1996): *El déficit de las corporaciones locales*. Banco de Crédito Local, Madrid.
- Ezquiaga Domínguez, I. (1995): "Tutela, gestión financiera y estructura de la deuda local", *Economistas* n° 65.
- Ezquiaga Domínguez, I. (1996): "Gestión financiera y endeudamiento en las corporaciones locales", *Papeles de Economía Española* n° 69.
- Fuentes Quintana, E. y Barea Tejeiro, J. (1996): "El déficit público en la democracia española", *Papeles de Economía Española* n° 68.
- Goetz, C.J. (1977): "Fiscal Illusion in State and Local Finance", en T. Borcheding (ed.): *Budgets and Bureaucrats. The Sources of Government Growth*. Durhan-Duke University Press.
- King, D.N. (1988): *La economía de los gobiernos multi-nivel*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- King, D.(ed.)(1992): *Local government economics in theory and practice*. Routledge, Londres.
- Ministerio de Economía y Hacienda: *Liquidación de Presupuestos: Corporaciones Locales* (varios años). Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, Madrid.
- Monasterio Escudero, C. y Suárez Pandiello, J. (1996): *Manual de hacienda autonómica y local*. Ariel, Barcelona.
- Oates, W.E. (1977): *Federalismo Fiscal*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- Oates, W.E. (1988): "On the Nature of Measurement of Fiscal Illusion: A Survey", en *Studies of fiscal federalism* (1991). Edward Elgar Publishing Limited, Hants.
- Olano Fernández, C. (1994): "La crisis financiera de los municipios", *Cuadernos de Actualidad* n° 3. Instituto de Estudios Fiscales.
- Pommerehne, W. y Schneider, F. (1978): "Fiscal illusion, political institutions and local public spending", *Kyklos*, vol. 31.
- Rangel Tarrés, J. y otros (1996): "El pacto local: implicaciones sobre la financiación de las haciendas locales". Ponencia presentada en el curso *Las Haciendas Locales: descentralización de servicios, gestión y financiación*. Universidad Menéndez Pelayo. Santander.
- Tabellini, G. y Alesina, R. (1990): "Voting on the budget deficit", *American Economic Review*. Vol. 80, marzo.
- Wagner, R.E. (1976): "Revenue structure, fiscal illusion and budgetary choice", *Public Choice* vol. 25