

GESTIÓN FINANCIERA Y ENDEUDAMIENTO EN LAS CORPORACIONES LOCALES

Ignacio EZQUIAGA

INTRODUCCIÓN

EL sistema actual de financiación local ha puesto de manifiesto su insuficiencia para cubrir las necesidades de las corporaciones locales, comprometidas desde hace más de 15 años, y de manera creciente, no sólo en la provisión de los más amplios servicios públicos, sino también en la consecución del desarrollo a través de políticas económicas locales. En estos años, las haciendas locales han sufrido las contradicciones de una gran presión social en favor del gasto y de unos instrumentos fiscales rígidos y raquíticos. Y todo ello en el contexto de un marco regulador —la ley reguladora de las haciendas locales (LRHL)— poco adecuado y anclado en un transnochado concepto de «tutela» del Estado. El resultado es una difícil situación financiera, más relacionada con problemas de liquidez de carácter estructural que con un gran deterioro de su solvencia. La crisis de las haciendas locales ha sido siempre una crisis de liquidez, y no una crisis de solvencia. Las haciendas locales no son un gran problema macroeconómico: mientras la deuda de las comunidades autónomas se ha multiplicado en los últimos años, aumentando su peso en la deuda pública total, la deuda de las corporaciones locales ha observado un comportamiento estable, y su peso en la deuda pública española es casi marginal, incluso ya inferior al de la deuda autonómica.

En este contexto, no es extraño, aunque sí lamentable, que las

corporaciones locales se hayan quedado fuera de los grandes acuerdos de política fiscal que se han consensuado en nuestro país en los últimos años con el objetivo de reducir las necesidades de endeudamiento del Estado o de las comunidades autónomas. Las corporaciones locales se enfrentan hoy a sus respectivas crisis en solitario: duros procesos de saneamiento, marcados por las rigideces que impone la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL), en los que los ajustes presupuestarios se concentran en sacrificios en términos de inversión y servicios públicos. No es extraño que se haya reducido en estos últimos años el peso de las corporaciones en el gasto público total. Sólo las condiciones de los mercados financieros han acompañado: el exceso de liquidez de la banca y la competencia por el activo ante el decaimiento del crédito al sector privado han permitido procesos de renegociación de la deuda que, en general, resultan insuficientes y parcos.

En nuestra opinión, independientemente de los problemas de insuficiencia y diseño tributario de que adolece el sistema de financiación local, son precisos un análisis y un diagnóstico en términos de gestión: una parte importante de los problemas de las haciendas locales descansa en el escaso desarrollo histórico de la función financiera en el seno de las administraciones locales. En este sentido, cabría destacar que no sólo son necesarias soluciones «macro» en las corporaciones locales: los gobiernos

locales deben desarrollar una gestión racional de sus tesorerías y de su endeudamiento como vías para aumentar su solvencia y su estabilidad financiera.

En este trabajo, destacaremos los problemas de gestión presupuestaria de las administraciones locales, así como el hecho de que la estructura de la deuda viva esté sesgada al corto plazo, tanto por un peso excesivo de la deuda de tesorería como por plazos demasiado cortos en la deuda que financia el esfuerzo inversor, que debería ser a largo plazo. Tener en cuenta esta estructura es clave a la hora de evaluar *ratios* como la de la carga financiera sobre los ingresos corrientes en las corporaciones locales españolas.

Aunque en lo que se refiere a las haciendas locales es discutible generalizar, dada la elevada heterogeneidad de las situaciones —ya por tamaños, tradiciones culturales o políticas, ya por estructuras presupuestarias diferenciadas—, podemos señalar varios factores que comúnmente están en el origen de los problemas financieros locales, cuya materialización podría ser esta perversa estructura de la deuda local. Por una parte, unas políticas presupuestarias que frecuentemente están lejos del rigor necesario; por otra, un marco legal y de tutela por el Estado, en ocasiones, incentivador de comportamientos financieros espurios; y, finalmente, un mercado bancario que, desaparecido el sistema de financiación pública privilegiada existente en el pasado, no ha encontrado todavía las vías de desarrollo de su eficiencia, a las que sólo el análisis financiero profundo y la diversificación de carteras de riesgo local pueden conducir.

El apoyo a los esfuerzos locales de planificación financiera y presupuestaria plurianual, y el campo de la formación aplicada

al desarrollo de equipos humanos dedicados a la gestión financiera en las administraciones locales, son marcos válidos para dotar de un contenido positivo a la tutela de las finanzas locales por el Estado y para el diseño de políticas de endeudamiento de los grandes municipios. Para contribuir a una recomposición de la deuda local, en el sentido de mejorar las condiciones de estabilidad, a un coste razonable, del acceso local al crédito, y contribuyendo así también a la mejora de las *ratios* de solvencia, son necesarias, adicionalmente, reformas del marco legal e institucional del endeudamiento local.

I. LA SITUACIÓN FINANCIERA DE LAS CORPORACIONES LOCALES

Las expectativas sobre la solvencia de una entidad pública sin soberanía monetaria —como son las corporaciones locales o las comunidades autónomas—, es decir, su capacidad para hacer frente, en el tiempo, a sus obligaciones como prestatario, vienen determinadas fundamentalmente por dos factores: uno de carácter estático, como es el nivel de sus *ratios* financieras (debidamente adaptadas a las características de una administración); y otro, dinámico, su margen de maniobra (y voluntad política) para alterar presupuestariamente ingresos y gastos, de manera que el control y adecuación de las *ratios* puedan ser efectivos. En definitiva, en el análisis de la solvencia de una administración territorial, tan importante es el análisis cuantitativo como el cualitativo.

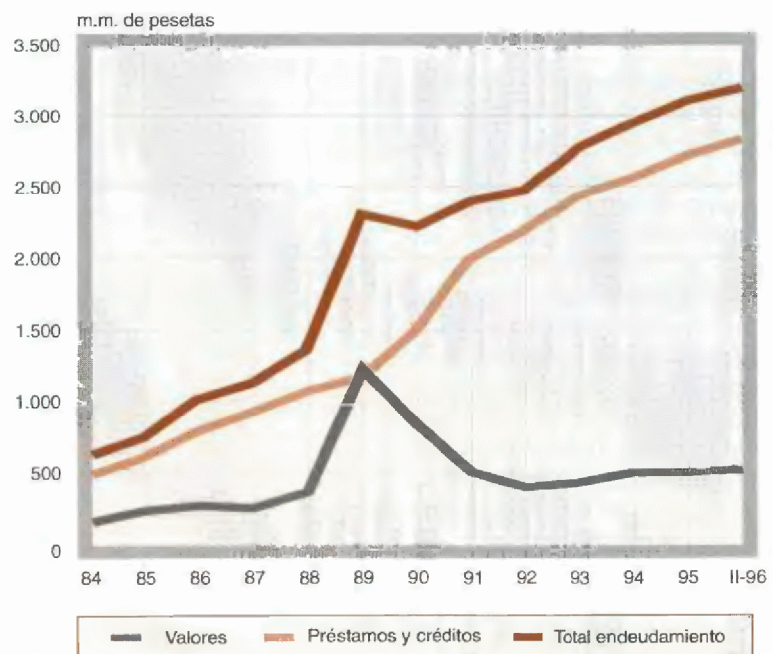
Conviene destacar la importancia que los planes financieros plurianuales tienen en la formación de expectativas de solven-

cia de un prestatario. El programa de convergencia español contiene un plan de consolidación fiscal del Estado que fue acompañado, desde 1992, por planes individualizados para cada comunidad autónoma. Estos planes juegan un papel muy relevante en los mercados financieros y en la formación de expectativas sobre la evolución económica de nuestro país. Como es conocido, estos planes pretenden garantizar que el déficit de las administraciones públicas se corrija hasta el 3 por 100 del PIB en 1997, pero no han sido individualizados para las corporaciones locales, ni siquiera para los grandes municipios. La mejora de la solvencia que se deriva de la planificación financiera debe descansar, así, sobre la voluntad política de austeridad presupuestaria y, en sistemas basados fundamentalmente en las transferencias in-

teradministrativas, como el local, también sobre acuerdos con los niveles superiores para consensuar un flujo de transferencias estable y predecible.

Dicho esto, detengámonos en la cuestión de la composición de la deuda local. Estamos, en primer lugar, ante un endeudamiento materializado fundamentalmente en créditos bancarios. Aunque en 1984 los valores representaban el 24,2 por 100 del total de la deuda de la administración pública local, en los años noventa esta proporción descendía hasta el entorno del 5 por 100, probablemente como consecuencia de la entrada en vigor de la LRHL, en 1989; con esta ley, las corporaciones locales deben obtener autorización previa para toda emisión de valores, y sea cual sea su situación financiera, además de enfrentarse al rigor de la

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO DE LAS CC.LL.
SEGÚN MODALIDAD



Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) en la obligación (sus emisiones no son «deuda pública») publicación de «folleto de emisión». Hoy (junio de 1996) los valores representan el 10,7 por 100 del endeudamiento local, y se concentran casi exclusivamente en las dos grandes ciudades de más de un millón de habitantes.

En segundo lugar, interesa destacar que el peso de la antigua banca pública en la deuda ha sido siempre hegemónico, pero en los últimos años se observa una pérdida de cuota de ésta en favor, fundamentalmente, de las cajas de ahorros. Las cajas tenían un peso, en junio de 1996, del 29,5 por 100 (15,2 en 1990) de la deuda total, mientras la banca, incluida la antigua banca pública, se situaba en el 49,3 por 100. Finalmente, la estructura por plazos de la parte de la deuda materializada en créditos muestra un creciente sesgo en favor de los plazos cortos: los préstamos y créditos a menos de un año representan, en junio de 1996, el 14,4 por 100 del total, en contraste con el 10 por 100 que alcanzaban diez años antes.

En nuestra opinión, el problema del endeudamiento local no es que haya erosionado la solvencia de las corporaciones locales, sino que se haya desarrollado en los últimos años en un contexto que ha favorecido la ineficiencia: el ascenso de la deuda local, de los 571 miles de millones de 1984 a los 3.090 miles de millones de junio de 1996, ha tenido lugar sin que el viejo esquema de financiación local privilegiada, que dominó hasta la liberalización del sistema financiero, haya sido sustituido por otro en condiciones aceptables. La eliminación de la banca oficial especializada en crédito local, al pasar el BCL a ser un banco público y después, finalmente, un banco

GRÁFICO 2
ESTRUCTURA DEL ENDEUDAMIENTO LOCAL SEGÚN EL VENCIMIENTO A JUNIO DE 1996
(En porcentaje)

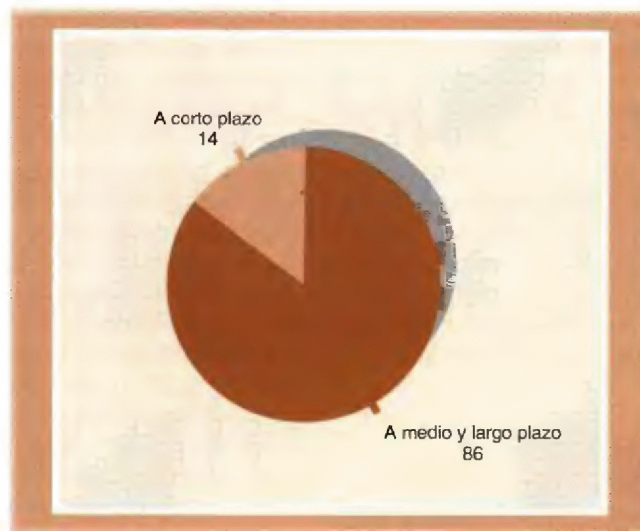
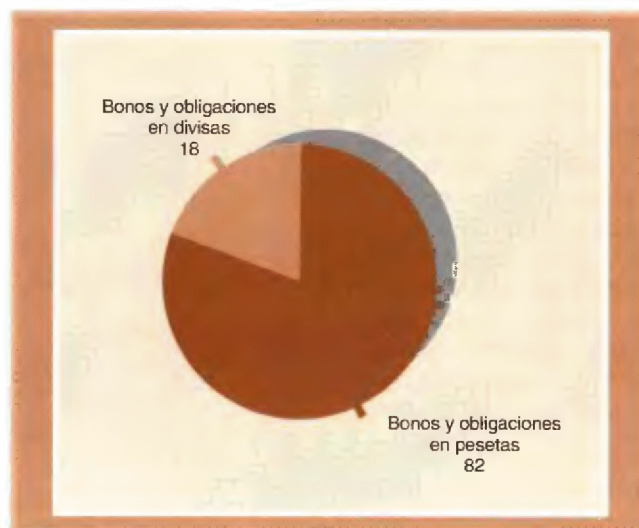


GRÁFICO 3
ESTRUCTURA DEL ENDEUDAMIENTO LOCAL EN VALORES A JUNIO DE 1996
(En porcentaje)



privado más, no dio paso a unas condiciones de mercado que permitieran un endeudamiento a muy largo plazo de las corporaciones locales. Las entidades bancarias han «descubierto» el riesgo local muy tardíamente, y su oferta no se ha especializado y adaptado suficientemente. El resultado ha sido un sesgo al corto plazo del endeudamiento, que marca las *ratios* que, como la carga financiera sobre los ingresos corrientes, son utilizados convencionalmente.

Pero este panorama pecaría de parcial si no añadiéramos un parámetro adicional: la gestión interna de las corporaciones locales ha sido incapaz, en muchas ocasiones, de generar una función financiera que desarrollara los tres campos que deben caracterizar su profesionalización; a saber, la elaboración rigurosa de los presupuestos, el control de su ejecución y la gestión del endeudamiento. No es, en este sentido, extraño observar problemas de retraso crónico en la aprobación de los presupuestos, o en la contabilización de operaciones, o en el control de cobros y pagos, es decir, en el control de la tesorería en su relación con la ejecución presupuestaria.

La deuda viva local se situaba en 1994 en el entorno del 76,1 por 100 de los ingresos corrientes, siendo la *ratio* de los grandes ayuntamientos (de más de medio millón de habitantes) próxima al 100 por 100 (cuadro número 7). No se trata de *ratios* elevadas. De hecho, cabe pensar que el problema financiero local no es de *solvencia*, sino de liquidez. Este diagnóstico permite interpretar el problema de la deuda de tesorería como la «punta del iceberg» de un profundo problema de «cobro» y de «pago» que deviene en fondos de maniobra con demasiada frecuencia negativos.

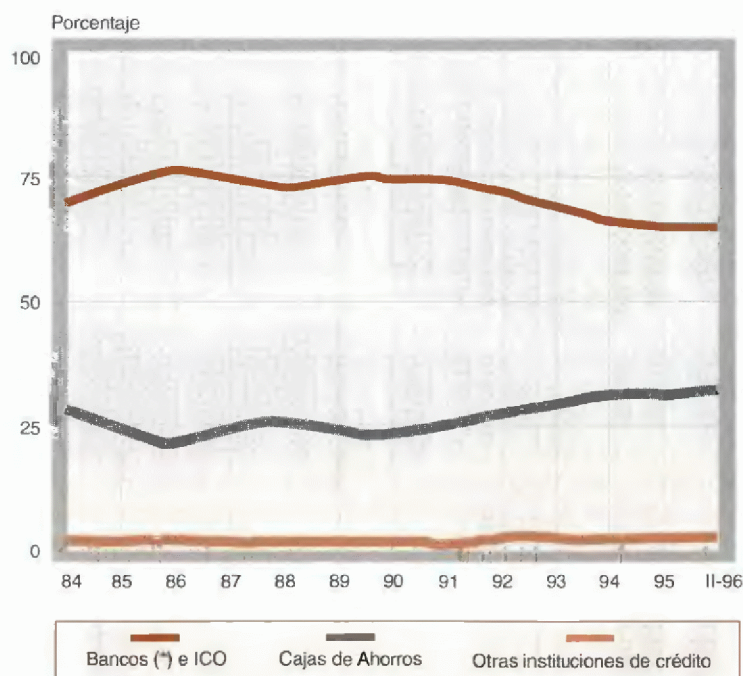
El sistema de financiación de las corporaciones locales compagina suficiencia y autonomía. Seguramente, las fuentes de recursos serían suficientes en gran parte de nuestros ayuntamientos si los tributos locales se recaudaran —o pudieran recaudarse— más eficientemente. Los bajos porcentajes de cobro, en un contexto de fragilidad en las posiciones tesoreras, conducen a retrasos en los pagos de las obligaciones reconocidas, e incluso al no reconocimiento de los créditos, y paralelamente a una excesiva y no transitoria deuda de tesorería. Es en este sentido en el que cabría señalar que la deuda local no sólo es excesiva en su valor absoluto, sino que debería (y podría) ser mayor si los documentos de liquidación presu-

pueraria se elaboraran más rigurosamente. En este sentido, resulta sorprendente que pocas corporaciones hayan seguido estrategias de sobrefinanciación (endeudamiento neto por encima del déficit no financiero con el fin de reducir tesorería negativa).

II. COOPERACIÓN Y TUTELA INTERADMINISTRATIVAS

Los sistemas de financiación de las administraciones territoriales de régimen común —las no forales— por la administración central adolecen, en mayor o menor grado, de la ausencia de un grado suficiente de corresponsabilidad fiscal y de un sistema de transferencias que garantice la nivelación de servicios: quienes

GRÁFICO 4
EVOLUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO DE LAS CC.LL.
POR PRESTAMISTAS



(*) Incluye antigua banca oficial.

deciden y ejecutan el gasto no controlan directamente las fuentes últimas de ingresos, lo que, en general, desvirtúa la percepción de la restricción presupuestaria por parte de gestores y contribuyentes y, en definitiva, no favorece la disciplina fiscal; sin embargo, en la medida en que la nivelación de servicios no está garantizada, estas mismas administraciones temen avanzar en la corresponsabilidad fiscal. Estas significativas carencias han sido puestas de manifiesto desde hace ya tiempo, y repetidamente, por los analistas. Además, recientemente se han plasmado en el «libro blanco» de la financiación autonómica, encargado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) a un grupo de especialistas, con el fin de disponer de un diagnóstico que sirva de base para reformar —más allá de gestos simbólicos como la llamada cesión (mejor denominada, atribución) del 15 por 100 del IRPF— el sistema actual de financiación autonómica.

Como las fuentes actuales de financiación de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales descansan fundamentalmente —en mayor medida en las primeras que en las segundas— en las subvenciones o transferencias del Estado, y éstas no garantizan la nivelación de servicios, los sistemas hoy vigentes generan más situaciones de enfrentamiento o disenso que de consenso entre las diferentes administraciones involucradas. Precisamente, el consenso que sería necesario para coordinar las políticas de gasto (y de ingresos) de todos los niveles de la administración, de forma que el resultado financiero —el déficit consolidado de las administraciones públicas y el saldo vivo de su endeudamiento— fuera sostenible a medio y largo plazo. Los problemas de los sistemas de finan-

ciación territorial han devenido en el pasado reciente en un excesivamente concentrado recurso al endeudamiento en muchas administraciones autonómicas o locales y en un continuo cuestionamiento del sistema de transferencias procedentes, en última instancia, del Estado.

La coordinación y la cooperación interadministrativas son necesidades de pura supervivencia en el contexto de unos sistemas de financiación como los actuales. Baste, en este sentido, recordar que el Tratado de la Unión Europea establece severas reglas de comportamiento para las finanzas públicas del conjunto de las administraciones públicas en cada uno de los estados miembros de la Unión Europea, y que el interlocutor, en lo que respecta a su vigilancia, frente a la Comisión o el Consejo es el gobierno central. No obstante, no sólo los compromisos internacionales conducen a la necesidad de coordinación. También la propia esencia de estos sistemas, ya que, de lo contrario, éstos derivan en enfrentamiento y disenso, y tienden a derivar en un excesivo recurso al endeudamiento.

En el caso de las comunidades autónomas, aunque no se han resuelto los problemas de fondo de su sistema de financiación, se ha avanzado profundamente en la senda de la coordinación, de manera que la situación de hoy poco tiene que ver con la de 1991, el año de máximo deterioro de las relaciones interadministrativas. En este cambio, la reacción negativa de los mercados financieros a la descoordinación y el enfrentamiento de la etapa que se prolongó hasta dicho año contribuyó a la autodisciplina en algunas comunidades. Por otra parte, la obligatoriedad de autorización previa por el Consejo de Ministros de determinadas formas de endeudamiento —las que

permiten un acceso más amplio a los mercados— favoreció de nuevo la coordinación, lo que se plasmó en la versión autonómica del programa de consolidación fiscal del Estado.

Todo ello ha permitido ya una normalización del acceso de las comunidades al mercado y un reforzamiento de su disciplina fiscal. En el caso de las corporaciones locales, la necesidad de mayor coordinación interadministrativa es todavía evidente. Tanto el Estado como las comunidades autónomas deben basar constitucionalmente sus relaciones financieras con los entes locales en el principio de la cooperación y, en algunos casos, en el de la tutela, respetando siempre la autonomía local. Los entes locales son responsables únicos de su endeudamiento, pero Estado o comunidades, según sus competencias, disponen de instrumentos para desarrollar la cooperación o la tutela, de la misma forma que disponen de un marco regulador como el descrito.

III. GESTIÓN FINANCIERA LOCAL Y RESTRICCIONES LEGALES

Aun dentro del mandato constitucional de respeto a la autonomía local, la legislación española —fundamentalmente, la LRHL— constriñe de forma bastante estricta la capacidad de gestión financiera de las entidades locales: por una parte, en lo que respecta a su endeudamiento y, por otra, en su gestión de tesorería. Se trata de una regulación cuyo objetivo inicial es salvaguardar la solvencia de las entidades locales, favoreciendo su disciplina presupuestaria. Sin embargo, la forma en que se materializa este objetivo resulta, en nuestra opinión, muy discutible

y, como sucede en las administraciones autonómicas con la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), los resultados de su aplicación y, a veces, de su imposible aplicación, pueden resultar perversos; lejos de favorecer la disciplina fiscal, contribuyen a una estructura de la deuda sesgada al corto plazo y a la postergación de soluciones estructurales demasiado costosas políticamente.

1. Restricciones al endeudamiento a medio y largo plazo

La LRHL determina que las haciendas locales sólo pueden acudir al crédito público —entiéndase emisión pública de valores—

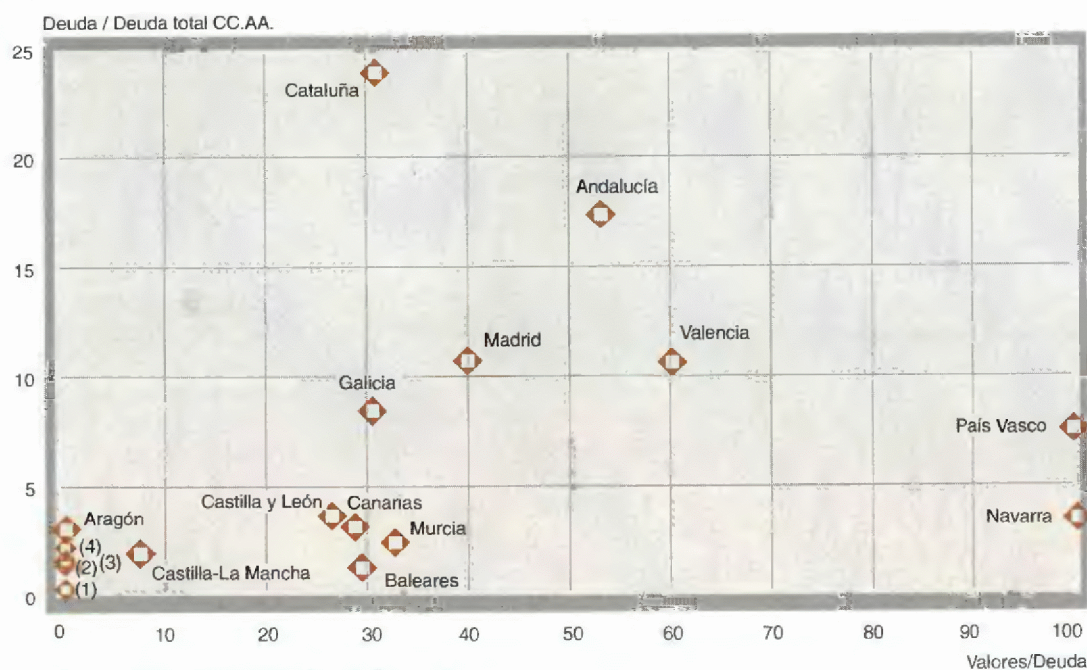
o privado —préstamos o créditos bancarios, cancelaciones o sustituciones— a medio y largo plazo para financiar sus inversiones (se entiende la parte no cubierta por transferencias finalistas). Excepcionalmente, la Ley permite el acceso al crédito privado a medio y largo plazo para algunos usos diferentes de la financiación de inversiones: por una parte, para la financiación de gastos corrientes considerados necesarios y urgentes, siempre que medie acuerdo por mayoría absoluta de los miembros legales de la corporación (art. 158.5); por otra, para los casos en que la liquidación del presupuesto se salde con remanente de tesorería negativo y no sea posible reducir el gasto por la cuantía necesaria.

Toda operación de crédito para inversiones debe acordarse por

el pleno de la corporación, previo informe de la Intervención —figura clave en el desarrollo de la función financiera en una entidad local—, en el que se ha de analizar, especialmente, la capacidad de la entidad local para hacer frente, en el tiempo, a las obligaciones que se deriven para ésta. 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 mediante prestación de avales.

Para el endeudamiento o concesión de avales destinados a la financiación de inversiones, la LRHL introduce la necesidad, en todo caso, de autorización por los órganos competentes del Ministerio de Economía y Hacienda

GRÁFICO 5
SITUACIÓN DEL ENDEUDAMIENTO AUTONÓMICO A JUNIO DE 1996
(Porcentaje)



Nota: (1) La Rioja; (2) Cantabria; (3) Asturias; (4) Extremadura

cuando las operaciones se materialicen en crédito formalizado con el exterior o en apelaciones al crédito público —emisión pública de valores— (art. 54.1). Las emisiones de valores de las corporaciones locales están fuera del régimen aplicable por la Ley del Mercado de Valores a la deuda pública; en sentido estricto, y desde un punto de vista legal, sus valores no pueden considerarse deuda pública, tal y como ésta se define en la Ley General Presupuestaria o en la LOFCA: sólo los pasivos del Estado y sus organismos autónomos, y los valores emitidos públicamente por las comunidades autónomas y sus organismos se benefician de las ventajas de la deuda pública. Así, los valores de las corporaciones locales, en contraste con los del Estado o las comunidades autónomas, deben cumplir los requisitos de emisión establecidos por la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), aunque sí disfrutan sus rentas de exención fiscal cuando son adquiridos por inversores no residentes, como ocurre con la deuda del Estado o de las comunidades autónomas.

Para el resto de las modalidades de crédito de financiación de inversiones, en general, es necesaria la autorización previa, en este caso, por el Ministerio o por la comunidad autónoma correspondiente —si ésta tiene designadas competencias en tutela financiera de los entes locales (caso de Andalucía, Cataluña, Galicia, Cantabria, Castilla-La Mancha, Navarra y Comunidad Valenciana). No obstante, la autorización no es necesaria —aunque debe informarse de ella a los órganos competentes del Ministerio de Economía— cuando se cumplen las siguientes condiciones (art. 54.3):

- Cuando la cuantía de la operación proyectada es inferior al 5

por 100 de los ingresos corrientes de la última liquidación de presupuestos de la corporación.

- Cuando la carga financiera anual derivada de la suma de las operaciones vivas y de la proyectada es inferior al 25 por 100 de los ingresos corrientes liquidados señalados anteriormente. Se entiende por carga financiera a estos efectos la suma de las cantidades destinadas en cada ejercicio al pago de las anualidades de amortización, de los intereses y de las comisiones correspondientes, excluyendo las operaciones de tesorería (no confundir con capítulo III del gasto). En el caso de operaciones con diferimiento de la carga financiera —en divisas, con largos períodos de carencia, a interés variable o con cupón cero—, deben periodificarse anualmente —aunque la regulación estatal no llega a establecer un criterio de imputación—, a los efectos de este límite, intereses o principal. Los cálculos de carga financiera relevantes deben realizarse consolidando la Administración con los organismos autónomos correspondientes (art. 55).

- Cuando el crédito se destina a financiar obras y servicios incluidos en planes provinciales y programas de cooperación económica local debidamente aprobados.

Según la LRHL, las autorizaciones se otorgan o no atendiendo a los siguientes criterios: situación económica de la entidad local peticionaria, plazo de amortización de la operación, futura rentabilidad económica de la inversión a realizar y condiciones de todo tipo del crédito a concertar. No obstante, la regulación aún llega más lejos, al permitir (art. 54.6) que las leyes de Presupuestos Generales del Estado fijen límites globales al acceso al crédito de las entidades locales

cuando se den las circunstancias que coyunturalmente aconsejen tal medida por razones de política económica general. Se trata de una posibilidad que no ha sido ejercida nunca por el Estado.

Las operaciones de crédito a medio y largo plazo destinadas a cubrir gastos corrientes necesarios o urgentes (art. 158) o remanentes de tesorería (art. 174) también están sujetas a restricciones severas: su importe total anual no puede superar el 5 por 100 de los recursos por operaciones corrientes del Presupuesto de la entidad; la carga financiera total de la entidad, incluida la derivada de las operaciones proyectadas, no debe superar el 25 por 100 de los ingresos señalados, y las operaciones deben quedar canceladas antes de que se proceda a la renovación de la corporación que las concierte.

2. Restricciones a la gestión de la liquidez

Las entidades locales, en contraste con las restricciones señaladas para el endeudamiento a medio y largo plazo, encuentran en la regulación un marco flexible, e incluso laxo, para la concertación de operaciones llamadas de tesorería por un plazo no inferior a un año. No es, pues, la naturaleza financiera lo que distingue a las operaciones de tesorería, sino su destino diferente de la financiación de inversiones o de situaciones especiales a que se dirige el endeudamiento a medio y largo plazo en la regulación. Además, ni la amortización de estas operaciones de tesorería ni su disposición forman parte de los capítulos IX de gastos e ingresos, por ser consideradas transitorias.

La LRHL establece (art. 52), como único límite para el saldo

vivo dispuesto de estas operaciones, la exigencia de que no superen el 35 por 100 de los ingresos liquidados por operaciones corrientes en el último ejercicio liquidado. Por otra parte, en la misma línea de tratamiento menos riguroso, las operaciones de tesorería pueden ser aprobadas por el presidente de la corporación —informando al pleno— cuando su monto no supera en 5 por 100 de los ingresos corrientes liquidados, obviando la exigencia general de aprobación en pleno, previo informe del interventor.

3. La regulación como problema

La LRHL se fundamenta en la idea de que las corporaciones locales sólo deben endeudarse con el fin de financiar inversiones, en virtud de un criterio de equidad intergeneracional: así, mientras el sistema tributario local genera desfases temporales dramáticos e ineficiencias recaudatorias importantes —por no señalar también un coste político en la corresponsabilidad fiscal desproporcionada—, la LRHL establece un rígido criterio basado en un mundo ideal en el que el ahorro bruto es siempre positivo. La realidad es que el ahorro puede llegar a ser negativo por la insuficiencia de los ingresos corrientes para cubrir los gastos ordinarios, y en esas circunstancias el endeudamiento que financia inversiones resulta insuficiente para cubrir el déficit no financiero. En términos de caja, esta situación puede ser muy frecuente. Si a ello se une la probable circunstancia de que los ingresos finalistas para financiar inversiones se retrasen, el problema deviene en una crisis de liquidez que la LRHL obliga, en virtud de sus exigencias respecto al remanente de tesorería, a absorber presu-

puestariamente en un máximo de cinco años, un plazo demasiado breve.

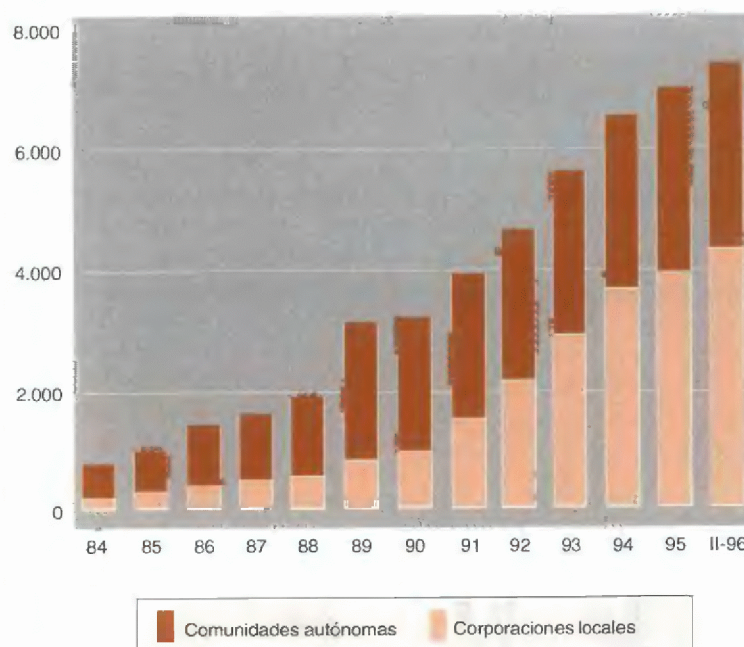
La LRHL incentiva de esta forma prácticas espurias peligrosas: hinchar los derechos reconocidos pendientes de cobro para retrasar lo más posible la afloración de un remanente de tesorería negativo o para ampliar la base de las *ratios* de la LRHL —sobre todo, el 35 por 100 de la deuda tesorera o el 25 por 100 de la carga financiera— o generar obligaciones de pago por capítulos inversores improbables de realización, entre otras.

En la medida en que, en el pasado, la práctica de la sobrefinanciación ha sido poco frecuente cuando aún era posible presupuestariamente —saldo negativo de capital superior al déficit no fi-

nanciero—, en parte por insuficiencias de gestión y en parte por la negativa actitud de los mercados financieros, hoy se arrastra una situación marcada por la llamada «deuda de proveedores»: una incapacidad para llevar a cabo los pagos por bienes, servicios o transferencias con la celeridad del sector privado. Insuficiencias presupuestarias, retardos en el reconocimiento formal de las obligaciones o, simplemente, obligaciones pendientes de pago son modalidades de deuda no financiera derivadas de esta situación.

En el proyecto de Ley de Acompañamiento de los Presupuestos para 1997, el gobierno ha planteado una reforma de la Ley 39/1988 (LRHL) en lo que se refiere a la tutela financiera, con la finalidad de reforzar la vía indi-

GRÁFICO 6
EVOLUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO DE LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES
(En millones de pesetas)



recta de las autorizaciones de endeudamiento como factor de disciplina presupuestaria en las corporaciones locales. Así, se establecen las siguientes novedades importantes en cuanto a la tutela:

a) Nuevo límite: el *ahorro neto* (ahorro bruto, excluyendo derechos por contribuciones especiales y obligaciones por el capítulo III, menos anualidad teórica de amortización de cada uno de los préstamos a medio y largo plazo) no podrá ser negativo en un porcentaje de los ingresos corrientes peor que el 2 por 100 sin que las entidades locales, sus organismos o sociedades mercantiles de capital íntegramente local deban solicitar autorización para nuevo endeudamiento. Ésta exigirá siempre un plan de saneamiento aprobado en pleno y límites al endeudamiento. Si hay ya plan de saneamiento, el ahorro neto podrá alcanzar el -7 por 100 (art. 50, apart. 5 y 7 de la LRHL).

b) Este nuevo límite es adicional a los hasta ahora existentes, y se vigila en entidades, organismos y empresas mercantiles de las corporaciones locales (art. 54, apartados 2 y 3 de la LRHL).

c) Se reduce del 35 al 30 por 100 (en el proyecto original 25 por 100) el límite de la deuda de tesorería sobre ingresos corrientes liquidados (art. 52 de la LRHL). Al mismo tiempo, se permite la conversión de un 30 por 100 (58 en el proyecto original) de la deuda tesorera existente al cierre de 1996 en deuda a medio y largo plazo (disposición transitoria quinta del Proyecto de Ley de Acompañamiento, según enmienda).

d) Exigencia de *presupuesto aprobado* para obtener crédito (excepto anticipos de tesorería de las diputaciones, art. 130 de

la LRHL) y limitación, con presupuesto prorrogado del año anterior, a operaciones de tesorería (tras saldar las del año anterior) y a operaciones de medio y largo plazo, si están vinculadas a modificaciones de crédito debidamente tramitadas.

Además, el proyecto refuerza el *remanente de tesorería* como indicador de la gestión local: prorroga por otros cuatro años—hasta el 31 de diciembre del 2000—la disposición transitoria cuarta de la Ley 22/1993, que abría la posibilidad de mantener remanentes negativos, siempre que se inscribieran en *planes de saneamiento* para su reequilibrio, y, al tiempo, endurece su contabilización, exigiendo la aplicación a su finalidad de las provisiones de morosos en un plazo límite de cinco años (disposición adicional 14.ª C del Proyecto) y la dotación de provisiones con cargo al remanente resultante de periodificar la carga financiera que eventualmente pudiera estar difiriéndose en el endeudamiento (art. 54.5 de la LRHL).

IV. TENDENCIAS

Las tendencias comunes que hoy pueden observarse en el ámbito de la financiación pública territorial podrían agruparse en tres grandes bloques: el saneamiento financiero de las administraciones locales y autonómicas; la tendencia a la despresupuestación (la mal llamada «privatización» de los servicios), y los cambios del mercado bancario. Analizaremos a continuación cada una de ellas.

1. Saneamiento y planificación presupuestaria

Muchas administraciones territoriales se encuentran inmersas en procesos de saneamiento financiero: al amparo de los escenarios de consolidación presupuestaria (ECP), en el caso de las comunidades autónomas, o de planes individuales o regionales, en el de muchas corporaciones locales. El saneamiento—tan necesario para recuperar la capacidad de endeudamiento indispensable para seguir invirtiendo—se enfrenta a dos tipos de problemas que suelen aparecer conjuntamente. Por una parte, muchas administraciones territoriales deben aflorar, como lo hubo de hacer el Estado en 1993, la *deuda no financiera* acumulada en los últimos años. Este reconocimiento formal viene realizándose, en numerosos casos, bajo dos modelos: la afloración al presupuesto de obligaciones que se comprometieron (ilegalmente) sin respaldo presupuestario, lo que implica, todo lo demás constante, un reconocimiento de mayores déficit en términos de contabilidad nacional; o el pago de amplias masas de obligaciones reconocidas pendientes de pago por un período más dilatado que el estrictamente técnico, lo que conduce, todo lo demás constante, a mayores necesidades de endeudamiento en términos de caja, pero no a más déficit en términos de contabilidad nacional.

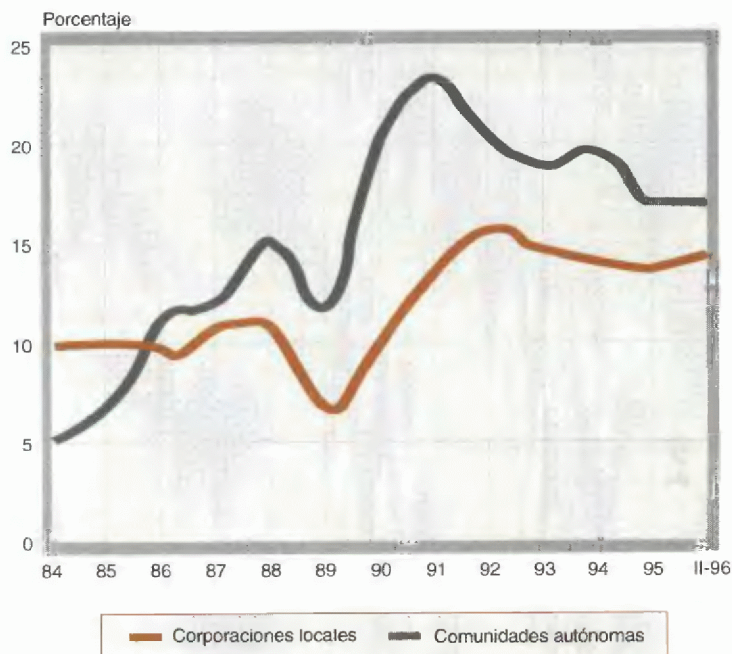
Por otra parte, los esfuerzos de saneamiento se enfrentan a problemas de *ineficacia en la recaudación de los impuestos territoriales*, derivados de precarias técnicas recaudatorias y obsoletos censos fiscales, con la consiguiente acumulación de grandes masas de derechos pendientes de cobro, entre los cuales mu-

chos son ya prácticamente incobrables y deben anularse. Ello aumenta, todo lo demás constante, tanto el déficit de contabilidad nacional como las necesidades de endeudamiento.

En definitiva, el saneamiento presupuestario está pasando por un reconocimiento previo de los desfases presupuestarios del pasado, lo que agudiza los problemas, también muy generalizados, generados en el campo de las restricciones presupuestarias por la insostenibilidad de la *deuda financiera* existente en muchas administraciones. Si el saneamiento implica la transformación de deuda no financiera en deuda financiera, y el saldo preexistente de ésta es ya insostenible, muchas administraciones se enfrentan a la necesidad de generar superávit en sus operaciones no financieras o bien por la vía de aumentar su ahorro bruto o bien por la de reducir el saldo neto de su cuenta de capital. Por si fuera poco, la deuda financiera existente suele albergar un saldo de deuda de tesorería no transitoria demasiado elevado, lo que exige su transformación en deuda de financiación de inversiones. Afortunadamente, los descensos de los tipos de interés de los mercados de referencia de los préstamos bancarios y de los diferenciales sobre éstos cargados a cada prestatario permiten, en muchos casos, llevar a cabo reestructuraciones de la deuda viva, alargando los plazos y reduciendo la carga de intereses.

En la experiencia de los saneamientos llama la atención el papel negativo que, sobre todo en el caso de las corporaciones locales, puede llegar a desempeñar la regulación nacional de las haciendas locales, siempre susceptible de ser aplicada de manera demasiado rígida como para impedir una más cómoda afloración de deuda no financiera o la

GRÁFICO 7
PESO DEL CRÉDITO DE TESORERÍA SOBRE EL TOTAL DEL ENDEUDAMIENTO



transformación de deuda a corto plazo en deuda a largo, bases de todo saneamiento. Algo similar puede ocurrir con la deuda autonómica en el marco de los ECP. En este sentido, cabe señalar que, más allá del apoyo mediante subvenciones, las administraciones con competencias pueden ofrecer una cobertura a los procesos de saneamiento local flexibilizando de forma condicionada su interpretación de las normas que rigen la llamada «tutela financiera» de las corporaciones locales.

2. Despresupuestación y externalización de servicios

En segundo lugar, deben destacarse las tendencias observa-

bles fuera del ámbito del presupuesto de las administraciones definidas en los términos de la contabilidad nacional, los relevantes en los ECP y en el protocolo de déficit excesivo del Tratado de la Unión Europea, precisamente como consecuencia de las restricciones presupuestarias señaladas y de cierta tendencia a la *externalización de los servicios públicos* en aras de la mejora de la eficiencia.

En complemento de la tendencia hacia la *despresupuestación*, que ha conducido a muchas administraciones a crear organismos autónomos no consolidables, entes y empresas, cabe destacar la aparición de respuestas espurias para evitar el incumplimiento de los ECP en las comunidades y, en general, de la disciplina financiera: la concesión

masiva de avales a la deuda de empresas públicas o privadas o la aparición de fuertes niveles de endeudamiento de empresas públicas estructuralmente dependientes de las transferencias de la administración. No obstante, las restricciones presupuestarias también agudizan legítimamente el ingenio. Así, es observable ya la exploración de formas no presupuestarias de financiación de infraestructuras o equipamientos, como la financiación privada de proyectos o la creación de empresas mixtas.

3. Los cambios en el mercado crediticio local y la LCAP

Finalmente, puede destacarse una tercera tendencia general: la *transformación de los mercados* en que se materializa el endeudamiento territorial. Por un lado, las grandes corporaciones locales y las comunidades autónomas han venido aumentando el peso de los valores negociables en el conjunto de su deuda, lo que no es sólo una necesaria respuesta orientada a evitar la saturación del sistema bancario, sino también un indicador del mayor grado de profesionalización con que estas grandes administraciones acometen la gestión financiera. En las administraciones que, por su menor tamaño, encauzan su financiación en los mercados bancarios, mediante operaciones bilaterales o sindicadas, las transformaciones también están siendo muy relevantes.

La desaparición de la banca oficial y, con ella, el cambio de naturaleza del Banco de Crédito Local (BCL) —que ha pasado de ser el brazo ejecutor de la «tutela» financiera del Estado a constituirse como un banco comercial más—, el «descubrimiento» de los riesgos crediticios locales por

parte de los bancos privados y la defensa por parte de las cajas de ahorros de su importante posición en el sector son elementos que han aumentado la competencia en el mercado no sólo de los créditos, sino también de las operaciones de tesorería y de la oferta de servicios complementarios a las administraciones territoriales. Sin duda, la aplicación gradual de la Ley de Contratos a la adjudicación de servicios financieros —por primera vez dentro del ámbito de la Ley y sometidos, por tanto, a las exigencias de transparencia, publicidad y concurrencia de ésta—, tanto activos como pasivos, aumentará esta competencia.

La Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP), supone un *cambio radical*, de importantes consecuencias, en la contratación de servicios financieros por las administraciones generales del Estado, las comunidades autónomas y las corporaciones locales, y por sus organismos autónomos y entidades de derecho público dependientes. No obstante, su aplicación está generando numerosas incertidumbres y problemas de interpretación, tanto entre las entidades financieras como en las propias administraciones territoriales.

La LCAP incluye los servicios financieros entre los contratos de servicios, dentro de su Título IV del Libro II, y expresamente, en el artículo 207, como categoría 6: servicios de seguros y servicios bancarios y de inversiones. Dentro de este concepto, cabe interpretar, dada la completa enumeración de servicios y operaciones de la Nomenclatura CPC de Naciones Unidas a que hace referencia la Directiva 92/50/CEE —la inspiradora de la LCAP, con el fin de ajustar el crédito local a la LCAP—, que *la generalidad de*

las operaciones financieras activas y pasivas de las administraciones públicas exigen ya ser contratadas por procedimiento administrativo. Esta generalidad tiene exclusiones expresas por parte de la ley (art. 3, en su letra k):

- «Los contratos relacionados con la compraventa y transferencia de valores negociables o de otros instrumentos financieros».
- «Los servicios prestados por el Banco de España».

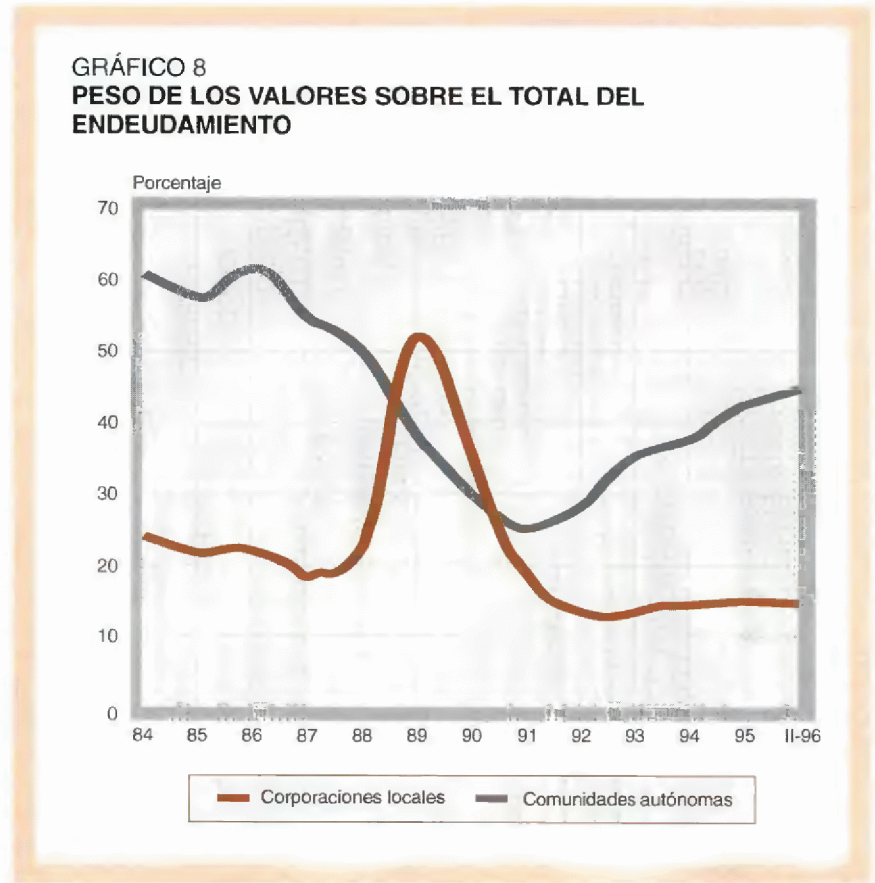
A la interpretación de estas excepciones ayuda el preámbulo de la directiva comunitaria, que señala que «los servicios financieros contemplados por la presente Directiva no incluyen los instrumentos de política monetaria, de tipos de cambio, de deuda pública, de gestión de reservas y de otras políticas que implican operaciones con títulos o con otros instrumentos financieros». Y añade: «por consiguiente, *los contratos relativos a la emisión, a la compra, a la venta o a la transmisión de títulos o de otros instrumentos financieros no quedan sujetos a la presente Directiva*». Más adelante, sin embargo, la lista de contratos excluidos del ámbito de la Directiva, en su punto VII, que recoge, como hemos señalado, el artículo 3 de la LCAP en su letra k, no recoge la *emisión de valores*.

En nuestra opinión, cabe pensar que la LCAP, como la directiva que la informa, pretende excluir aquellos contratos financieros —referentes a operaciones activas (gestión de tesorería) y pasivas (gestión del endeudamiento)— que se desarrollan en los *mercados monetarios y de capitales*. Se trata de ámbitos de negociación que, por sus características, garantizan, aun cuando se realicen en el ámbito del derecho privado, el principio de

libre concurrencia que pretende salvaguardar la Ley. Parece adivinarse así la intención del legislador de no perturbar el normal y eficiente desarrollo de los mercados monetarios y de capitales.

No obstante, interesa destacar que el Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social (Ley de Acompañamiento) incluía una reforma del artículo 53 de la Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL). En ella se especifica, para el ámbito de las *corporaciones locales*, por una parte, una interpretación específica de la LCAP y, por otra, un desarrollo de ésta. El texto que incluye es el siguiente: «En la concertación de toda clase de operaciones de crédito con entidades financieras de cualquier naturaleza, cuya actividad esté sometida a normas de derecho privado, serán de aplicación los preceptos contenidos en el artículo 9 de la vigente LCAP (régimen jurídico de los contratos privados), debiendo, a estos efectos, respetar los principios establecidos en el Título IV del Libro II de dicha Ley en lo que se refiere a la preparación y a los procedimientos y formas de adjudicación, así como las reglas de Derecho privado aplicables usualmente a la formalización de las mismas». A continuación, el nuevo artículo 53 propuesto deja fuera de la LCAP «las operaciones que se instrumenten mediante emisiones de deuda o cualquier otra forma de apelación al crédito público», salvo en lo referente a «las actividades de publicidad y promoción».

Aunque parece claro el cambio de procedimientos que la LCAP exige en la contratación de servicios financieros, una duda trascendental debe ser aclarada todavía en el caso de los contratos de préstamo o crédito: al ser éstos de carácter administrativo, la jurisdicción competente sería



la de lo contencioso-administrativo, el tipo de interés de mora sería el legal del dinero más 1,5 p.p. (art. 100.4), y serían de aplicación las prerrogativas a que se refiere el artículo 60, así como el 102. Se trata de prerrogativas en abierta contradicción con las prácticas habituales que, en el ámbito del derecho privado, han venido informando estos contratos hasta la publicación de la Ley.

No es, pues, extraño que el Proyecto de Ley de Acompañamiento de los Presupuestos del Estado para 1997 incluya una modificación de la LRHL en el sentido de considerar los contratos de préstamo con entidades financieras —se entiende, residentes o no residentes— como *contratos privados* a efectos de la LCAP, es decir, sometidos a los procedimientos de publicidad y

plazos de adjudicación administrativos. En cualquier caso, la reforma del artículo 53 de la LRHL propuesta por el Proyecto de Ley de Acompañamiento confirma la interpretación de que la emisión de valores está fuera de la LCAP.

En nuestra opinión, la tendencia más extendida tratará de llevar a cabo contratos marco que permitan asegurar, con el mínimo esfuerzo administrativo, la provisión por el o los adjudicatarios de los servicios financieros recurrentes —cuentas y pólizas de tesorería, domiciliaciones de nóminas o impuestos, etc.— durante un año o un período plurianual determinado. Ello tendrá, sin duda, consecuencias relevantes sobre el negocio bancario y su nivel de competencia.

Así, el mercado crediticio institucional es, cada vez más, un

mercado que se aproxima a una caracterización mayorista, en el que el alto grado de homogeneidad del riesgo de insolvencia —a pesar de las evidentes diferencias de unas a otras administraciones—, en contraste con la dispersión de circunstancias empresariales y sectoriales a que ha de enfrentarse la banca corporativa, hace que los diferenciales de los préstamos a tipo variable se reduzcan sustancialmente. No es extraño que a lo largo de 1995 haya tenido lugar un espectacular descenso de los diferenciales de coste financiero sobre los tipos de interés de referencia en el mercado. Se trata de un cambio estructural que, aunque favorecido por un contexto de escasa demanda de crédito por parte del sector privado y por el descenso de la morosidad bancaria general, podría consolidarse en el futuro.

CONCLUSIONES

Para diseñar respuestas a la situación financiera de las corporaciones locales en España, deben señalarse, en nuestra opinión, dos factores relevantes, que constituyen el punto de partida analítico de este trabajo: en primer término, hay que destacar una gran heterogeneidad de situaciones observables en el mundo local, lo que impide generalizar cualquier diagnóstico sobre las finanzas locales, sin descender a un nivel desagregado; en segundo término, la evidencia in-

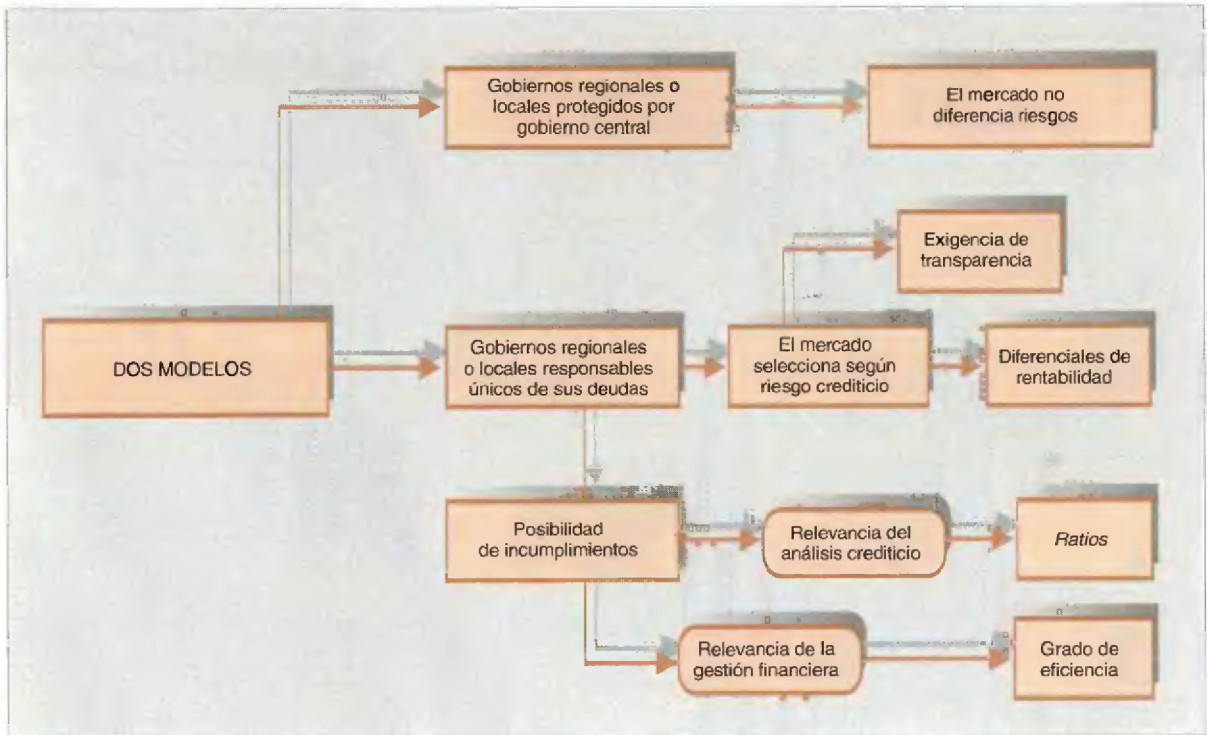
dica que el supuesto problema financiero local no está relacionado con la solvencia, sino con la liquidez y, por tanto, con las precarias vías de acceso al mercado financiero de estas entidades. Una estructura de la deuda local de características adversas para la estabilidad financiera de las entidades locales se encuentra en el origen de la probablemente falsa imagen de baja solvencia de las entidades locales.

En este contexto, la situación financiera de las administraciones locales está más relacionada con problemas de acceso a los mercados y de liquidez que con la idea, tan generalizada, por otra parte, de que el nivel de endeudamiento es excesivo. El objetivo de estas notas era llevar a cabo algunas reflexiones sobre la necesidad de reforzar la cooperación entre administraciones, reconduciendo la responsabilidad de la tutela financiera, que recae sobre el gobierno central y las comunidades con competencias y que tantas controversias despierta por sus eventuales contradicciones con el principio también constitucional de la autonomía local, con el objetivo de propiciar la generación de economías de escala financieras.

El ámbito de la planificación financiera y presupuestaria y el campo de la formación aplicada al desarrollo de equipos humanos dedicados a la gestión financiera en las administraciones locales son un marco válido para

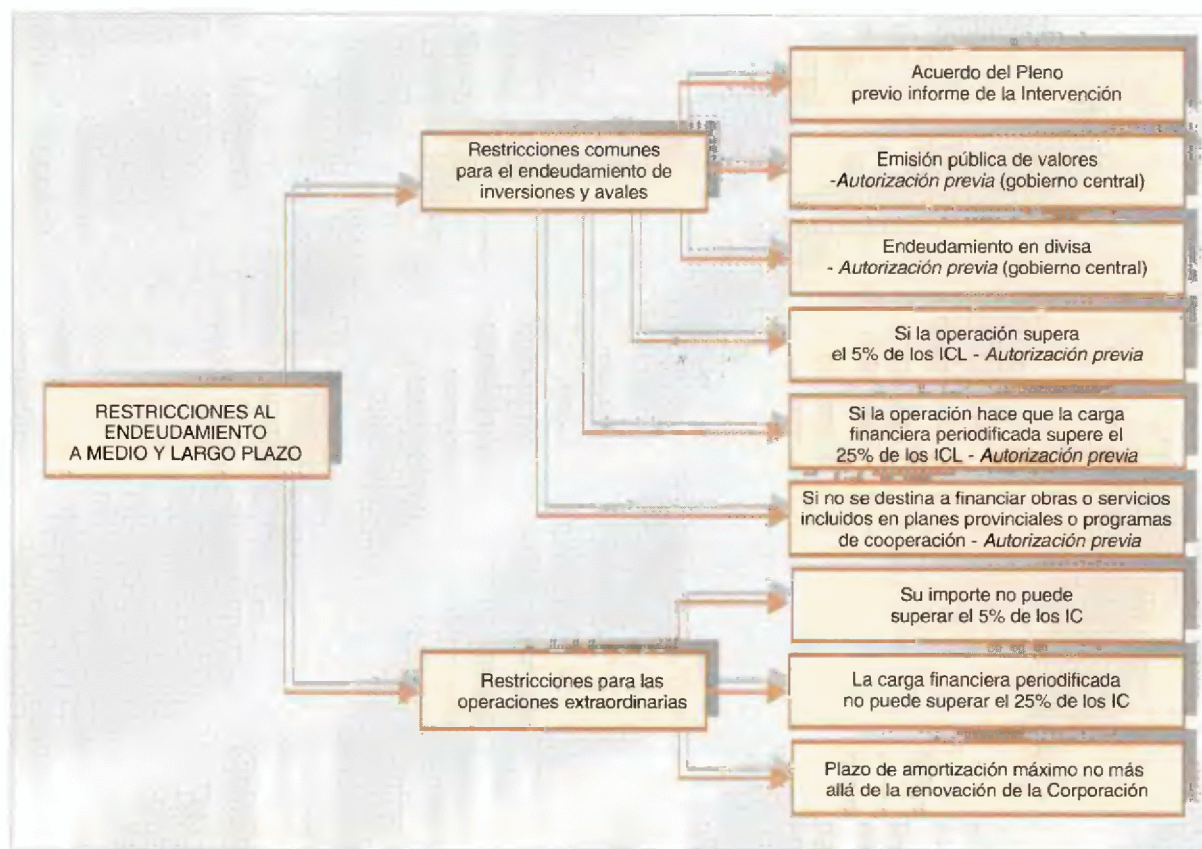
dotar de un contenido a la tutela de las finanzas locales, y para el diseño de políticas de endeudamiento de los grandes municipios. Para favorecer una recomposición de la deuda local, en el sentido de mejorar las condiciones del acceso local al crédito, contribuyendo así también a la mejora de las *ratios* de solvencia, son necesarias reformas del marco legal e institucional del endeudamiento local: el alargamiento de plazos, la reducción de la deuda de tesorería, las mejoras en la gestión financiera y la diversificación de instrumentos de endeudamiento son objetivos sólo alcanzables mediante reformas legales e institucionales. En este sentido, debe valorarse la reforma de la Ley de Haciendas Locales incluida en el Proyecto de Ley de acompañamiento de los Presupuestos del Estado para 1997. Se trata de una reforma importante en cuanto a la «tutela» de las corporaciones, pero insuficiente: en nuestra opinión, los cambios deben mirar hacia la profunda reforma del *sistema tributario* local y de su gestión recaudatoria y hacia la incentivación de la autodisciplina local en la gestión financiera. Por otra parte, la «solución» del problema financiero de las corporaciones locales pasa por una cuantificación de una versión actualizada de la «suficiencia» a que se refiere el sistema de financiación local a la luz del *pacto local* que, a escala nacional y autonómica, debe ponerse en marcha.

ESQUEMA 1

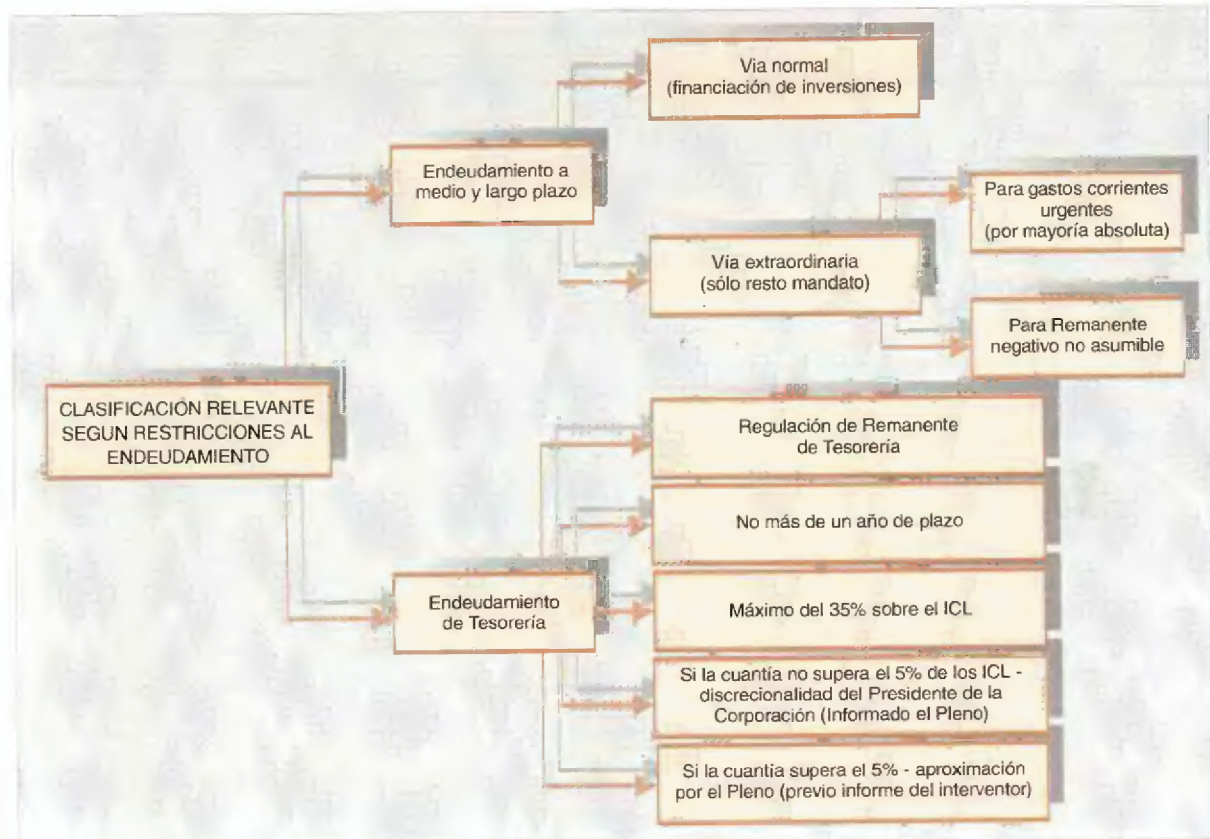


Fuente: Consultores de las Administraciones Públicas.

ESQUEMA 2



ESQUEMA 3



CUADRO N.º 1

ESTRUCTURA DE GASTO DE LAS CORPORACIONES LOCALES (*)

	MILES DE MILLONES DE PESETAS		ESTRUCTURA (PORCENTAJE)	
	Gastos no financieros	Gastos corrientes	Gastos no financieros	Gastos corrientes
Corporaciones locales	4.150,5	3.260,3	100,0	100,0
Ayuntamientos	2.812,1	2.175,3	67,8	66,7
Diputaciones	1.338,4	1.085,1	32,2	33,3
Ayuntamientos régimen común	2.556,7	1.981,7	61,6	60,8
Ayuntamientos régimen foral	255,4	193,6	6,2	5,9
Ayuntamientos:				
Menos de 1.000 habitantes	131,3	71,3	3,2	2,2
1.001 a 5.000 habitantes	307,8	199,6	7,4	6,1
5.001 a 10.000 habitantes	210,8	154,7	5,1	4,7
10.001 a 20.000 habitantes	280,9	219,1	6,8	6,7
20.001 a 50.000 habitantes	360,7	286,3	8,7	8,8
50.001 a 100.000 habitantes	288,7	225,4	7,0	6,9
100.001 a 500.000 habitantes	621,8	505,1	15,0	15,5
500.001 a 1.000.000 de habitantes	183,0	152,9	4,4	4,7
Más de 1.000.000 de habitantes	427,2	361,0	10,3	11,1

(*) Liquidación de obligaciones de 1993.

Fuente: CAP sobre DGCHT.

CUADRO N.º 2

SALDO PRESUPUESTARIO DE LAS CORPORACIONES LOCALES EN 1993
SOBRE INGRESOS CORRIENTES LIQUIDADOS
(En porcentajes)

	Déficit no financiero	Variación neta activos financieros	Necesidad de endeudamiento neto
Corporaciones locales	0,91	-0,10	1,01
Ayuntamientos	0,56	-0,02	0,59
Diputaciones	0,87	-0,24	1,11
Ayuntamientos régimen común	0,47	0,04	0,43
Ayuntamientos régimen foral	1,59	-0,67	2,25
Ayuntamientos:			
Menos de 1.000 habitantes	-0,47	-0,09	-0,39
1.001 a 5.000 habitantes	-0,41	0,26	-0,66
5.001 a 10.000 habitantes	0,93	-0,28	1,22
10.001 a 20.000 habitantes	-0,12	-0,22	0,10
20.001 a 50.000 habitantes	1,48	0,11	1,38
50.001 a 100.000 habitantes	7,83	-0,07	7,91
100.001 a 500.000 habitantes	2,85	0,42	2,43
500.001 a 1.000.000 de habitantes	-0,35	-0,80	0,45
Más de 1.000.000 de habitantes	-5,77	-0,29	-5,48

Fuente: CAP sobre DGCHT.

CUADRO N.º 3

CARGA FINANCIERA SOBRE INGRESOS CORRIENTES LIQUIDADOS. 1993
(En porcentajes)

	1 <i>Carga de intereses</i>	2 <i>Carga de amortizaciones</i>	3 = 1 + 2 <i>Carga financiera</i>
Corporaciones locales	8,52	10,09	18,61
Ayuntamientos	9,27	9,56	18,83
Diputaciones	6,25	10,24	16,49
Ayuntamientos régimen común	9,45	9,66	19,11
Ayuntamientos régimen foral	7,41	8,54	15,95
Ayuntamientos:			
menos de 1000 hab.	2,35	3,95	6,30
1.001 a 5.000 hab.	4,50	6,55	11,05
5.001 a 10.000 hab.	6,73	7,05	13,78
10.001 a 20.000 hab.	7,74	8,59	16,33
20.001 a 50.000 hab.	9,72	11,37	21,09
50.001 a 100.000 hab.	9,28	8,31	17,59
100.001 a 500.000 hab.	9,80	12,82	22,63
500.001 a 1.000.000 hab.	13,65	12,71	26,36
más de 1.000.000	12,51	7,96	20,47

Fuente: CAP sobre DGCHT.

CUADRO N.º 4

AHORRO BRUTO Y SALDO NO FINANCIERO DE LAS CORPORACIONES LOCALES EN 1993
SOBRE INGRESOS CORRIENTES LIQUIDADOS
(En porcentajes)

	1 <i>Ahorro bruto</i>	2 <i>Ahorro bruto disponible</i>	3 <i>Saldo neto de capital</i>	4 = 1 + 3 <i>Saldo no financiero</i>
Corporaciones locales	13,31	3,22	-14,22	-0,91
Ayuntamientos	13,00	3,44	-13,57	-0,56
Diputaciones	12,17	1,92	-13,04	-0,87
Ayuntamientos régimen común	13,03	3,36	-13,49	-0,47
Ayuntamientos régimen foral	12,72	4,19	-14,31	-1,59
Ayuntamientos:				
Menos de 1.000 habitantes	23,33	19,38	-22,86	0,47
1.001 a 5.000 habitantes	17,37	10,82	-16,96	0,41
5.001 a 10.000 habitantes	12,85	5,80	-13,78	-0,93
10.001 a 20.000 habitantes	12,11	3,53	-12,00	0,12
20.001 a 50.000 habitantes	10,20	-1,17	-11,68	-1,48
50.001 a 100.000 habitantes	8,40	0,09	-16,23	-7,83
100.001 a 500.000 habitantes	10,67	-2,15	-13,52	-2,85
500.001 a 1.000.000 de habitantes	9,98	-2,73	-9,63	0,35
Más de 1.000.000 de habitantes	17,75	9,80	-11,98	5,77

Fuente: CAP sobre DGCHT.

CUADRO N.º 5

REMANENTE DE TESORERÍA AL 31-12-1993
(Miles de millones de pesetas)

	<i>Corporaciones locales</i>	<i>Ayuntamientos</i>	<i>Diputaciones</i>
1. Obligaciones pendientes de pago	1.870,8	1.416,8	454,0
2. Derechos pendientes de cobro	1.824,3	1.348,1	476,3
3. Fondos líquidos	477,7	307,6	170,1
4. Remanente de tesorería (3+2-1).....	431,2	238,9	192,3

Fuente: CAP sobre DGCHT.

CUADRO N.º 6

ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS INGRESOS LIQUIDADOS DE LOS AYUNTAMIENTOS

	<i>1992</i>	<i>1993</i>
I. Impuestos directos	25,36	27,42
I.1. Impuesto sobre bienes inmuebles.....	12,22	13,83
I.2. Impuesto s/ vehículos de tracción mecánica.....	4,17	4,51
I.3. Impuesto s/ incremento valor de los terr. natur. urbana.....	1,72	1,65
I.4. Impuesto sobre actividades económicas.....	6,48	6,96
I.5. Recargos sobre impuestos directos	0,00	0,05
I.6. Otros impuestos directos.....	0,00	0,00
I.7. Impuestos directos extinguidos	0,73	0,41
II. Impuestos indirectos	3,16	3,09
II.1. Recargos sobre impuestos indirectos	0,00	0,02
II.2. Impuesto s/ construcciones instalaciones y obras	2,75	2,71
II.3. Otros impuestos indirectos.....	0,31	0,30
II.4. Impuestos indirectos extinguidos	0,10	0,05
III. Tasas y otros ingresos	16,57	17,13
IV. Transferencias corrientes	28,94	28,38
V. Ingresos patrimoniales	1,92	2,35
VI. Enajenación de inversiones reales.....	1,83	1,65
VII. Transferencias de capital	7,07	7,68
VIII. Activos financieros	0,82	0,62
IX. Pasivos financieros	14,34	11,67
TOTAL	100,00	100,00

Fuente: CAP sobre DGCHT.

CUADRO N.º 7

**EVOLUCIÓN DE LA DEUDA SOBRE LOS INGRESOS CORRIENTES LIQUIDADOS
(En porcentajes)**

	1991	1992	1993	1994
Corporaciones locales.....	77,91	68,41	72,95	76,14
Ayuntamientos.....	76,27	70,28	74,36	77,47
Diputaciones.....	73,57	58,61	63,59	65,69
Ayuntamientos más de 500.000 habitantes (*)	105,85	96,26	98,62	n.d.
Ayuntamientos menos de 500.000 habitantes.....	54,53	61,87	66,55	n.d.

(*) Este grupo lo componen: Barcelona, Madrid, Málaga, Sevilla, Valencia y Zaragoza.

Fuente: CAP sobre DGCHT.

CUADRO N.º 8

**EVOLUCIÓN DEL SALDO VIVO DE LA DEUDA DE LAS CORPORACIONES LOCALES
(Datos en miles de millones de pesetas)**

	I-1993	II-1993	III-1993	IV-1993	I-1994	II-1994	III-1994	IV-1994	I-1995	II-1995	III-1995	IV-1995	II-1996
Ayuntamientos, mancomunidades y agrupaciones inframunicipales:	1.715,8	1.800,7	1.851,5	1.859,2	1.947,0	1.971,8	1.992,6	2.000,3	2.109,8	2.121,2	2.144,6	2.117,2	2.198,0
Capitales de provincia con más de 500.000 habitantes (*) ..	569,9	607,8	617,9	600,3	626,5	628,0	625,2	609,9	662,7	643,5	659,7	621,7	663,0
Resto de capitales de provincia.	303,0	309,8	319,2	323,1	341,1	338,9	360,7	367,0	378,0	385,4	393,9	389,7	409,0
No capitales de provincia	842,9	883,0	914,4	935,7	979,4	1.004,9	1.006,7	1.023,4	1.069,1	1.092,2	1.091,0	1.105,8	1.126,0
Diputaciones, consejos y cabildos insulares.....	718,2	766,2	784,1	785,6	780,4	799,8	823,8	814,8	819,5	885,5	865,7	870,3	891,0
Diputaciones de régimen común.	412,1	430,6	440,2	440,3	444,8	452,7	450,7	443,7	449,5	457,3	453,5	447,8	468,0
Diputaciones de régimen foral ..	260,1	289,3	297,4	298,7	288,3	302,6	327,3	326,2	324,9	384,0	368,8	378,6	380,0
Consejos y cabildos insulares ..	45,9	46,4	46,5	46,5	47,3	44,5	45,8	44,8	45,1	44,3	43,4	43,9	43,0
Organismos, entes y empresas dependientes	281,8	287,3	288,1	289,8	289,8	289,0	296,3	284,0	283,7	278,8	287,9	296,3	307,0
TOTAL.....	2.715,9	2.854,1	2.923,6	2.934,5	3.017,2	3.060,6	3.112,7	3.099,1	3.212,9	3.285,5	3.298,2	3.283,8	3.397,0

(*) Barcelona, Madrid, Málaga, Sevilla, Valencia y Zaragoza.

Fuente: Boletín Estadístico del Banco de España. Elaboración propia.

CUADRO N.º 9

ENDEUDAMIENTO DE LAS CORPORACIONES LOCALES SEGÚN MODALIDAD A JUNIO DE 1996
(Datos en miles de millones de pesetas)

	SEGÚN MODALIDAD		Saldo vivo total	Pro-memoria Porcentaje sobre PIB p.m. nacional 1995
	Valores	Préstamos y créditos		
Ayuntamientos, mancomunidades y agrupaciones inframunicipales	177	2.021	2.198	3,0
Capitales de provincia con más de 500.000 habitantes ..	174	488	663	0,9
Resto de capitales de provincia	1	408	409	0,6
No capitales de provincia	1	1.125	1.126	1,6
Diputaciones, consejos y cabildos insulares	227	664	891	1,2
Diputaciones de régimen común	1	467	468	0,6
Diputaciones de régimen foral	226	154	380	0,5
Consejos y cabildos insulares	—	43	43	0,1
Organismos, entes y empresas dependientes	1	306	307	0,4
TOTAL	404	2.992	3.397	4,7

Nota: En lo relativo al PIB p.m. nacional se ha utilizado la estimación de AFI para 1995.

Fuente: Boletín Estadístico del Banco de España. Elaboración propia.

CUADRO N.º 10

**ENDEUDAMIENTO EN PRÉSTAMOS Y CRÉDITOS DE LAS CORPORACIONES LOCALES
SEGÚN VENCIMIENTO A JUNIO DE 1996**
(Datos en miles de millones de pesetas)

	SEGÚN VENCIMIENTO		Resto del Mundo	Total
	Largo plazo	Corto plazo		
Ayuntamientos, mancomunidades y agrupaciones inframunicipales	1.545	386	90	2.021
Capitales de provincia con más de 500.000 habitantes ..	267	131	90	488
Resto de capitales de provincia	357	52	—	408
No capitales de provincia	922	203	—	1.125
Diputaciones, consejos y cabildos insulares	521	60	84	664
Diputaciones de régimen común	423	44	—	467
Diputaciones de régimen foral	54	16	84	154
Consejos y cabildos insulares	43	—	—	43
Organismos, entes y empresas dependientes	201	45	60	306
TOTAL	2.267	491		2.992

Nota: En lo relativo al PIB p.m. nacional se ha utilizado la estimación de AFI para 1995.

Fuente: Boletín Estadístico del Banco de España. Elaboración propia.

CUADRO N.º 11

ENDEUDAMIENTO DE LAS CORPORACIONES LOCALES EN VALORES A JUNIO DE 1996
(Datos en miles de millones de pesetas)

	VALORES EN PESETAS		Bonos y obligaciones en divisa	Total de valores
	Valores a corto plazo	Obligaciones y deuda no neg.		
Ayuntamientos, mancomunidades y agrupaciones inframunicipales	—	104	72	176
Capitales de provincia con más de 500.000 habitantes	—	102	72	174
Resto de capitales de provincia	—	1	—	1
No capitales de provincia	—	1	—	1
Diputaciones, consejos y cabildos insulares	—	227	—	227
Diputaciones de régimen común	—	1	—	1
Diputaciones de régimen foral	—	226	—	226
Consejos y cabildos insulares	—	—	—	—
Organismos, entes y empresas dependientes	—	1	—	1
TOTAL	—	332	72	404

Fuente: Boletín Estadístico del Banco de España. Elaboración propia.

CUADRO N.º 12

ENDEUDAMIENTO DE LAS CORPORACIONES LOCALES POR PRESTAMISTAS A JUNIO DE 1996
(Datos en miles de millones de pesetas y en porcentaje)

	ESTRUCTURA POR PRESTAMISTAS				Total de préstamos
	Bancos (porcentaje)	Cajas de ahorro (porcentaje)	ICO y otras (porcentaje)	Resto del mundo (porcentaje)	
Ayuntamientos, mancomunidades y agrupaciones inframunicipales	56,5	35,8	3,2	4,5	2.020
Capitales de provincia con más de 500.000 habitantes	55,6	25,8	—	18,4	489
Resto de capitales de provincia	54,7	44,4	1,0	—	408
No capitales de provincia	57,8	37,0	5,4	—	1.124
Diputaciones, consejos y cabildos insulares	57,4	28,4	1,5	12,6	665
Diputaciones de régimen común	69,2	29,9	0,9	—	468
Diputaciones de régimen foral	16,2	25,3	—	54,5	154
Consejos y cabildos insulares	76,7	23,3	0,0	—	43
Organismos, entes y empresas dependientes	56,2	19,0	5,2	19,6	306
TOTAL	56,7	32,4	3,0	7,8	2.991

Fuente: Boletín Estadístico del Banco de España. Elaboración propia.

CUADRO N.º 13

CALIFICACIONES Y RATIOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (ADMINISTRACIÓN CONSOLIDADA)
(En porcentajes)

	A JUNIO-96		RATIOS SOBRE INGRESOS CORRIENTES 1994 (a)			RATIOS SOBRE INGRESOS CORRIENTES 1995 (b)		
	Calificación Moody's	Calificación S&P	Deuda viva	Carga financiera (c)	Porcentaje deuda tesorería sobre deuda total (a)	Deuda viva	Carga financiera (c)	Porcentaje deuda tesorería sobre deuda total (b)
CC.AA. régimen foral								
Navarra	—	—	57,8	4,0	0,0	58,6	4,3	0,0
País Vasco	Aa2	AA	44,0	9,3	0,0	50,3	11,2	0,0
CC.AA. régimen común								
Art. 143								
Aragón	—	—	100,9	11,4	0,0	98,1	14,4	0,0
Castilla-La Mancha	—	—	33,5	8,2	0,0	34,6	6,1	0,0
Castilla y León	Aa3	—	47,7	5,1	17,4	48,3	6,7	15,5
Extremadura	—	—	117,8	16,6	0,0	117,1	17,1	0,0
Asturias	—	—	94,1	10,9	0,0	110,0	21,2	0,0
Baleares	—	AA-	91,6	11,7	14,2	95,1	9,8	11,7
Cantabria	—	—	79,4	17,1	0,0	84,5	23,9	0,0
Madrid	A1	AA-	145,8	15,3	19,2	163,3	28,2	19,8
Murcia	A2(*)	—	145,9	21,0	6,0	148,8	21,5	4,5
La Rioja	—	—	91,1	20,0	7,4	85,3	13,4	11,2
Art. 151								
Andalucía	Aa3	—	40,8	7,6	17,8	45,6	6,5	12,5
Canarias	—	—	33,5	4,1	0,0	31,1	6,8	0,0
Cataluña	A1(**)	AA-	54,9	6,9	37,3	69,4	9,2	33,6
Galicia	—	AA-	50,0	7,4	0,0	53,5	8,4	0,0
Comunidad Valenciana	Aa3	AA-	49,1	4,2	19,9	47,7	6,6	14,1

(a) Cifras de liquidación y saldos a cierre de 1994.

(b) Cifras de liquidación y saldos a cierre de 1995.

(c) Suma de los capítulos III y IX de gastos sobre ingresos corrientes. No obstante, el capítulo IX se ha depurado eliminando las amortizaciones de préstamos movilizables y el reintegro de disposiciones de líneas de crédito *stand-by*.

(*) Con anterioridad habían recibido la calificación de Aa3 por parte de Moody's, siendo revisado a A2 en julio de 1992.

(**) Con anterioridad habían recibido la calificación de Aa2 por parte de Moody's, siendo revisado a A1 en julio de 1994. Incluye la deuda de la Sanidad.

Resumen

El sistema actual de financiación local ha puesto de manifiesto su insuficiencia para cubrir las necesidades de las corporaciones locales, comprometidas desde hace más de 15 años y de manera creciente no sólo en la provisión de los más amplios servicios públicos, sino también en la consecución del desarrollo a través de políticas económicas locales. En estos años, las haciendas locales han sufrido las contradicciones de una gran presión social en favor del gasto y de unos instrumentos fiscales rígidos y raquíticos. Y todo ello en el contexto de un marco regulador —la ley reguladora de las haciendas locales (LRHL)— poco adecuado, y anclado en un trasnochado concepto de «tutela» del Estado. El resultado es una difícil situación financiera, más relacionada con problemas de liquidez de carácter estructural que con un gran deterioro de su solvencia. La crisis de las haciendas locales ha sido siempre una crisis de liquidez y no una crisis de solvencia. Las haciendas locales no son un gran problema macroeconómico: mientras la deuda de las comunidades autónomas se ha multiplicado en los últimos años, aumentando su peso en la deuda pública total, la deuda de las corporaciones locales ha conservado un comportamiento estable y su peso en la deuda pública española es casi marginal, incluso ya inferior al de la deuda autonómica.

Palabras clave: deuda de tesorería, deuda para financiar inversión, remanente de tesorería, carga financiera, suficiencia, pacto local.

Abstract

The current local financial system has shown its insufficiency to cover the needs of the regional governments, involved since more than 15 years ago and in an increasing manner, not only in the provision of a large number of public services, but also in the achievement of development by means of their local economic policies. During these years, local finances have suffered the contradiction of a strong social pressure in favour of public expenditure and some rigid and fam tax handles. All of this happening in a context with a legal framework —la ley reguladora de las haciendas locales (LRHL)— not very suitable, and based in the idea of State «tutelage». The result is a very difficult financial situation, more related to structural liquidity problems than to a deterioration in its solvency. The crisis in local finances has always been a liquidity crisis and not a solvency one. Local finances are not a big macroeconomic problem: whilst the autonomous communities' debt has multiplied in the last years, increasing its weight in the total public debt, the regional government' debt has seen a stable behaviour and its relative weight in Spain's public debt is almost marginal, already inferior to that of the autonomic debts.

Key words: cash-flow debt, debt to finance capital projects, cash-flow surplus, financing burden, sufficiency, local pact.

JEL Classification: H74.