

CONDICIONANTES DE LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DE LAS CORPORACIONES LOCALES 1990-1999

Ignacio EZQUIAGA

EN una Europa que ha elevado a categoría universal el principio de subsidiaridad, las administraciones públicas locales españolas no logran aumentar su peso en el gasto público total. Entre 1990 y 1999, el peso local en el gasto total se redujo del 14 por 100 al 12,7 por 100, según datos del MAP, mientras las comunidades autónomas ascendían desde el 20 por 100 al 25,8 por 100. ¿Qué les pasa a las corporaciones locales? Este trabajo trata de ofrecer un punto de vista financiero sobre uno de los factores que explican la parálisis financiera de las corporaciones locales en un contexto de escaso desarrollo de la capacidad de gestión económica en todas las actividades y de raquitismo en los ingresos tributarios.

I. CAMBIOS RECIENTES EN EL MARCO LEGAL DE LAS CORPORACIONES LOCALES

La sostenibilidad financiera de una corporación local reside en su capacidad para hacer frente en el tiempo a sus obligaciones como prestatario. La sostenibilidad es relevante en la medida en que toda corporación local es responsable de sus propias deudas y, aunque no se le aplican las reglas mercantiles de suspensión de pagos o quiebra, su eventual morosidad financiera puede tener efectos evidentes:

racionamiento del crédito por parte del mercado financiero y parálisis de la actividad presupuestaria. En la medida en que las corporaciones locales son instituciones democráticas, los efectos de la morosidad tienen consecuencias sobre los resultados electorales futuros.

En cualquier caso, la regulación estatal de las haciendas locales se recoge en la Ley reguladora de las Haciendas Locales (LRHL) y establece unas restricciones muy severas sobre el endeudamiento de las corporaciones locales que afectan tanto a las entidades locales y sus organismos autónomos como a sus sociedades mercantiles de capital íntegramente local (en adelante, «sector público sujeto a la LRHL»). Se trata de controles de distinta naturaleza, derivados fundamentalmente de la reforma de la LRHL de 1999, que repasamos a continuación.

1. La «regla de oro»

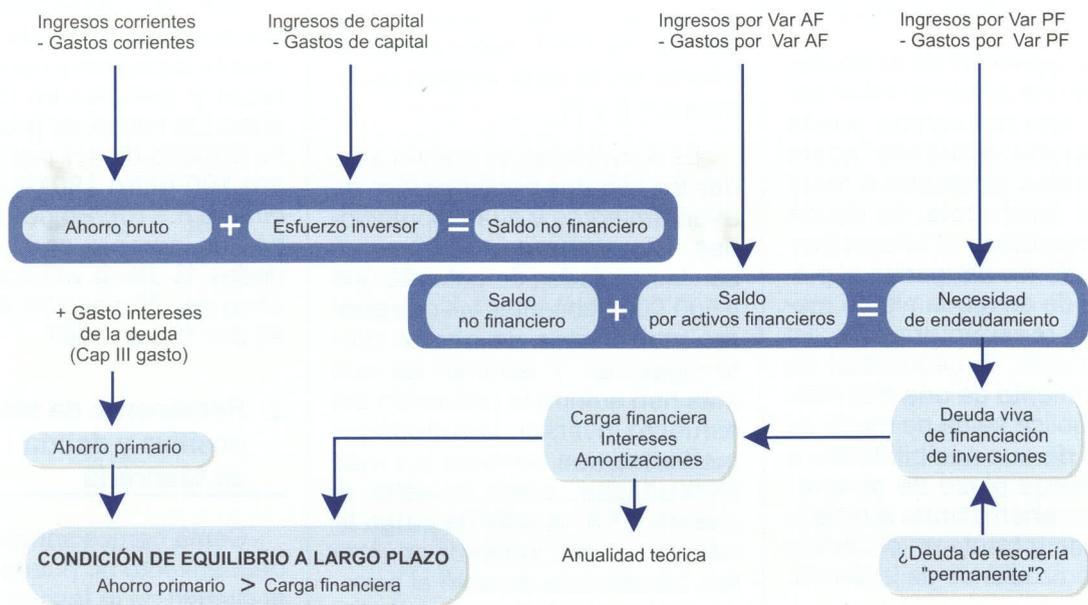
La restricción más relevante para una corporación local es la exigencia de endeudarse a largo plazo —con deuda cuya contabilización tiene naturaleza presupuestaria, al contabilizarse en el capítulo ix de ingresos (endeudamiento nuevo) o gastos (amortizaciones)—, y sólo para financiar gasto de inversión o sustituir total o parcialmente operaciones preexistentes. Esta restricción,

conocida como la «regla de oro», implica indirectamente que el sector público sujeto a la LRHL no puede liquidar sus presupuestos consolidados con un ahorro bruto negativo.

Desde un punto de vista de aritmética presupuestaria, el endeudamiento es el resultado de una doble determinación. En primer lugar, tiene su origen en las *necesidades de endeudamiento* de la Administración que se derivan de la liquidación del Presupuesto, es decir, del reconocimiento de derechos y obligaciones una vez ejecutadas las previsiones y dotaciones del presupuesto inicial y de sus modificaciones. Estas necesidades son fruto de la agregación del *saldo de las operaciones no financieras* y del *neto de ingresos y gastos por variación de activos financieros*, tal y como puede contemplarse en el esquema 1. A su vez, el saldo no financiero es resultado de añadir al *ahorro bruto* —ingresos corrientes menos gastos de la misma naturaleza— el saldo neto de las operaciones de capital, que denominaremos *esfuerzo inversor*.

En segundo lugar, la fase de realización del presupuesto —cobros y pagos— y demás operaciones no presupuestarias en términos de caja tienen también una incidencia clara sobre el endeudamiento local. El papel que en las sociedades mercantiles juegan los recursos propios, como contrapartida del activo circulante, no tiene correspondencia en una Administración local con ningún otro instrumento. Sin embargo, ni los tributos locales ni las demás fuentes de ingresos suponen ingresos de tesorería inmediatos (ver cuadro n.º 1), por lo que las entidades locales han de endeudarse para cubrir el desfase entre derechos y cobros. Más adelante nos referiremos a esta segunda determinación,

ESQUEMA 1
EL PROBLEMA DE LA SOLVENCIA EN UNA ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL



cuando nos adentremos en el remanente de tesorería; ahora sigamos con la primera.

La restricción de la «regla de oro» descansa en una concepción ortodoxa de la Hacienda pública —y a la vez ingenua—, según la cual si una administración pública se endeuda únicamente para cubrir su déficit de capital, la rentabilidad económica de su inversión podrá superar —si la elección de la inversión es la correcta— el coste del endeudamiento que la ha financiado. En esta línea, el endeudamiento es también un instrumento de equidad intergeneracional: la rentabilidad de la inversión pública puede generar ingresos tributarios adicionales porque tiene un efecto positivo sobre la economía del

que los contribuyentes gozan en años futuros, al tiempo que pagan sus impuestos.

Ni la regla de oro ni el uso del endeudamiento como instrumento de equidad intergeneracional garantizan, sin embargo, la sostenibilidad financiera de una administración pública. Tras el endeudamiento, en el futuro, la Administración habrá de hacer frente a intereses y amortizaciones mediante la generación, a su vez, de un excedente de ingresos de carácter fundamentalmente corriente sobre los gastos corrientes, diferentes de los propios intereses de la deuda (ahorro bruto primario). En definitiva, la carga financiera de la deuda habrá de ser cubierta por ingresos futuros: sean los pro-

pios del gobierno territorial o, a través de transferencias, los del Estado, en los que éste participa con un porcentaje.

Este esquema presupuestario hace que los gobiernos territoriales tengan que caracterizarse por ser, como hemos destacado, administraciones con ahorro bruto positivo: sus ingresos corrientes deben superar sus gastos de esta naturaleza, ya que *es el ahorro bruto primario en relación con la carga financiera (intereses y amortizaciones) lo que determina la capacidad de endeudamiento de una comunidad autónoma o de una corporación local, la sostenibilidad de sus finanzas*. En el mismo sentido, el plazo medio de la deuda viva de un gobierno territorial deberá tender a

ser igual o mayor a los años teóricos que éste necesitaría para hacer frente a la liquidación de toda la deuda viva, es decir, la *ratio* deuda viva/ahorro bruto. Tal es la condición de equilibrio a largo plazo de la sostenibilidad de las finanzas públicas territoriales.

Así, la capacidad de endeudamiento de una administración pública de esta naturaleza puede ser mejorada actuando sobre tres variables: limitando o reduciendo el monto total de deuda viva, aumentando el ahorro bruto generado y/o alargando el plazo medio de endeudamiento mediante su reestructuración. En este contexto, la capacidad de endeudamiento de una administración pública se ha de medir en términos de sus posibilidades a medio y largo plazo de generación de un ahorro bruto suficiente para hacer frente en el tiempo a las amortizaciones de la deuda.

En los cuadros n.º 2 y 3 puede contemplarse la evolución de las cifras de ahorro bruto de las corporaciones locales en el periodo para el que es posible obtener cifras de liquidaciones presupuestarias. Como puede observarse, el ahorro bruto ha sido siempre positivo e importante en su volumen: se situaba en el 14,8 por 100 de los ingresos corrientes en 1990, para reducirse hasta un mínimo del 11,5 por 100 en 1991 y aumentar desde entonces hasta el 17,3 por 100 de 1997. Esta recuperación del ahorro bruto ha aumentado sin duda la capacidad de endeudamiento de las administraciones locales en la medida en que ha hecho más sostenible el endeudamiento, que, por otra parte, ha permanecido estable. De hecho, en el periodo analizado, la necesidad e endeudamiento no sólo se redujo, sino que cambió de signo. En los tres últimos ejercicios conocidos, en términos de contabilidad presupuestaria, las

corporaciones locales ofrecieron saldos positivos (ver cuadros números 4 y 5); en 1997, de hasta un 5,8 por 100 de los ingresos corrientes. La contención del esfuerzo inversor, que en 1989 absorbía el 20,6 por 100 de los ingresos corrientes, hasta el 11,4 por 100 de 1997, explica junto al ahorro bruto esta mejora (cuadros n.º 6 y 7).

Esta evolución es común a todos los estratos poblacionales de ayuntamientos y a las diputaciones. Sin embargo, nótese que son las ciudades de entre 20.000 y 500.000 habitantes las que peores indicadores de ahorro bruto muestran. Y también las que más han sufrido la reducción del esfuerzo inversor. Las ciudades medianas son también las más endeudadas, como muestra el cuadro n.º 8: la *ratio* de carga financiera sobre ingresos corrientes, beneficiaria durante el periodo analizado del descenso de los tipos de interés, muestra niveles mucho más altos en ayuntamientos que en diputaciones, y dentro de aquellos en los medianos y mayores

En cualquier caso, esta perspectiva debe completarse con la de la tesorería: aquí los resultados nos explican mejor qué está ocurriendo en los ayuntamientos. En el cuadro n.º 9 puede observarse la importancia del problema del ahorro negativo en los ayuntamientos españoles, con cifras de la base de datos del BCL para los años 1992 a 1994.

Si bien la población correspondiente a ayuntamientos con ahorro bruto negativo se eleva a solo el 7 por 100 de la total (un 12 por 100 de los ayuntamientos) cuando lo medimos en términos de ejecución presupuestaria, si lo hacemos en la fase de realización o caja (cobros y pagos de ejercicio corriente), la proporción se eleva hasta el 33 por 100 (16

por 100 de los municipios). La insuficiencia de los ingresos en caja para pagar las operaciones corrientes afecta a un 63 por 100 de los municipios y a un 79 por 100 de la población.

Los ayuntamientos españoles muestran cifras de endeudamiento agregadas relativamente bajas y estables en los últimos años. De hecho, su peso en el PIB ha pasado de 4,1 por 100 al 2,8 por 100 entre 1991 y 1999 (ver cuadro n.º 10). En porcentaje sobre los ingresos corrientes liquidados, la deuda municipal ha pasado del 76 por 100 de 1991 al 46 por 100 en 1997.

2. Remanente de tesorería positivo y deuda de tesorería

Como hemos señalado, el endeudamiento no puede ser ajeno al circuito de la tesorería (esquema 2). Así, el estado contable de *remanente de tesorería*, equivalente administrativo del «fondo de maniobra» en las empresas, permite ordenar ideas al respecto. En el lado del activo del remanente se sitúan las disponibilidades de tesorería (que conforman la caja de la entidad) y los derechos pendientes de cobro presupuestarios (de ejercicio corriente y ejercicios cerrados) y extrapresupuestarios, convenientemente depurados o provisionados por dudoso cobro, de acuerdo con su antigüedad; en el lado del pasivo, el remanente está constituido por las obligaciones pendientes de pago presupuestarias (de ejercicio corriente y ejercicios cerrados) y extrapresupuestarias, entre las que destaca el crédito de tesorería que, con el fin de anticipar cobros, haya podido contraer la Administración. La deuda de tesorería, en este contexto, no permite financiar el presupuesto de gastos —por eso es no presupuestaria—: sólo anticipar

**ESQUEMA 2
EL PROBLEMA DE LA LIQUIDEZ EN UNA CORPORACIÓN LOCAL**



cobros derivados de derechos vigentes. Esta modalidad de deuda está sujeta en la LRHL a un límite del 30 por 100 de los ingresos corrientes y con frecuencia adquiere un carácter permanente. El remanente de tesorería no puede, según la LRHL, cerrar el año con un saldo negativo.

El círculo vicioso de la tesorería local se inicia generalmente con los presupuestos: éstos se elaboran y ejecutan con cifras de ingresos tributarios más elevadas que lo que la capacidad de gestión permitirá cobrar, por lo que la Administración tiende a endeudarse por inversiones menos que lo que, en rigor, supondrá el ahorro real (en caja); así, se acumulan saldos pendientes de cobro que en rigor deberían provisio-

narse; con frecuencia, esto no se hace para evitar formalmente remanentes negativos, generándose en paralelo fuertes volúmenes de obligaciones pendientes de pago: presupuestarias (proveedores) y no presupuestarias (deuda de tesorería).

El remanente de tesorería debe estructurarse de tal forma que puedan contemplarse separadamente los activos pendientes de ser aplicados a su finalidad, por derivarse de derechos finalistas, pudiendo así calcularse el *remanente para gastos generales* por diferencia.

Tres elementos son básicos en el control del remanente de tesorería:

a) Contabilización correcta de los derechos pendientes de co-

bro, así como de los propios cobros de carácter finalista, que deben ser aplicados a gastos específicos: así ocurre con las tasas y precios públicos, las contribuciones especiales, las transferencias de capital, las realizaciones de inversiones reales o los ingresos derivados de la cesión parcial de los aprovechamientos medios urbanísticos. Aunque la caja de una corporación es única, la corporación debe aplicar en algún momento futuro estos ingresos a su finalidad predeterminada.

b) Anulación de derechos prescritos y provisión de la morosidad.

c) Vigilancia de la estructura temporal de los derechos y de las obligaciones pendientes.

Con datos de 1997, la deuda de tesorería alcanzaba el 5,2 por 100 de los ingresos corrientes en el conjunto de los ayuntamientos, si bien en los de más de 500.000 habitantes la *ratio* se elevaba hasta el 8,3 por 100, una situación «media» que sin duda encubre posiciones muy diferentes de unos a otros ayuntamientos.

3. Umbrales para las autorizaciones externas al endeudamiento en las corporaciones locales

El ámbito de aplicación de la LRHL es el constituido por las entidades locales —ayuntamientos, administraciones provinciales o insulares, mancomunidades y consorcios locales—, sus organismos autónomos y las sociedades mercantiles de capital íntegramente local. Quedan fuera de los requisitos de la Ley, por tanto, los procesos de endeudamiento llevados a cabo por sociedades mercantiles de capital mixto, gestoras indirectas de un servicio público local.

Al constreñir su ámbito de aplicación a las entidades locales, los organismos autónomos y las sociedades mercantiles de capital íntegramente suscrito por la corporación, la LRHL se aleja del criterio SEC95, que rige la medición del Protocolo de Déficit Excesivo del Tratado de la Unión Europea. La Ley no hace descansar en el criterio de orientación al mercado —que las ventas superen el 50 por 100 de los gastos de explotación— la determinación de cuándo una sociedad o ente puede consolidarse fuera del ámbito de la Administración pública. Ello hace más sencilla y directa la determinación del ámbito de los límites del endeuda-

miento que marca la propia Ley. Al tiempo, abre la posibilidad de encauzar el endeudamiento que financia inversiones gestionadas y explotadas por empresas mixtas por vías ajenas al control de la Ley.

Es necesario que una entidad local, sus organismos autónomos y sociedades mercantiles de capital íntegramente local recurran a la *autorización previa* del órgano que ejerce la tutela financiera (Ministerio de Economía y Hacienda u organismos correspondiente de la comunidad autónoma cuando ésta tenga asumida dicha competencia), para la concertación de una nueva operación a largo plazo, incluyendo las operaciones que modifiquen las condiciones contractuales o añadan garantías adicionales, concedan avales o sustituyan operaciones de crédito concertadas con anterioridad, en los casos que se detallan a continuación:

1) *Cuando su ahorro neto legal es negativo.* En esta situación, el pleno de la corporación deberá aprobar un plan de saneamiento financiero a aplicar en un plazo no superior a tres años, en el que se adopten las medidas de gestión, tributarias, financieras y presupuestarias que permitan recuperar el ahorro neto hasta una posición positiva o igual a cero.

No obstante, y dada la situación de gran parte de los municipios españoles, la disposición transitoria séptima de la Ley 50/1998 ofrece un período de adaptación de dos años, 1999 y 2000, durante los cuales los límites a la capacidad autónoma de endeudamiento por cumplimiento de la *ratio* de ahorro neto legal se sitúan en los valores negativos del 1,50 por 100 y 0,75 por 100, respectivamente, sobre los ingresos corrientes liquidados.

Por lo que respecta al cálculo del concepto de ahorro neto, el artículo 54 lo define como la diferencia entre el ahorro bruto (capítulos I al V de ingresos menos los capítulos I, II y IV de gastos) y la anualidad teórica de amortización por la deuda a largo plazo. Dicha anualidad teórica incluye no sólo la deuda concertada a largo plazo viva, sino también los avales concedidos a terceros. Los préstamos con garantía hipotecaria quedan fuera a estos efectos del cálculo de la anualidad teórica.

Se contempla el caso concreto de organismos autónomos y sociedades mercantiles locales cuyo objeto sea la construcción de viviendas, supuesto éste en el que el cálculo del ahorro neto se obtendrá tomando la medida de los dos últimos ejercicios.

2) *Cuando el volumen del capital vivo de las operaciones de crédito vigentes a corto y a largo plazo excede del 110 por 100 de los ingresos corrientes liquidados o devengados en el ejercicio inmediatamente anterior.* Se trata éste del cambio más espectacular de la reforma de 1999 de la LRHL: la implantación de límites absolutos al endeudamiento local es una novedad que sitúa a estas instituciones en similar nivel de exigencia que las comunidades autónomas.

Al igual que sucedía con la *ratio* de ahorro neto, la Ley 50/1998, en su disposición transitoria séptima, ofrece un período transitorio de adaptación para aquellas entidades que tengan dificultades para cumplir con dicha *ratio*. Así, no precisarán autorización las operaciones de crédito a concertar por las entidades locales durante el período 1999 a 2003 cuando el volumen de su capital vivo sobrepase el citado 110 por 100, a condición de que se presente ante el órgano auto-

ESQUEMA 3

RÉGIMEN DE AUTORIZACIONES EN EL ENDEUDAMIENTO LOCAL (LRHL)

1. *Requisitos previos:* presupuesto aprobado para el ejercicio en curso
2. *Autorizaciones externas a la entidad*

	<i>Circunstancias que generan necesidad de autorización</i>	<i>Criterios para la concesión de la autorización</i>	<i>Observaciones</i>
<i>Normativa General</i>	Ahorro neto legal sobre ingresos corrientes liquidados negativo. (La anualidad teórica se calcula incluyendo la operación proyectada. No incluye préstamos hipotecarios).	Necesidad de un plan de saneamiento financiero que recupere los desequilibrios corrientes en un plazo máximo de tres años. (Si se trata de una refinanciación, será necesaria la autorización, pero no el plan de saneamiento financiero).	1. Régimen transitorio: límites del -1,5 por 100 y -0,75 por 100 para 1999 y 2000, respectivamente. 2. No operará la necesidad de solicitar autorización si se trata de una operación para disminuir carga financiera o riesgo.
	Deuda viva (corto y largo plazo) sobre ingresos corrientes liquidados superior al 110 por 100.	Necesidad de un Plan de saneamiento para reducir el endeudamiento financiero hasta el límite del 110 por 100. (No incluye la operación proyectada).	Posibilidad de eludir la necesidad de autorización si el ayuntamiento alcanza un compromiso en firme con el órgano que ejerce la tutela financiera de no sobrepasar dicha <i>ratio</i> a 31 de diciembre del año 2003.
	Por la naturaleza de la operación: • Las formalizadas con el exterior. • Las emisiones de deuda pública (crédito público).		Las operaciones formalizadas con el exterior incluyen las cesiones a entidades financieras no residentes de participaciones de residentes en créditos otorgados a las entidades locales, organismos autónomos y sociedades mercantiles de capital íntegramente local.
<i>Municipios de más de 200.000 habitantes</i>	No será necesaria la solicitud de autorizaciones por operación siempre y cuando se disponga de escenarios de convergencia con objetivos anuales de deuda y déficit presupuestario a tres años pactados con el organismo tutelante, y supervisados por el Ministerio de Economía y Hacienda, siempre y cuando estos se cumplan.		

3. *Autorizaciones internas*

- a) Informe de intervención que analice la capacidad de pago para hacer frente en el tiempo a las obligaciones que de aquéllos se deriven para la misma.
- b) Para la deuda a largo plazo: aprobación por el pleno, excepto en aquellos casos en los que la deuda a contratar no supere el 10 por 100 de los recursos corrientes liquidados en el ejercicio anterior, en los que bastará la aprobación del presidente del pleno.
- c) Para la deuda a corto plazo: siempre que el importe acumulado de las operaciones vivas en cada momento no supere el 15 por 100 de los recursos corrientes liquidados en el ejercicio anterior, bastará la aprobación por parte del Presidente; en caso de no ser así la aprobación corresponderá al Pleno.

4. *Necesidad de informar al Ministerio de Economía y Hacienda:* para todas las operaciones no sometidas a autorización en la forma en que reglamentariamente se establezca, así como para aquellas operaciones autorizadas por los órganos competentes de las comunidades autónomas.

rizante un compromiso firme de reducción de deuda que permita alcanzar dicho porcentaje a 31 de diciembre del año 2003. Por su parte, dicho compromiso será objeto del oportuno seguimiento por el órgano citado.

En cualquier caso, los dos umbrales constituyen limitacio-

nes a la discrecionalidad local en la apelación al endeudamiento. No se trata pues de limitar el volumen de deuda, sino de controlar los procesos de endeudamiento de aquellas entidades situadas en posiciones de alto riesgo para el mantenimiento de su equilibrio presupuestario-financiero.

No obstante, los dos límites anteriores —ahorro neto y volumen total de endeudamiento— *no son de aplicación para las entidades locales de más de 200.000 habitantes, que pueden optar por la presentación de escenarios de consolidación presupuestaria a tres años, al estilo de los ya existentes para las comu-*

nidades autónomas, en los que se determinen objetivos individualizados de déficit presupuestario y de endeudamiento anuales.

El órgano competente para aprobar el escenario será aquél a quien corresponda la autorización de las operaciones de endeudamiento, previo informe del Ministerio de Economía y Hacienda en el caso de que la competencia sea de la comunidad autónoma.

Finalmente, hemos de mencionar otros supuestos en los que la apelación al endeudamiento también se encuentra limitada, no en su volumen, pero sí en la necesidad de pasar por el trámite de las autorizaciones, y que no dependen de condiciones subjetivas de la entidad local, sino de la propia naturaleza de la operación a concertar: *las operaciones formalizadas con el exterior y las emisiones de deuda o crédito público*. Operaciones ambas que en cualquier modalidad (corto, largo plazo o avales) *requieren de la autorización previa del Ministerio de Economía y Hacienda*.

Estas operaciones ya estaban sujetas a autorización antes de la reforma de la Ley 50/ 1998, si bien, y como novedad, dicha Ley cita un tipo de operación formalizada con el exterior, sujeto por lo tanto a autorización previa. Se trata de las cesiones a entidades financieras no residentes de participaciones de residentes en créditos otorgados a las entidades locales, organismos autónomos y sociedades mercantiles de capital íntegramente local.

El organismo competente del Ministerio de Economía y Hacienda, Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, habrá de tener conocimiento de las operaciones

de crédito autorizadas por las comunidades autónomas, así como de las que no requieran autorización, en la forma en que reglamentariamente se establezca. Se trata, pues, de obligaciones meramente informativas para las entidades locales.

4. Requisitos previos internos para el endeudamiento

Entre los requisitos internos a cumplir por una entidad local para la autorización de operaciones de endeudamiento, interesa resaltar la condición que exige la LRHL de *presupuesto aprobado para el ejercicio en curso* (artículo 51). La concertación de cualquiera de las modalidades de crédito previstas en la propia LRHL, con la excepción de las operaciones de corto plazo correspondientes a anticipos a cuenta de los impuestos IBI e IAE, requerirá que la entidad local disponga de presupuesto aprobado para el ejercicio en curso. No obstante, y a fin de ofrecer vías alternativas a municipios que no dispongan de presupuesto aprobado, la Ley prevé dos modalidades de operaciones que se podrán contratar en situación de prórroga presupuestaria:

- Operaciones de tesorería, dentro de los límites fijados por la Ley, y siempre que las operaciones previamente concertadas sean reembolsadas.

- Operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones vinculadas directamente a modificaciones de crédito correspondientes a créditos extraordinarios, o suplementos de crédito para cubrir gastos que no pueden demorarse hasta el ejercicio siguiente, y bajo el supuesto de que no exista crédito en el presupuesto, o bien que el

que exista sea insuficiente o no ampliable. Estas operaciones «extraordinarias» deberán tramitarse de conformidad con el artículo 158 de la LRHL.

Finalmente, y por lo que respecta a los procedimientos internos para la concertación de operaciones financieras, el reformado artículo 53, en su apartado 2, establece que los presidentes de las corporaciones locales podrán concertar las operaciones de crédito a largo plazo previstas en el presupuesto cuyo importe acumulado, dentro de cada ejercicio económico, no supere el 10 por 100 de sus recursos corrientes liquidados en el ejercicio previo.

Por su parte, la concertación de operaciones de crédito a corto plazo le corresponderá al presidente de la corporación cuando el importe acumulado de las operaciones vivas de esta naturaleza, incluida la nueva operación, no supere el 15 por 100 de los recursos corrientes liquidados en el ejercicio anterior. Tanto en este caso como en el anterior, cuando se superen los límites indicados, la aprobación de la operación corresponderá al pleno de la corporación local.

II. MERCADO BANCARIO, GARANTÍAS Y CONSUMO DE RECURSOS PROPIOS

El mercado financiero en que se desenvuelve el endeudamiento local se caracteriza, a diferencia de otros países, por tres notas específicas: alta bancarización, preponderancia de la Administración general de la entidad local como prestatario y ausencia de garantías específicas. La consecuencia de todo ello es un plazo de amortización de las operaciones que difícilmente supera los 10 años.

Se trata de un mercado en el que hay que distinguir las ciudades grandes del resto. Mientras los ayuntamientos de más de 500.000 habitantes muestran una proporción equilibrada de valores y préstamos en su endeudamiento, como consecuencia de las emisiones de Madrid y Barcelona, el resto de las ciudades muestran un endeudamiento casi exclusivamente materializado en préstamos. En cuanto a las administraciones provinciales e insulares, el endeudamiento es fundamentalmente bancario, en el caso de la diputaciones de régimen común, pero deja paso a los valores en la diputaciones forales (38,5 por 100) y las administraciones insulares (24,1 por 100), por los cabildos insulares canarios.

Salvo excepciones, estamos ante un mercado crediticio en el que las relaciones entre las corporaciones locales y sus entidades son bilaterales y fundamentadas en la confianza. Se trata de un esquema heredado del pasado, cuando entre la banca pública (BCL) y las cajas de ahorros copaban el conjunto del endeudamiento. Con la privatización, el BCL dejó de cumplir un papel en la tutela financiera de las corporaciones locales, y su cuota de mercado fue absorbida por las cajas y por el resto de la banca.

Por otra, los prestatarios locales son casi exclusivamente las administraciones generales, siendo residual, aunque creciente, el endeudamiento a través de vehículos específicos (financiación estructurada y *project finance*) o a través de sociedades. No obstante, en los últimos años ha tenido lugar un aumento de la gestión indirecta de servicios públicos de imposible cuantificación. Este *outsourcing* con el sector privado permite la realización de inversiones mediante un

endeudamiento fuera de balance para la Administración local.

La tercera nota es quizá resultado de las otras dos: se trata casi exclusivamente de un endeudamiento en el que el riesgo crediticio asumido por el prestamista es el derivado del conjunto del presupuesto de la administración, siendo las garantías específicas de escaso uso.

1. Consumo de recursos propios

Los préstamos bancarios a corporaciones locales forman parte del *grupo de ponderación 20 por 100 a efectos del consumo de recursos propios* —un coeficiente de solvencia de 8 por 100 de los activos, ponderados según su riesgo—, lo que permite diferenciales más bajos que los de los préstamos al sector privado (ponderación 100 por 100, salvo garantía hipotecaria, con 50 por 100). En el *límite de grandes riesgos* de las entidades de crédito participan en un 50 por 100. Por otra parte, los préstamos a corporaciones locales, como los del resto de administraciones, escapan de la obligación de la entidad de crédito de provisionar los préstamos en mora.

El coeficiente de recursos propios de las entidades de crédito trata de asegurar la solvencia del sistema crediticio en general, obligando a una correspondencia entre la inversión crediticia que realiza cada entidad financiera y los recursos propios de los que ésta dispone, que son su capital y sus reservas. El coeficiente de solvencia está establecido de forma genérica en un 8 por 100, lo que quiere decir que las entidades financieras deberán *mantener 8 pesetas de recursos propios por cada 100 prestadas*. Sobre este requisito genérico del

8 por 100 existen ciertas modificaciones en función de la condición del prestatario de los fondos y del instrumento en que se materialice el préstamo. En el caso de préstamos y créditos otorgados a prestatarios públicos (comunidades autónomas, diputaciones, ayuntamientos, organismos autónomos), el coeficiente de solvencia se reduce a un 20 por 100 del 8 por 100 genérico; es decir, que la entidad financiera deberá mantener en recursos propios 1,6 pesetas por cada 100 materializadas en préstamos o créditos a la Administración pública (estatal o autonómica). Si, en vez de préstamo o crédito, la entidad financiera presta fondos a una administración autonómica comprando deuda pública (bonos u obligaciones emitidas por ésta y convenientemente autorizadas), el requisito de recursos propios es nulo, como ocurre con toda la deuda del Estado (los bonos públicos ponderan 0 por 100 en el coeficiente de solvencia). Es evidente que el coeficiente de solvencia es un factor clave a la hora de la determinación del coste de los fondos prestables; cuanto menor sea éste, menor margen podrá ofrecer la entidad financiera sin disminuir su rentabilidad en términos de ROE (rentabilidad sobre el capital calculado como beneficio neto sobre el capital y las reservas).

El hecho de que los préstamos, créditos y emisiones de prestatarios públicos consuman menos recursos propios que los de otros prestatarios permite la financiación de éstos en términos, en general, más ventajosos, aunque la determinación del margen o coste de los fondos prestables dependa, obviamente, de otros factores (riesgo de crédito, concentración de riesgos, oferta y demanda de crédito...) en los que no nos detendremos aquí.

El cuadro n.º 11 ilustra la situación actual respecto al consumo de recursos propios para prestatarios públicos.

El pasado mes de junio de 1999 el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (CSBB) publicó una propuesta consultiva que pretende sustituir el Acuerdo de Capital de Basilea (ACB), de julio de 1998, del que pende toda la *regulación internacional en materia de recursos propios y coeficiente de solvencia al que están sujetas las entidades financieras*, incluyendo la que se ha ido gestando en el seno de la Unión Europea. Ésta está revisando su propia regulación en la materia (directivas sobre fondos propios y coeficiente de solvencia), que es de suponer seguirá el mismo enfoque que la propuesta del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea.

El documento para el debate del CSBB publicado en junio supone un giro importante sobre el actual sistema de exigencia de recursos propios (RRPP). *En concreto, el documento propone la introducción de las calificaciones crediticias de los prestatarios (rating), otorgadas por entidades independientes y/o las elaboradas internamente por las entidades financieras como un sistema alternativo para determinar la exigencia de RRPP de cada operación.*

Las implicaciones de este documento para los prestatarios públicos son muy relevantes.

El consumo de capital pasa a estar directamente relacionado con la calidad crediticia, frente a la definición apriorista vigente. El nuevo enfoque incrementará así, por un lado, *la importancia de las calificaciones crediticias (rating)*, otorgadas por casas de reconocido prestigio, así como la implantación de sistemas de *credit scoring* internos. La obtención de

rating para los prestatarios públicos comienza a ser algo cada vez más frecuente y necesario en el mercado de capitales surgido a partir de la UEM. Si a esto se le une la posibilidad de que el *rating* del prestatario determine el consumo de recursos propios de una operación de préstamo, y por lo tanto su coste, el *rating* se convierte no sólo en una importante tarjeta de presentación, sino en un elemento determinante del coste de financiación.

El cuadro n.º 12 recoge la propuesta de la CSBB respecto a las nuevas ponderaciones en el coeficiente de solvencia en función del *rating*.

Por otro lado, el *coste de los fondos prestables* para determinados prestatarios públicos se podría ver revisado al alza si la ponderación en el coeficiente de recursos propios (RRPP) se eleva desde los niveles actuales, que oscilan entre el 0 por 100 para emisiones y 20 por 100 para préstamos y créditos. El cuadro número 13 representa cuál podría ser el impacto, en términos de margen, derivado del incremento de la ponderación en el coeficiente de RRPP de un prestatario. La tabla está construida para un 8 por 100 de coeficiente de solvencia, un tipo a largo plazo del 5 por 100 y diferentes escenarios de rentabilidad, medida sobre recursos propios (ROE), de la entidad financiera.

De la lectura de la tabla se desprende que si por la instauración del nuevo enfoque de exigencia de recursos propios propuesto por la CSBB, la ponderación en el coeficiente de solvencia de un prestatario público pasara a ser de un 50 por 100 frente al actual 20 por 100, el impacto en el margen exigido a la operación para mantener una rentabilidad (ROE) del 12 por 100 sería un incremento del margen de 2,5 ve-

ces respecto al anterior (es decir el margen por consumo de RRPP pasaría de 11 a 28 puntos básicos p.b.). Un 100 por 100 de ponderación implicaría saltar a márgenes de 56 puntos básicos.

2. Garantías

En la reforma de 1999, la LRHL pasó a regular las garantías posibles que las corporaciones locales pueden ofrecer en el pago de sus obligaciones:

- En las operaciones de tesorería:

- 1) Anticipos de entidades financieras a cuenta de la recaudación de impuestos devengados en el ejercicio económico: afectación de los recursos tributarios objeto de anticipo.

- 2) Organismos y empresas íntegramente locales: aval de la corporación.

- 3) Afectación de ingresos por contribuciones especiales, tasa y precios públicos.

- En las operaciones de crédito a largo plazo:

- 1) Garantía real sobre bienes patrimoniales, no afectos a un servicio público (que son los embargables). La anualidad teórica de estas deudas no computa el ahorro neto a efectos de la determinación del umbral de autorizaciones.

- 2) Aval de la corporación para organismos y sociedades de capital íntegramente local.

- 3) Afectación de contribuciones especiales, tasas y precios públicos, siempre que exista una relación entre estos ingresos y la inversión a financiar con la operación de crédito. En la medida en que estas figuras tributarias finalistas permiten considerar entre los gastos que deben finan-

ciar los gastos financieros, la vinculación puede establecerse con rigor en cada caso.

4) En las inversiones cofinanciadas con aportaciones de otra administración o de la UE, puede utilizarse la propia subvención de capital como garantía de la operación vinculada.

Quedan así fuera los ingresos de carácter genérico, como los tributos no finalistas o la participación en los ingresos del Estado.

Las garantías deberían contribuir a un desarrollo de las infraestructuras gestionadas por la Administración pública local en la medida en que permiten aislar las condiciones financieras del prestatario del riesgo crediticio específico del crédito garantizado. Ello puede favorecer el acceso al crédito, por ejemplo, de ayuntamientos muy endeudados o de mancomunidades, en las que siempre existe una mayor incertidumbre sobre su capacidad financiera, a plazos suficientemente largos.

En este contexto, puede clasificarse el mercado financiero de entidades de crédito en dos grandes segmentos; grandes y pequeños prestatarios, con posibilidades operativas diferentes; sin embargo, las posibilidades de los instrumentos supramunicipales —mancomunidades y consorcios— en la financiación de infraestructuras debería permitir un desarrollo de la cooperación entre pequeños ayuntamientos.

III. OTROS CAMBIOS RECIENTES: LA DEUDA PÚBLICA LOCAL

Como hemos insistido aquí, las administraciones locales españolas están sometidas a una normativa que las prohíbe en-

deudarse para otra finalidad diferente de la inversión (excepción hecha de las refinanciaciones de operaciones preexistentes). La consecuencia es que su endeudamiento desempeña una doble función: permite acometer infraestructuras cuyo coste sólo puede ser asumido en un amplio número de años, equilibrando el presupuesto por operaciones de capital, y se constituye también en instrumento de equidad intergeneracional, al trasladar a ejercicios futuros el esfuerzo de ahorro que exige el pago de intereses y principal. Por ello, el endeudamiento local ha de ser, en general, de plazo de amortización muy largo. La realidad es que, en España la inmensa mayoría de las corporaciones locales se endeudan mediante préstamos del sistema bancario. En contraste con lo que sucede con las comunidades autónomas, solo materializan su endeudamiento mediante la emisión de valores a largo plazo y a tipo fijo los ayuntamientos de Madrid y Barcelona, quizá porque su tamaño les obliga a diversificar, y los cabildos insulares de Tenerife y Gran Canaria, que aprovechan así sus ventajas del Régimen Espacial de Canarias. Esta situación es lamentable desde en punto de vista de la construcción de fuertes mercados de renta fija —base de la competitividad de nuestras plazas financieras— en un país que, como el nuestro, no dispone de grandes emisores privados.

Desde 1999, como resultado de un cambio en la Ley de Haciendas Locales, los valores emitidos por las administraciones locales con autorización del Ministerio de Economía y Hacienda se consideran como «deuda pública», es decir, con las mismas ventajas y condiciones que la deuda del Estado. Esta nueva situación no pudo ser aprovecha-

da por estas administraciones durante el pasado año: la ley del mercado de valores, que no excluye a las corporaciones locales de las obligaciones que todo emisor privado tiene (folletos, registro, publicidad, información...) no fue reformada en paralelo, y la CNMV interpretó restrictivamente el nuevo estatuto de los valores locales; tampoco fue reformada la legislación sobre exigencia de recursos propios a las entidades de crédito, por lo que, en contraste con el resto de la deuda pública, la local seguía ponderando con un 20 por 100 en el coeficiente de garantía; finalmente, el mercado de deuda pública tampoco admitió deuda local en su seno, con la excusa de una necesaria regulación adicional.

Según han anunciado las autoridades estatales, esta regulación verá pronto la luz en forma de real decreto. En nuestra opinión, esta norma debería aclarar y definir diversos aspectos relevantes: requisitos para la autorización; no sometimiento a las exigencias de la CNMV ni en el folleto de emisión, ni en el registro, ni en el control de la publicidad; ponderación cero en el coeficiente de garantía, etc. En definitiva, eliminar toda discriminación de la deuda pública local respecto de la del Estado y las comunidades autónomas.

Evidentemente, la emisión de valores supone exigencias de transparencia informativa y planificación presupuestaria por parte del emisor, en la medida en que éste abandona la relación bilateral con una entidad bancaria para enfrentarse al mercado. La recompensa es diversificar las fuentes de endeudamiento, alargando plazos medios de amortización y abaratando costes relativos. Harían falta ventajas fiscales para que este mercado alcance proporciones significati-

vas, al estilo de los *munis* estadounidenses, pero no cabe duda de que quizá sea precisamente España, como ha ocurrido ya con la deuda autonómica, el país europeo que antes y más decididamente avance en esta línea, dados los plazos relativamente cortos del crédito bancario. El nuevo escenario de los tipos a corto plazo del mercado monetario, a los que están referenciados los préstamos bancarios, también favorecerá estrategias de endeudamiento a tipo fijo, lo que conduce también a la emisión de valores.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Si hubiera que resumir en tres bloques los problemas de las administraciones territoriales, cabrían las siguientes consideraciones. En primer lugar, sin duda, la cuestión competencial. Independientemente de la continuidad que el proceso de cesión de competencias desde el Estado hacia las comunidades autónomas tendrá en los gobiernos de la vía constitucional del artículo 151 —que asumen ya Educación no universitaria y asumirán más adelante Sanidad—, que los igualará a los del 143, están sentándose las bases para «una segunda gran descentralización» que haga aumentar sustancialmente el peso de las corporaciones locales en el gasto público total. En nuestra opinión, dos son los mecanismos que permitirán a los ayuntamientos aumentar su exiguo 13 por 100 actual. Por una parte, un proceso de cesión de competencias que siga un claro y comúnmente aceptado principio de subsidiaridad, al estilo británico, *devolution*: en Alemania, por ejemplo, las entidades locales gestionan dos terceras partes de la formación de capital público total.

En segundo lugar, adicionalmente a este ascenso por efecto sustitución, las entidades locales, de forma individual y siguiendo sus propios criterios políticos y posibilidades, pueden desarrollar estrategias para gradualmente, a través de sus propias figuras tributarias, aumentar su capacidad para financiar con recursos propios mejoras en la calidad de sus servicios, de sus infraestructuras y del aspecto físico y ambiental de sus ciudades. Este segundo proceso podrá apoyarse tanto en la mejora de la eficacia en la gestión tributaria —actualización de catastros y censos, así como profesionalización organizativa— como en el recorrido que los tipos actuales de los impuestos de mayor capacidad recaudatoria, como el IBI, pueden realizar antes de alcanzar los máximos legales en muchas ciudades. El recibo medio anual del IBI ascendía en 1998 a 17.600 pesetas con precios constantes de 1990 (ver cuadro número 14), una cifra a todas luces desproporcionadamente baja. Además, las tasas y precios públicos pueden ofrecer también vías para mejorar la capacidad de gasto de los ayuntamientos, con la ventaja de que al ser ingresos finalistas, los ciudadanos pueden visualizar más claramente la relación entre la presión tributaria local y la calidad de los servicios.

El segundo desafío a destacar tiene mucho que ver con el anterior: la necesidad de seguir mejorando la eficiencia en la gestión pública. Sin esta mejora, los ayuntamientos nunca podrán verse legitimados para aumentar su presión fiscal o para ser beneficiarios de una nueva descentralización. Tres son los instrumentos en que apoyar la necesaria mejora en este campo: la reorganización funcional de la administración, implantando sistemas de

incentivo, la agrupación de esfuerzos de gestión entre ayuntamientos pequeños y medianos en la dotación de infraestructuras y servicios comunes susceptibles de generar economías de escala; de otra, la colaboración con el sector privado mediante fórmulas transparentes de gestión indirecta.

Finalmente, hay que contemplar un tercer desafío, el financiero, por supuesto vinculado a los dos anteriores: la continuidad futura de la inversión, que, de acuerdo con la regulación de las haciendas locales, es el único destino posible del endeudamiento, hace preciso preservar la sostenibilidad financiera. En nuestra opinión, superada ya en los próximos años la etapa de «contabilidad creativa», muchas entidades locales y autonómicas iniciarán otra más rica en posibilidades reales: la inversión en proyectos que puedan pagar el coste del endeudamiento a largo plazo preciso para financiarlos con los ingresos derivados de la explotación del servicio público a que corresponden.

La construcción y renovación de infraestructuras —económicas, sociales y culturales— es una de las necesidades más acuciantes de nuestros territorios. Las administraciones públicas han jugado un papel decisivo en los últimos 20 años en la financiación y gestión de estas inversiones, de tal modo que el *stock* de capital físico se ha fortalecido intensamente. La contrapartida de esta acumulación ha sido el fuerte ascenso del endeudamiento, ya que la deuda ha sido el mecanismo más utilizado para financiar parte de estas infraestructuras.

La continuidad de este esfuerzo por las vías tradicionales de gestión y financiación utilizadas hasta ahora es, sin embargo, di-

fácil. Por una parte, el endeudamiento vivo de las administraciones públicas es, en general, elevado; por otra, los compromisos en forma de límites al endeudamiento existentes en comunidades autónomas y corporaciones locales, en coherencia con el pacto de estabilidad de la UME, hacen escasas las posibilidades de financiar nuevas inversiones. En definitiva, a pesar del fuerte descenso de los tipos de interés y de la recuperación del ahorro que caracteriza a todas las administraciones públicas, la disponibili-

dad de capacidad de endeudamiento público ha dejado de ser uno de los motores de la inversión pública en España.

Por otro lado, la preocupación creciente por la eficiencia en la gestión pública y la madurez de un sector privado que se aproxima al público respetando unas reglas básicas de transparencia y concurrencia están contribuyendo al surgimiento de nuevas fórmulas de gestión indirecta y a la extensión de otras ya tradicionales, como la concesión.

BIBLIOGRAFÍA

- ESTÉVEZ, E. (1995), «La deuda municipal en su contexto histórico», *Economistas*, número 65.
- EZQUIAGA, I. (1995), «Tutela, gestión financiera y estructura de la deuda local», *Economistas*, n.º 65.
- (1996), «Gestión financiera y endeudamiento en las corporaciones locales», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 69.
- SUÁREZ PANDIELLO, J. (1996), «Las haciendas locales en la democracia: un balance», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 69.
- ÁLVAREZ CORVACHO, y otros (1998), *Déficit y endeudamiento en las haciendas territoriales españolas*, Serie Economía y Territorio, Fundación Caixa Galicia, Santiago de Compostela.

CUADRO N.º 1

EFICACIA RECAUDATORIA DE LOS AYUNTAMIENTOS EN 1997 (PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS) (Porcentaje de cobros sobre derechos reconocidos en el ejercicio corriente)

AYUNTAMIENTOS POR NÚMERO DE HABITANTES	Hasta 1.000	De 1001 a 5.000	De 5.001 a 10.000	De 10.001 a 20.000	De 20.001 a 50.000	De 50.001 a 100.000	De 100.001 a 500.000	De 500.001 a 1.000.000	Más de 1.000.000
I. Impuestos directos	86,1	81,1	81,0	80,7	79,1	79,2	81,7	78,2	83,6
II. Impuestos indirectos	90,8	87,6	86,3	81,7	88,6	82,4	82,9	61,8	77,8
III. Tasas y otros ingresos	83,7	79,5	82,1	78,5	78,5	75,7	79,6	72,2	68,2
IV. Transferencias corrientes	94,6	92,7	91,0	91,4	92,6	91,4	93,6	94,1	94,0
V. Ingresos patrimoniales	92,2	82,7	89,1	88,6	89,4	90,6	90,7	79,9	75,4
INGRESOS CORRIENTES	89,4	85,2	85,4	84,0	84,2	82,8	86,0	83,5	85,0
VI. Enajenación de inversiones reales.	78,2	64,5	68,2	68,9	69,5	85,2	67,8	98,5	80,7
VII. Transferencias de capital	61,5	51,9	48,7	47,8	48,7	40,6	51,1	49,4	39,1
VIII. Activos financieros	97,6	46,3	75,7	77,0	51,6	76,6	79,6	40,1	70,4
IX. Pasivos financieros	81,7	81,2	80,3	75,7	75,7	84,9	83,0	95,5	98,9
TOTAL	82,3	79,5	81,0	80,4	80,1	80,6	83,5	86,0	85,0

Fuente: Consultores de las Administraciones Públicas (CAP), sobre cifras de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales (DGCHT).

CUADRO N.º 2

AHORRO BRUTO DE LAS CORPORACIONES LOCALES EN EL PERÍODO 1990/1997
(En términos de derechos y obligaciones reconocidas)
(Millones de pesetas)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Corporaciones locales	416.422	348.234	423.049	475.346	612.589	642.087	736.302	850.309
Ayuntamientos	303.814	219.816	287.457	325.050	424.933	447.144	482.687	612.067
Diputaciones.....	112.607	128.418	135.592	150.296	187.656	194.943	253.615	238.242
Ayuntamientos régimen común	279.437	—	261.220	296.824	394.037	410.299	437.346	556.525
Ayuntamientos régimen foral	24.378	—	26.237	28.225	30.896	36.845	45.341	55.542
AYUNTAMIENTOS, POR NÚMERO DE HABITANTES:								
Hasta 1.000	24.615	16.464	23.479	21.687	25.057	24.727	33.018	27.502
1.001 a 5.000	45.265	32.705	45.603	41.954	50.643	47.217	54.762	65.498
5.001 a 10.000	25.681	16.990	27.459	22.817	31.930	37.233	38.413	46.013
10.001 a 20.000	30.315	17.765	24.190	30.196	38.008	42.360	45.081	67.054
20.001 a 50.000	28.988	16.607	25.522	32.530	39.934	39.993	45.757	69.178
50.001 a 100.000	25.686	17.044	20.900	20.657	33.795	29.435	28.297	50.059
100.001 a 500.000	57.714	38.453	55.692	60.347	76.098	87.860	96.136	119.511
500.001 a 1.000.000	12.190	14.281	24.103	16.956	34.894	40.571	30.916	39.105
Más de 1.000.000	53.362	33.975	40.510	77.907	94.574	97.749	112.672	128.147

Nota: Diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes (capítulos I a V de los presupuestos liquidados).

Fuente: CAP sobre DGCHT.

CUADRO N.º 3

RATIO DEL AHORRO BRUTO DE LAS CORPORACIONES LOCALES EN EL PERÍODO 1990/1997
(Porcentaje sobre los derechos reconocidos por ingresos corrientes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Corporaciones locales	14,85	11,47	11,91	12,72	15,61	15,50	16,70	17,25
Ayuntamientos	16,60	11,27	12,27	13,00	16,10	15,83	16,35	18,71
Diputaciones.....	11,56	11,82	11,22	12,17	14,61	14,82	17,42	14,38
Ayuntamientos régimen común	16,85	—	12,24	13,03	16,30	15,85	16,26	18,62
Ayuntamientos régimen foral	14,20	—	12,65	12,72	13,94	15,53	17,26	19,68
AYUNTAMIENTOS, POR NÚMERO DE HABITANTES:								
Hasta 1.000	33,28	24,13	27,54	23,33	26,32	23,92	25,12	24,28
1.001 a 5.000	25,22	18,30	19,92	17,37	20,23	17,01	18,09	21,57
5.001 a 10.000	18,03	11,41	15,04	12,85	15,93	16,60	16,39	17,46
10.001 a 20.000	17,05	9,42	10,79	12,11	13,76	13,82	13,98	18,13
20.001 a 50.000	12,15	6,88	8,33	10,20	12,28	11,51	11,94	15,94
50.001 a 100.000	14,94	9,24	9,89	8,40	12,53	11,22	10,06	16,05
100.001 a 500.000	13,68	8,43	10,49	10,67	12,69	13,66	13,94	16,30
500.001 a 1.000.000	10,16	10,86	14,64	9,98	18,21	19,65	14,61	17,62
Más de 1.000.000	17,54	10,09	9,92	17,75	21,96	21,54	22,77	24,65

Fuente: CAP, sobre cifras de la DGCHT.

CUADRO N.º 4

NECESIDAD/CAPACIDAD DE FINANCIACIÓN DE LAS CORPORACIONES LOCALES EN EL PERÍODO 1990/1997
(En términos de derechos y obligaciones reconocidas)

Millones de pesetas

	1990	1992	1995	1996	1997
Corporaciones locales	-151.579	-55.620	75.999	249.714	284.201
Ayuntamientos	-107.441	-50.749	64.490	155.111	227.125
Diputaciones	-44.138	-4.871	11.509	94.603	57.076
Ayuntamientos régimen común	-98.060	-46.530	122.062	140.578	206.594
Ayuntamientos régimen foral	-9.381	-4.217	-57.572	15.533	20.531
AYUNTAMIENTOS, POR NÚMERO DE HABITANTES:					
Hasta 1.000	1.732	4.301	178	8.283	5.232
1.001 a 5.000	-7.750	7.368	-5.850	14.656	12.612
5.001 a 10.000	-17.051	-199	3.012	10.205	12.626
10.001 a 20.000	-13.523	-6.526	6.292	13.030	23.106
20.001 a 50.000	-23.733	-17.829	7.036	12.639	29.037
50.001 a 100.000	-11.248	-9.666	4.048	4.936	28.279
100.001 a 500.000	-38.704	-1.901	-1.918	17.814	44.946
500.001 a 1.000.000	-12.647	5.156	15.738	9.902	9.611
Más de 1.000.000	15.483	-31.534	35.961	41.081	61.676

Nota: Diferencia entre ingresos no financieros y gastos no financieros (capítulos I a VII de los presupuestos liquidados).

Fuente: CAP, sobre cifras de la DGCHT.

CUADRO N.º 5

NECESIDAD/CAPACIDAD DE FINANCIACIÓN DE LAS CORPORACIONES LOCALES EN EL PERÍODO 1990/1997
(Porcentaje sobre los derechos reconocidos por ingresos corrientes)

	1990	1992	1995	1996	1997
Corporaciones locales	-5,41	-1,57	1,84	5,66	5,77
Ayuntamientos	-5,87	-2,17	2,28	5,25	6,94
Diputaciones	-4,53	-0,40	0,87	6,50	3,44
Ayuntamientos régimen común	-5,91	-2,18	4,72	5,23	6,91
Ayuntamientos régimen foral	-5,46	-2,03	-24,27	5,53	7,27
AYUNTAMIENTOS, POR NÚMERO DE HABITANTES:					
Hasta 1.000	2,34	5,04	0,17	6,30	4,62
1.001 a 5.000	-4,32	3,22	-2,11	4,84	4,15
5.001 a 10.000	-11,97	-0,07	1,34	4,35	4,79
10.001 a 20.000	-7,60	-2,91	2,05	4,04	6,25
20.001 a 50.000	-9,95	-5,82	2,03	3,30	6,69
50.001 a 100.000	-6,54	-4,57	1,54	1,76	9,07
100.001 a 500.000	-9,18	-0,36	-0,30	2,58	6,13
500.001 a 1.000.000	-10,54	3,13	7,62	4,68	4,33
Más de 1.000.000	5,09	-7,72	7,92	8,30	11,87

Fuente: CAP, sobre cifras de la DGCHT.

CUADRO N.º 6

SALDO NETO DE CAPITAL DE LAS CORPORACIONES LOCALES EN EL PERÍODO 1990/1997
(En términos de derechos y obligaciones reconocidas)

Millones de pesetas

	1990	1992	1995	1996	1997
Corporaciones locales	-559.516	-475.451	-558.812	-475.494	-559.374
Ayuntamientos	-404.474	-337.201	-378.895	-318.620	-380.363
Diputaciones	-155.041	-138.250	-179.917	-156.874	-179.011
Ayuntamientos régimen común	-370.693	-306.717	-291.021	-288.176	-346.189
Ayuntamientos régimen foral	-33.781	-30.483	-87.874	-30.444	-34.174
AYUNTAMIENTOS, POR NÚMERO DE HABITANTES:					
Hasta 1.000	-22.999	-19.377	-24.702	-25.019	-22.196
1.001 a 5.000	-47.761	-38.104	-52.660	-40.077	-51.728
5.001 a 10.000	-42.800	-27.654	-32.879	-28.180	-33.570
10.001 a 20.000	-43.205	-31.018	-36.631	-32.116	-43.803
20.001 a 50.000	-52.181	-43.469	-33.415	-32.856	-40.400
50.001 a 100.000	-37.171	-30.450	-25.841	-22.896	-21.214
100.001 a 500.000	-96.754	-59.456	-87.233	-73.276	-72.839
500.001 a 1.000.000	-24.725	-19.959	-24.734	-20.995	-29.196
Más de 1.000.000	-36.877	-67.715	-60.799	-63.660	-65.418

Nota: Diferencia entre los ingresos de capital y los gastos de capital (capítulos VI y VII de los presupuestos liquidados).

Fuente: CAP, sobre cifras de la DGCHT.

CUADRO N.º 7

RATIO DEL SALDO NETO DE CAPITAL DE LAS CORPORACIONES LOCALES EN EL PERÍODO 1990/1997
(Porcentaje sobre los derechos reconocidos por ingresos corrientes)

	1990	1992	1995	1996	1997
Corporaciones locales	-19,95	-13,39	-13,49	-10,79	-11,35
Ayuntamientos	-22,10	-14,40	-13,41	-10,79	-11,63
Diputaciones	-15,92	-11,44	-13,67	-10,78	-10,80
Ayuntamientos régimen común	-22,35	-14,37	-11,24	-10,71	-11,58
Ayuntamientos régimen foral	-19,68	-14,70	-37,05	-11,59	-12,11
AYUNTAMIENTOS, POR NÚMERO DE HABITANTES:					
Hasta 1.000	-31,10	-22,73	-23,89	-19,03	-19,60
1.001 a 5.000	-26,61	-16,65	-18,97	-13,24	-17,03
5.001 a 10.000	-30,04	-15,15	-14,66	-12,02	-12,74
10.001 a 20.000	-24,29	-13,84	-11,95	-9,96	-11,84
20.001 a 50.000	-21,87	-14,19	-9,62	-8,57	-9,31
50.001 a 100.000	-21,62	-14,41	-9,85	-8,14	-6,80
100.001 a 500.000	-22,94	-11,20	-13,56	-10,63	-9,93
500.001 a 1.000.000	-20,61	-12,12	-11,98	-9,92	-13,15
Más de 1.000.000	-12,12	-16,58	-13,40	-12,86	-12,59

Fuente: CAP, sobre cifras de la DGCHT.

CUADRO N.º 8

CARGA FINANCIERA SOBRE INGRESOS CORRIENTES LIQUIDADOS 1993-1997
(En porcentajes)

	1					2					3 = 1 + 2				
	CARGA DE INTERESES					CARGA DE AMORTIZACIONES					CARGA FINANCIERA				
	1993	1994	1995	1996	1997	1993	1994	1995	1996	1997	1993	1994	1995	1996	1997
Corporaciones locales	8,52	7,57	7,09	6,57	5,03	10,09	13,07	7,81	8,72	9,36	18,61	20,65	14,90	15,29	14,39
Ayuntamientos	9,27	8,27	7,85	7,47	5,78	9,56	14,48	9,37	10,37	11,49	18,83	22,75	17,22	17,83	17,27
Diputaciones	6,25	5,44	5,44	4,75	3,56	10,24	8,99	4,46	5,38	5,16	16,49	14,43	9,90	10,14	8,72
Ayuntamientos régimen común	9,45	8,46	7,41	7,55	5,99	9,66	14,58	9,24	10,72	11,47	19,11	23,03	16,65	18,28	17,45
Ayuntamientos régimen foral	7,41	6,22	12,71	6,61	3,61	8,54	13,41	10,77	6,72	11,69	15,95	19,62	23,48	13,32	15,29
AYUNTAMIENTOS, POR NÚMERO DE HABITANTES:															
Hasta 1.000	2,35	2,37	1,99	2,12	1,65	3,95	4,58	3,78	4,42	3,17	6,30	6,95	5,77	6,54	4,83
1.001 a 5.000	4,50	4,20	4,05	3,86	2,69	6,55	6,82	5,08	6,41	5,45	11,05	11,02	9,13	10,27	8,14
5.001 a 10.000	6,73	6,41	5,48	4,59	3,72	7,05	11,80	4,25	6,02	7,39	13,78	18,20	9,73	10,60	11,12
10.001 a 20.000	7,74	7,09	6,59	6,31	4,65	8,59	15,60	8,10	9,16	7,75	16,33	22,69	14,69	15,47	12,39
20.001 a 50.000	9,72	9,02	8,17	7,70	5,82	11,37	15,13	6,32	7,18	12,11	21,09	24,15	14,49	14,88	17,94
50.001 a 100.000	9,28	9,07	8,31	8,01	6,14	8,31	12,77	9,02	12,46	10,82	17,59	21,85	17,33	20,47	16,96
100.001 a 500.000	9,80	8,57	8,41	7,74	6,11	12,82	15,51	9,57	14,99	15,71	22,63	24,08	17,98	22,73	21,82
500.001 a 1.000.000	13,65	10,28	10,40	9,60	8,33	12,71	21,34	20,80	14,06	28,13	26,36	31,62	31,21	23,66	36,46
Más de 1.000.000	12,51	11,17	11,09	9,96	8,52	7,96	17,72	13,69	8,39	8,37	20,47	28,89	24,79	18,35	16,89

Fuente: CAP, sobre cifras de la DGCHT.

CUADRO N.º 9

IMPORTANCIA DE LOS MUNICIPIOS CON AHORRO BRUTO NEGATIVO
(En términos de número y de población)

	1992	1993	1994
BASE DE DATOS			
Número de municipios.....	1.450	1.492	1.124
Población en millones de habitantes.....	32,5	30,2	26,2
PROPORCIÓN DE LA BASE CON DESAHORRO BRUTO EN PRE-SUPUESTO INICIAL			
Porcentaje del número de municipios	7,2	6,2	6,6
Porcentaje de la población	3,5	4,7	1,7
CON DESAHORRO BRUTO LIQUIDADADO			
Porcentaje del número de municipios	13,5	14,2	12,2
Porcentaje de la población	10,5	9,1	7,2
CON CASHFLOW EJERCICIO NEGATIVO			
Porcentaje del número de municipios	30,1	35,9	32,6
Porcentaje de la población	24,6	26,5	15,9
CON INSUFICIENCIA DE CAJA POR OPERACIONES CORRIENTES			
Porcentaje del número de municipios	58,4	64,1	63,1
Porcentaje de la población	80,7	81,3	70,2

Fuente: Datos del Banco de Crédito Local (BCL).

CUADRO N.º 10

EVOLUCIÓN 1991-1999 DE ALGUNOS INDICADORES DEL ENDEUDAMIENTO DE LOS AYUNTAMIENTOS

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
DEUDA VIVA (MILES DE MILLONES DE PESETAS)									
Administraciones consolidadas	2.295	2.362	2.663	2.831	3.002	3.111	3.006	3.141	3.257
Administración general	2.295	2.362	2.663	2.831	3.002	3.111	3.005	3.117	3.206
Organismos autónomos administrativos	—	—	—	—	—	—	0,5	25	50
Sector público empresarial	228	270	290	284	296	273	326	329	303
DEUDA CONSOLIDADA									
<i>Porcentaje sobre ingresos corrientes reconocidos</i>									
Ayuntamientos									
Deuda total	76,27	70,28	74,36	75,80	76,31	50,47	46,33	—	—
De tesorería	—	—	—	—	—	8,89	5,19	—	—
De inversión	—	—	—	—	—	35,59	34,43	—	—
Ayuntamientos más de 500.000 habitantes (*)									
Deuda total	105,85	96,26	98,62	98,01	94,19	92,01	92,22	—	—
De tesorería	—	—	—	—	—	18,12	6,34	—	—
De inversión	—	—	—	—	—	39,35	41,66	—	—
Ayuntamientos menos de 500.000 habitantes									
Deuda total	54,53	61,87	66,55	68,95	69,05	67,16	63,21	—	—
De tesorería	—	—	—	—	—	11,26	8,26	—	—
De inversión	—	—	—	—	—	55,05	54,87	—	—
<i>Porcentaje sobre el PIB</i>									
Ayuntamientos	4,05	3,88	4,22	4,21	2,95	2,93	2,85	2,84	—
Ayuntamientos más de 500.000 habitantes (*)	0,88	0,91	0,96	0,91	0,87	0,86	0,85	0,80	—
Ayuntamientos menos de 500.000 habitantes	3,17	2,97	3,26	3,30	2,08	2,08	2,00	2,03	—

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

CUADRO N.º 11

**PONDERACIÓN EN EL COEFICIENTE DE SOLVENCIA DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO
PARA RIESGOS DE LOS PRESTARIOS PÚBLICOS
(Porcentaje)**

	Valores (b)	Resto
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	0	0
COMUNIDADES AUTÓNOMAS		
Administración general y organismos administrativos	0	20
Otros organismos y entes	20	20
Sociedades mercantiles	100	100
CORPORACIONES LOCALES (a)		
Administración general y organismos administrativos	20 (c)	20
Otros organismos y entes	20	20
Sociedades mercantiles	100	100

(a) Se incluyen en este epígrafe ayuntamientos, diputaciones, consells, cabildos, mancomunidades.

(b) Se considera deuda pública, según LOFCA, exclusivamente las emisiones de comunidades autónomas autorizadas por el MEH.

(c) La LRHL, tras la reforma introducida por la Ley 50/98, otorga a las emisiones de las comunidades autónomas, los mismos beneficios y condiciones de los que goza la deuda del Estado, por lo que dichas emisiones deberían ponderar 0 por 100; sin embargo, la normativa del Banco de España no ha incluido dicha modificación, por lo que continúan de momento ponderando un 20 por 100.

CUADRO N.º 12

**PROPUESTA DEL CSBB DE PONDERACIONES EN EL COEFICIENTE DE RECURSOS PROPIOS
(Porcentajes)**

TIPO DE RIESGO	CALIFICACIÓN CREDITICIA					
	AAA a AA -	A + a A -	BBB + a BBB -	BB + a B -	Bajo B -	Sin rating
Soberanos.....	0	20	50	100	150	100
Sub-soberanos (a)	0/20	20/50	50/100	100	150	100
BANCOS						
Opción 1 (b).....	20	50	100	100	150	100
Opción 2 (c).....	20	50	50	100	150	50
Empresas	20	100	100	100	150	100

- (a) La ponderación de los riesgos autonómicos y locales dentro del rango de soberanos o de riesgo bancario, será decisión según la propuesta del CSBB, de cada banco central.
 (b) Ponderación basada en la correspondiente al país donde está domiciliado el banco.
 (c) Ponderación basada en el propio banco.
 Fuente: CSBB y elaboración propia.

CUADRO N.º 13

**MARGEN EXIGIBLE POR OPERACIÓN SEGÚN ROE Y PORCENTAJE DE PONDERACIÓN (*)
(Porcentajes y puntos porcentuales)**

PONDERACIÓN EN COEFICIENTE DE SOLVENCIA	RENTABILIDAD SOBRE RECURSOS PROPIOS (ROE)		
	8 por 100	12 por 100	16 por 100
0	0,00	0,00	0,00
20	0,05	0,11	0,18
50	0,12	0,28	0,44
100	0,24	0,56	0,88

(*) Margen en prestatarios públicos calculado para un tipo de interés sin riesgo a largo plazo y un coeficiente de solvencia del 8 por 100 sobre recursos propios.

CUADRO N.º 14

**IBI URBANO: CUOTA MEDIA POR RECIBO EN MILES PESETAS CONSTANTES DE 1990
(Porcentaje)**

TAMAÑO DEL MUNICIPIO EN UNIDADES URBANAS EN 1998

	Hasta 500	501 a 1.000	1.001 a 2.000	2.001 a 5.000	5.001 a 36.000	Más de 36.000	Media de todos los municipios
1990	4,5	5,7	6,6	9,3	14,1	20,0	15,0
1991	4,3	5,5	6,4	9,1	14,0	19,2	14,6
1992	4,4	5,8	6,8	9,7	15,3	20,6	15,7
1993	5,2	6,4	7,4	10,5	16,3	21,4	16,6
1994	5,2	6,5	7,4	10,6	16,3	21,6	16,6
1995	5,2	6,4	7,5	10,7	16,2	21,2	16,5
1996	5,2	6,6	7,7	11,0	16,7	21,5	16,8
1997	5,3	6,8	8,1	11,5	17,3	21,5	17,1
1998	5,4	6,9	8,3	11,7	17,6	22,3	17,6

Resumen

¿Qué les pasa a las corporaciones locales? Sin duda, son muchos los factores que cabría citar como explicativos de la parálisis de las grandes cifras presupuestarias de las entidades locales. Nos referimos en este trabajo al problema financiero de estas administraciones, que podría esquematizarse de la siguiente manera: las entidades locales no están muy endeudadas en términos de indicadores como deuda por habitante cuando realizamos comparaciones internacionales, más bien al contrario; el problema reside en su escasa capacidad para generar recursos líquidos suficientes respecto a las obligaciones corrientes (ahorro bruto cobrado). Esta situación ha conducido a muchas corporaciones a mantener posiciones de tesorería muy deficitarias a lo largo de los últimos diez años, acumulando «pendientes de pago» con proveedores insostenibles socialmente, situando el crédito de tesorería en el límite máximo legal y confiando en el cobro de los derechos de naturaleza tributaria pendientes, una solución que con frecuencia no llegaba nunca. El resultado ha sido una parálisis del proceso inversor, al tener los ayuntamientos que dedicar gran parte del ahorro generado al saneamiento de las tesorerías. No es pues extraño que en los últimos años la contabilidad presupuestaria muestre superávits importantes en las corporaciones locales.

Palabras clave: endeudamiento público, entidades locales, sostenibilidad, garantías crediticias, deuda pública, recursos propios.

Abstract

What's the matter with the local corporations? There are undoubtedly many factors that could be cited to explain the paralysis of the main budgetary figures of the local corporations. In this article we refer to the financial problems of these authorities, which could be schematized as follows: the local corporations are not highly indebted in terms of such indicators as borrowing per inhabitant when we make international comparisons, rather to the contrary; the problem lies in their limited capacity to generate sufficient cash resources in respect of current obligations (gross savings collected). This situation has led many corporations to maintain highly negative Treasury positions in the course of the last ten years, accumulating socially unsustainable «amours outstanding» with suppliers, thus situating Treasury credit at the maximum legal limited and trusting in the collection of the dues of a tax nature pending —a solution that often never comes. The outcome is a paralysis of the investment process, since the local councils have to devote the bulk of the savings generated to the rehabilitation of treasuries. It is no surprise, therefore, that budgetary accounting exhibits substantial surpluses in the local corporations in recent times.

Key words: public borrowing, local corporations, sustainability, credit guarantees, public debt, own resources.

JEL classification: H62, H72, H74.