

Resumen

En este trabajo se realiza un análisis del endeudamiento de las corporaciones locales y sus causas a través de la comparación internacional del sector público local, la descripción del marco normativo y los principales indicadores presupuestarios de los ayuntamientos españoles.

Palabras clave: ahorro público, déficit, endeudamiento local.

Abstract

In this study we carry out an analysis of local corporation indebtedness and its causes through international comparison of the local public sector, description of the legislative framework and the main budgetary indicators of the Spanish local councils.

Key words: public saving, deficit, local indebtedness.

JEL classification: H72, H74.

DEUDA, ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y ENTIDADES LOCALES

Alfonso UTRILLA DE LA HOZ

Universidad Complutense

I. INTRODUCCIÓN

DESDE una perspectiva teórica, el uso del endeudamiento como medio de financiación plantea problemas adicionales cuando se refiere a los niveles subcentrales de gobierno. Al debate teórico sobre la utilización de la deuda en general se unen, pues, otras consideraciones. En general, las ventajas asociadas a la utilización del endeudamiento están relacionadas con la financiación de inversiones a la hora de periodificar su coste en relación con la utilidad y el uso de dichas inversiones derivadas de la posibilidad de financiar grandes proyectos. También con el menor coste real en procesos inflacionistas y con un menor coste fiscal per cápita, al hacer recaer los costes sobre los contribuyentes actuales y futuros. Por su parte, las cautelas en su uso tienen que estar necesariamente relacionadas con la sostenibilidad financiera individual y agregada de la carga tributaria y de la dimensión del saldo vivo pendiente de amortización, por un lado, y por otro, con las garantías preventivas para evitar insostenibilidad sobrevenida y de margen de maniobra de los distintos equipos gestores locales a lo largo del tiempo, garantizando un trasvase ordenado y razonable de cargas y pasivos acumulados entre equipos de gobierno que no condicione completamente la capacidad de tomar decisiones sobre la orientación del gasto y la política tributaria.

En este sentido, las limitaciones al endeudamiento local cobran mayor protagonismo en la normativa presupuestaria respecto al uso de esta forma de financiación y a la información necesaria para evaluar y anticipar posibles situaciones de insostenibilidad financiera.

Marco normativo y comportamiento real son, pues, los ejes sobre los que debe girar el análisis del endeudamiento del sector público local en España. Antes de abordarlos, parece conveniente situar en el contexto europeo la Hacienda local española.

II. EL COMPORTAMIENTO FINANCIERO DE LA HACIENDA LOCAL EN LA UNIÓN EUROPEA

La Hacienda local tiene en España una dimensión económica sustancialmente menor que en el conjunto de la Unión Europea. Su gasto no financiero representaba en 2006 el 6,2 por 100 del PIB, frente al 11,4 por 100 de media. El gasto por habitante es significativamente menor, con 1.400 euros por persona en ese mismo año frente a 2.684 euros per cápita de media. Estos indicadores ponen de relieve la menor dimensión relativa del sector público local en España, incluso respecto a aquellos países fuertemente descentralizados hacia el nivel regional de gobierno, como Bélgica, Alemania y Austria (cuadro n.º 1).

CUADRO N.º 1

INDICADORES COMPARADOS DE LAS CORPORACIONES LOCALES EN LA UNIÓN EUROPEA (2006)

	GASTO	AHORRO BRUTO		CAP/NEC. FINANC.	DEUDA	
	Porcentaje/PIB	Euros/h	Porcentaje/PIB	Porcentaje/PIB	Porcentaje/PIB	Euros/h
Bélgica	6,9	2.071	0,6	-0,2	5,2	1.561
Bulgaria	6,8	220	0,8	0,2	0,5	15
República Checa	12,0	1.331	1,5	-0,5	2,7	307
Dinamarca	33,4	13.536	0,6	-0,4	5,3	2.138
Alemania	7,2	2.019	0,6	0,2	5,3	1.479
Estonia	8,4	826	0,9	0,0	2,3	226
Irlanda	6,8	2.826	0,3	0,2	2,2	933
Grecia	2,8	546	0,2	-0,1	0,7	136
España	6,2	1.400	0,5	-0,1	2,8	628
Francia	11,1	3.164	2,0	-0,3	7,1	2.028
Italia	15,6	3.921	0,5	-1,2	8,3	2.083
Chipre	2,0	389	0,1	-0,1	2,2	410
Letonia	10,2	720	1,5	-0,3	2,9	202
Lituania	8,5	595	0,2	-0,4	0,9	62
Luxemburgo	5,2	3.723	1,2	-0,2	2,3	1.660
Hungría	12,9	1.152	0,2	-0,7	2,4	223
Malta	0,6	80	0,1	0,0	0,0	6
Holanda	15,4	5.029	1,4	0,0	7,6	2.493
Austria	7,8	2.431	0,9	0,2	1,9	593
Polonia	13,5	963	2,1	-0,3	2,4	175
Portugal	6,0	885	0,5	0,0	3,6	526
Rumania	8,3	377	1,5	0,0	1,2	55
Eslovenia	8,8	1.341	1,4	-0,1	0,9	130
Eslovaquia	6,6	542	0,4	-0,3	1,6	146
Finlandia	19,6	6.233	1,3	-0,2	5,4	1.705
Suecia	24,4	8.465	1,8	0,4	5,9	2.032
Reino Unido	12,9	4.092	0,4	0,0	4,7	1.535
UE-27	11,4	2.684	0,9	-0,2	5,3	1.259
Euro área	10,2	2.662	0,9	0,9	5,7	1.523

Fuente: Eurostat y elaboración propia.

Los principales indicadores presupuestarios ponen de relieve, igualmente, unos niveles de ahorro público inferiores a la media comunitaria y, también un menor desequilibrio presupuestario y un volumen de deuda pública de una dimensión prácticamente la mitad que la del conjunto de países europeos.

En términos relativos, respecto al conjunto de las respectivas administraciones públicas, las corporaciones locales españolas se sitúan igualmente por debajo de la media europea en el peso del gas-

to local respecto al conjunto del sector público, en el consumo público y la formación bruta de capital fijo y en el endeudamiento (cuadro n.º 2).

En general, como se puede apreciar en los cuadros n.ºs. 1, 2 y 3, el sector público local en España tiene un menor peso relativo, con un mayor esfuerzo inversor, unos niveles de ahorro y de déficit algo superiores en términos relativos y un gasto en intereses y un nivel de endeudamiento algo menor respecto a su peso relativo (cuadro n.º 3).

En términos dinámicos, su comportamiento en los últimos años viene caracterizado por un mayor crecimiento, una evolución similar en su nivel de ahorro, una mejor evolución en sus desequilibrios presupuestarios y un mayor aumento en la carga de intereses, con un crecimiento similar en el endeudamiento entre 2003 y 2006.

A través de estos indicadores se pone de relieve la configuración de un sector público local en España de una dimensión más reducida y que comparte muchos

CUADRO N.º 2

**PESO RELATIVO DE LA HACIENDA LOCAL RESPECTO AL CONJUNTO
DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (EN PORCENTAJES), 2006**

CC.LL./AA.PP.	Deuda pública	Gasto público	Consumo público	FBCF
Bélgica	5,9	14,2	20,9	57,9
Bulgaria	2,0	18,3	31,3	33,7
República Checa	8,9	27,4	37,1	50,4
Dinamarca	17,4	64,7	72,3	72,3
Alemania	7,8	15,8	20,3	55,0
Estonia	57,3	25,4	35,3	36,4
Irlanda	9,0	19,9	22,2	76,6
Grecia	0,7	6,7	Nd	23,5
España	7,1	16,2	19,1	33,1
Francia	11,1	20,8	24,5	72,1
Italia	7,8	31,2	57,2	81,0
Chipre	3,3	4,7	5,5	21,0
Letonia	27,1	27,4	44,6	42,3
Lituania	4,9	25,1	38,7	28,1
Luxemburgo	34,7	13,2	17,3	43,2
Hungría	3,6	24,9	43,0	45,4
Malta	0,1	1,5	2,5	3,9
Holanda	15,9	33,3	40,1	66,2
Austria	3,1	15,8	19,7	51,8
Polonia	5,1	30,8	49,8	66,3
Portugal	5,5	13,0	17,6	65,9
Rumania	9,4	24,0	34,5	33,2
Eslovenia	3,2	19,5	27,6	48,6
Eslovaquia	5,3	17,6	27,0	61,9
Finlandia	13,7	40,2	63,1	70,1
Suecia	12,5	45,0	72,8	52,9
Reino Unido	10,9	29,0	39,1	58,0
UE-27	8,7	24,4	Nd	59,6
Euro área	8,3	21,2	Nd	61,3

Fuente: Eurostat y elaboración propia.

de los problemas presupuestarios que caracterizan a la Hacienda local europea, en términos de mayor rigidez en la evolución del ahorro público generado y necesidad de financiación para acometer un importante volumen relativo de inversiones públicas, que se traducen en un aumento del endeudamiento local. En nuestro caso, eso contrasta también con una mejor evolución del conjunto de las administraciones públicas, que han logrado unos niveles de ahorro y capacidad de financiación importantes en los últimos años (cuadro n.º 4).

III. DELIMITACIÓN INSTITUCIONAL Y MARCO NORMATIVO PRESUPUESTARIO EN LAS CORPORACIONES LOCALES

La organización institucional del sector público local en España presenta una estructura muy compleja y numerosa que refleja un alto grado de minifundismo en la configuración de las corporaciones locales, y que se ha manifestado en la permanencia en el tiempo de un número de entidades locales comparativamente ele-

vado y un aumento paulatino en el número de entes dependientes. Éstos se han incrementado considerablemente en los últimos años como consecuencia de la mayor complejidad institucional acontecida, en buena medida derivada de las nuevas formas de gestión, pero también para poder acometer proyectos de inversión que chocan con las mayores rigideces introducidas por las restricciones de la normativa de estabilidad presupuestaria (cuadro n.º 5).

El SEC-95 determina la delimitación institucional del sector público local en términos contables. Así, se establece que el subsector corporaciones locales comprende todas las administraciones públicas cuya competencia abarca únicamente una circunscripción local del territorio económico, con excepción de las administraciones de seguridad social de las propias corporaciones locales. A efectos prácticos, este subsector está compuesto por los siguientes tipos de unidades institucionales:

1) Los ayuntamientos, las diputaciones provinciales y forales, los consejos y cabildos insulares, así como los órganos de gobierno y administración de las áreas metropolitanas, las mancomunidades de municipios, las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios y las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las comunidades autónomas de conformidad con la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, y los correspondientes estatutos de autonomía.

2) Los organismos autónomos y demás entes públicos dependientes de la corporación local que, conforme a las normas metodológicas del SEC-95, son considerados como productores no de mercado.

CUADRO N.º 3

PESO RELATIVO DE LA HACIENDA LOCAL EN EUROPA (EN PORCENTAJES), 2006

	Habitantes	PIB	Gasto AA, PP.	Gasto local	FBCF	Intereses	Ahorro bruto	Cap./nec. fin.	Deuda pública
Bélgica	2,1	2,7	2,8	1,6	1,8	1,9	1,8	3,7	2,6
Bulgaria	1,6	0,2	0,2	0,1	0,2	0,0	0,2	-0,3	0,0
República Checa	2,1	1,0	0,9	1,0	1,6	0,4	1,7	2,7	0,5
Dinamarca	1,1	1,9	2,1	5,6	1,8	1,6	1,2	5,0	1,9
Alemania	16,7	20,0	19,4	12,6	10,4	20,3	13,0	-25,6	19,6
Estonia	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0
Irlanda	0,9	1,5	1,1	0,9	2,9	0,5	0,6	-2,0	0,6
Grecia	2,3	1,8	1,7	0,5	0,9	0,2	0,4	0,6	0,2
España	8,9	8,5	7,0	4,6	7,0	3,6	4,8	4,8	4,4
Francia	12,8	15,5	17,6	15,1	25,1	14,2	35,2	23,8	20,6
Italia	11,9	12,7	13,6	17,4	15,8	16,0	6,9	89,7	19,7
Chipre	0,2	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1
Letonia	0,5	0,1	0,1	0,1	0,2	0,0	0,2	0,3	0,1
Lituania	0,7	0,2	0,1	0,2	0,2	0,0	0,0	0,4	0,0
Luxemburgo	0,1	0,3	0,2	0,1	0,3	0,1	0,4	0,3	0,1
Hungría	2,0	0,8	0,9	0,9	1,0	0,4	0,2	3,1	0,4
Malta	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Holanda	3,3	4,6	4,5	6,2	6,6	9,1	7,4	-0,4	6,6
Austria	1,7	2,2	2,3	1,5	0,7	0,5	2,2	-3,0	0,8
Polonia	7,7	2,3	2,2	2,8	4,0	1,2	5,5	4,6	1,1
Portugal	2,1	1,3	1,3	0,7	1,4	0,8	0,7	-0,2	0,9
Rumania	4,4	0,8	0,6	0,6	0,9	0,4	1,4	0,1	0,2
Eslovenia	0,4	0,3	0,3	0,2	0,3	0,0	0,4	0,1	0,0
Eslovaquia	1,1	0,4	0,3	0,2	0,3	0,1	0,2	0,7	0,1
Finlandia	1,1	1,4	1,5	2,5	1,6	1,2	2,1	1,6	1,4
Suecia	1,8	2,7	3,1	5,8	2,9	3,6	5,3	-6,3	3,0
Reino Unido	12,3	16,5	15,7	18,7	11,8	23,9	8,1	-4,1	14,9
UE-27	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Euro área	64,2	72,5	73,2	63,7	74,5	68,3	75,5	93,4	77,7

Fuente: Eurostat y elaboración propia.

3) Las sociedades mercantiles públicas que se consideren dependientes de la corporación local y que, conforme a las normas metodológicas del SEC-95, son consideradas como productores no de mercado.

4) Las instituciones sin fines de lucro (fundaciones) que se consideren dependientes de la corporación local y que estén financiadas principalmente por ésta.

5) Los consorcios que se consideren dependientes de la corporación local y que, conforme a las normas metodológicas del SEC-95, son considerados como productores no de mercado.

Según el SEC-95, las unidades públicas que tengan como función principal redistribuir renta y riqueza, o bien que sean «productores no de mercado» (esto es, que ofrezcan a los ciudadanos bienes y servicios a título gratuito o semigratuito), serán administraciones públicas en contabilidad nacional. Por el contrario, quedarán fuera del sector administraciones públicas las unidades públicas que realicen actividades comerciales y vendan sus productos y/o presten servicios percibiendo precios económicamente significativos, entendiendo como tales, con carácter general, aquellos que permitan que las «ventas» cubran al menos el 50 por

100 de sus costes de producción. Estas unidades son denominadas «productores de mercado». Tratándose de fundaciones públicas, éstas se incluirán en las administraciones públicas si están controladas y a la vez financiadas por las administraciones públicas. En este supuesto, por financiación debe entenderse la cobertura, año a año, de la mayor parte de sus gastos corrientes y de inversión.

En el caso español, la normativa presupuestaria vigente introduce restricciones importantes a la generación de déficit y endeudamiento por parte de las corporaciones locales, y la rendición periódica de información a distinto

CUADRO N.º 4

EVOLUCIÓN COMPARADA DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL (2003-2006)

	PIB	Gasto AA.PP.	Gasto local	Ahorro	Cap./Inec. fin.	Intereses	Deuda
Bélgica	115	109	113	118	385	66	110
Bulgaria	141	130	151	335	-162	50	365
República Checa	141	130	127	129	120	112	173
Dinamarca	117	108	116	66	1.869	152	118
Alemania	107	101	106	711	-69	98	109
Estonia	152	145	144	256	-2	129	140
Irlanda	125	128	60	136	90	409	119
Grecia	125	118	146	115	-175	208	144
España	125	126	129	141	49	112	120
Francia	112	112	121	115	-833	86	116
Italia	110	115	115	124	283	87	138
Chipre	124	120	142	-586	55	146	115
Letonia	162	174	177	247	987	508	200
Lituania	144	148	137	71	1.417	88	119
Luxemburgo	132	123	117	95	1.383	142	112
Hungría	120	127	118	39	519	172	212
Malta	114	105	108	88	42		144
Holanda	112	110	103	108	-5	118	105
Austria	114	110	113	101	148	129	105
Polonia	142	139	148	213	108	133	204
Portugal	112	114	113	109	-11	134	117
Rumania	186	193	231	281	-25	1.076	485
Eslovenia	120	115	121	122	148	88	169
Eslovaquia	151	140	136	554	511	111	220
Finlandia	114	112	117	140	35	163	140
Suecia	114	108	110	186	-201	91	107
Reino Unido	118	123	122	195	68	82	130
UE-27	115	113	116	143	108	93	121
Euro área	113	110	113	136	106	96	118

Fuente: Eurostat y elaboración propia.

CUADRO N.º 5

LAS CORPORACIONES LOCALES EN ESPAÑA (2007)

Tipo de entidad	Número
Ayuntamientos	8.111
Diputaciones y cabildos y consejos insulares	51
EATIM	3.714
Agrupaciones de municipios	74
Mancomunidades	998
Comarcas	81
Áreas metropolitanas	4
Organismos comerciales	37
Entidades públicas empresariales	14
Organismos autónomos	155
Organismos administrativos	1.610
Empresas públicas	1.396
Consortios	1.014
Fundaciones	260
Asociaciones	475

Fuente: Censo de entidades locales.

nivel sobre las características, la cuantía y el destino del endeudamiento. Así, el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales incluye, en su título VI, todos los aspectos relacionados con el presupuesto y el gasto público. En él se señala que los presupuestos generales de las entidades locales constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la entidad y sus organismos autónomos, y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio, así como de las previsiones de ingresos y gastos

de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local correspondiente. Cada uno de los presupuestos que se integran en el presupuesto general deberá aprobarse sin déficit inicial.

1. Al presupuesto general se unirán como anexos:

a) Los planes y programas de inversión y financiación que, para un plazo de cuatro años, podrán formular los municipios y demás entidades locales de ámbito supramunicipal.

b) Los programas anuales de actuación, inversiones y financiación de las sociedades mercantiles de cuyo capital social sea titular único o participe mayoritario la entidad local.

c) El estado de consolidación del presupuesto de la propia entidad con el de todos los presupuestos y estados de previsión de sus organismos autónomos y sociedades mercantiles.

d) El estado de previsión de movimientos y situación de la deuda comprensiva del detalle de operaciones de crédito o de endeudamiento pendientes de reembolso al principio del ejercicio, de las nuevas operaciones previstas a realizar a lo largo del ejercicio y del volumen de endeudamiento al cierre del ejercicio económico, con distinción de operaciones a corto plazo, operaciones a largo plazo, de recurrencia al mercado de capitales y realizadas en divisas o similares, así como de las amortizaciones que se prevén realizar durante el mismo ejercicio.

2. El plan de inversiones, que deberá coordinarse, en su caso, con el programa de actuación y planes de etapas de planeamiento urbanístico, se completará con

el programa financiero, que contendrá:

a) La inversión prevista a realizar en cada uno de los cuatro ejercicios.

b) Los ingresos por subvenciones, contribuciones especiales, cargas de urbanización, recursos patrimoniales y otros ingresos de capital que se prevea obtener en dichos ejercicios, así como una proyección del resto de los ingresos previstos en el citado período.

c) Las operaciones de crédito que resulten necesarias para completar la financiación, con indicación de los costes que vayan a generar.

3. De los planes y programas de inversión y financiación se dará cuenta, en su caso, al Pleno de la Corporación coincidiendo con la aprobación del presupuesto, debiendo ser objeto de revisión anual y añadiendo un nuevo ejercicio a sus previsiones.

Al presupuesto de la entidad local habrá de unirse, además, entre otras, la siguiente documentación:

— Anexo de las inversiones a realizar en el ejercicio.

— Un informe económico-financiero, en el que se expongan las bases utilizadas para la evaluación de los ingresos y de las operaciones de crédito previstas, la suficiencia de los créditos para atender el cumplimiento de las obligaciones exigibles y los gastos de funcionamiento de los servicios y, en consecuencia, la efectiva nivelación del presupuesto.

En las modificaciones presupuestarias se incluyen los créditos extraordinarios y suplementos de crédito cuando haya de reali-

zarse algún gasto que no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente, y no exista en el presupuesto de la corporación crédito o éste sea insuficiente o no ampliable el consignado. El expediente de concesión de estos créditos deberá especificar la concreta partida presupuestaria a incrementar y el medio o recurso que ha de financiar el aumento que se propone. Dicho aumento se financiará con cargo al remanente líquido de tesorería, con nuevos o mayores ingresos recaudados sobre los totales previstos en el presupuesto corriente, y mediante anulaciones o bajas de créditos de gastos de otras partidas del presupuesto vigente no comprometidos, cuyas dotaciones se estimen reducibles sin perturbación del respectivo servicio. Excepcionalmente, se considerarán recursos efectivamente disponibles para financiar nuevos o mayores gastos, por operaciones corrientes, que expresamente sean declarados necesarios y urgentes, los procedentes de operaciones de crédito en que se den conjuntamente las siguientes condiciones:

— Que su importe total anual no supere el 5 por 100 de los recursos por operaciones corrientes del presupuesto de la entidad.

— Que la carga financiera total de la entidad, incluida la derivada de las operaciones proyectadas, no supere el 25 por 100 de los expresados recursos.

— Que las operaciones que den canceladas antes de que se proceda a la renovación de la Corporación que las concierte.

El cierre y liquidación del presupuesto de cada ejercicio se efectuará en cuanto a la recaudación de derechos y al pago de obligaciones, el 31 de diciembre del año natural correspondiente, quedando

do a cargo de la tesorería local los ingresos y pagos pendientes, según sus respectivas contracciones. Las obligaciones reconocidas y liquidadas no satisfechas el último día del ejercicio, los derechos pendientes de cobro y los fondos líquidos a 31 de diciembre configuran el remanente de tesorería de la entidad local. La cuantificación del remanente de tesorería deberá realizarse teniendo en cuenta los posibles ingresos afectados y minorando, de acuerdo con lo que reglamentariamente se establezca, los derechos pendientes de cobro que se consideren de difícil o imposible recaudación.

El artículo 193 de esta norma recoge la liquidación del presupuesto con remanente de tesorería negativo. Así, señala que, en caso de liquidación del presupuesto con remanente de tesorería negativo, el Pleno de la Corporación o el órgano competente del organismo autónomo, según corresponda, deberá proceder, en la primera sesión que celebre, a la reducción de gastos del nuevo presupuesto por cuantía igual al déficit producido. Si la reducción de gastos no resultase posible, se podrá acudir al concierto de operación de crédito por su importe. De no adoptarse ninguna de las medidas previstas, el presupuesto del ejercicio siguiente habrá de aprobarse con un superávit inicial de cuantía no inferior al repetido déficit.

Por otro lado, la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, considera que la existencia de reglas fiscales que disciplinen las decisiones de los responsables de la política económica contribuye a mejorar las expectativas de los agentes económicos e incentiva una asignación del gasto público más efi-

ciente. El nuevo marco jurídico trata de potenciar los principios constitucionales de solidaridad, cooperación, coordinación y lealtad recíproca entre las distintas entidades territoriales, y refuerza el papel del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las comunidades autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local como órganos de coordinación multilateral entre la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales. Por otro lado, trata de mejorar, respecto a la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, la transparencia en la ejecución y liquidación de los presupuestos públicos como requisito imprescindible para que los beneficios que se esperan de la existencia de reglas fiscales claras y precisas surtan efectos positivos sobre la actividad económica. Así, se mejoran y explicitan las obligaciones relativas a la circulación de información entre los distintos agentes territoriales.

Se considera igualmente que, aunque el equilibrio en las cuentas públicas es un elemento esencial de una política económica sostenible en el tiempo, debe instrumentarse adaptándolo a la situación cíclica de la economía para suavizar sus oscilaciones. Por ello, la nueva normativa exigirá un superávit en las situaciones en las que la economía crezca por encima de su potencial, que se utilizará para compensar los déficit cuando la economía está en la situación contraria. En definitiva, se trata de adaptar la política presupuestaria al ciclo económico con el fin de suavizarlo. No obstante, la determinación de la posición cíclica de la economía y sus consecuencias sobre el signo de la política presupuestaria se somete a una regulación explícita, y seguirá un procedimiento transparente.

Por otra parte, y con un límite agregado para el conjunto de las administraciones, se introduce la autorización de los programas de inversiones que acrediten un impacto significativo sobre el aumento de la productividad. Dichos programas de inversión deberán financiarse en una parte significativa, en ningún caso inferior al 30 por 100, con ahorro bruto de la Administración pública correspondiente y sólo en parte con endeudamiento. El límite de las inversiones que podrán recibir este tratamiento se establece en un 0,5 por 100 del PIB previsto para cada ejercicio. Este criterio es independiente del déficit cíclico que se acuerde y de los déficit en que se pudiera incurrir en el período de aplicación de los planes económico-financieros de reequilibrio, pero podrá limitarse en función del volumen y la evolución de la deuda viva.

Por lo que se refiere específicamente a la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria en el ámbito de las entidades locales, la reforma responde a la delimitación para establecer los límites de la flexibilidad presupuestaria. Así, la nueva Ley distingue entre dos tipos de entidades locales. En primer lugar, las incluidas en el ámbito subjetivo definido en el artículo 111 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, a algunas de las cuales les será de aplicación, al igual que para el Estado y las comunidades autónomas, el principio de estabilidad presupuestaria, entendido como la situación de equilibrio o de superávit computada a lo largo del ciclo económico. En segundo lugar, el resto de las entidades locales, que han de ajustar sus presupuestos al principio de estabilidad presupuestaria, en-

tendido como la situación de equilibrio o de superávit.

Así, el artículo 19.1 señala que la Comisión Nacional de Administración Local, a propuesta de las asociaciones de las entidades locales representadas en ella, establecerá cada año aquellas que, en el ámbito de sus competencias, ajustarán sus presupuestos al principio de estabilidad presupuestaria, entendido como la situación de equilibrio o de superávit computada, a lo largo del ciclo económico, en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.

Con carácter excepcional, podrán presentar déficit las entidades locales referidas cuando éste se destine a financiar incrementos de inversión en programas destinados a atender actuaciones productivas. El importe del déficit derivado de dichos programas no podrá superar el porcentaje de los ingresos no financieros liquidados consolidados, considerando los entes citados. En este supuesto, la Administración que prevea incurrir en déficit deberá presentar al Ministerio de Economía y Hacienda una memoria plurianual mostrando que la evolución prevista de los saldos presupuestarios, computados en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC), garantiza la estabilidad a lo largo del ciclo. El resto de las entidades locales, en el ámbito de sus competencias, ajustarán sus presupuestos al principio de estabilidad presupuestaria, entendido como la situación de equilibrio o de superávit en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.

El resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de la Administración del Estado, de las administraciones de las comunidades autónomas o de las entidades locales tendrán asimismo consideración de sector público y quedarán sujetas a lo dispuesto en la Ley y a las normas que específicamente se refieran a ellas.

Como consecuencia de la aprobación del Reglamento (CE) número 2.516/2000, en contabilidad nacional, el criterio para la imputación de los ingresos fiscales y asimilados o directamente relacionados con ellos, y con efecto en el déficit público, es el de caja. Por tanto, a efectos de la elaboración de las cuentas de contabilidad nacional, las rúbricas de impuestos se registran por el importe total realizado en caja en cada ejercicio, ya sea de corriente o de cerrados.

Este tratamiento se aplica a los ingresos contabilizados en los capítulos 1, 2 y 3 del presupuesto de ingresos de cada corporación local, y en concreto a los conceptos de impuestos, tasas, precios públicos, contribuciones especiales, recargos, multas, sanciones e intereses de demora, pudiendo hacerse extensivo a otros conceptos no mencionados expresamente cuando se observen diferencias significativas entre los derechos reconocidos y los cobros efectivos. Estos criterios se aplicarán igualmente a aquellos conceptos que, en términos de contabilidad nacional, tengan la consideración de impuestos y aparezcan registrados contablemente en otros capítulos del presupuesto de ingresos.

No obstante, este tratamiento no se aplica a los impuestos cedidos parcialmente por el Estado a determinadas corporaciones loca-

les, como son el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Impuesto sobre el Valor Añadido y los impuestos especiales de fabricación. Esta excepción, sin embargo, no es aplicable a las diputaciones forales del País Vasco ni a los cabildos insulares canarios, cuyos impuestos son objeto de este ajuste como consecuencia de sus sistemas tributarios especiales.

El Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que establece el sistema de financiación de las corporaciones locales, señala que las liquidaciones definitivas se practican cuando se conocen los datos definitivos de recaudación de impuestos y de los fondos complementario de financiación y de financiación de asistencia sanitaria, y se satisfacen por diferencia entre el importe definitivo de la cesión de la recaudación de los impuestos y de estos fondos y el de las entregas a cuenta. Las corporaciones locales generalmente imputan a los capítulos 1. «Impuestos directos» y 2. «Impuestos indirectos» del presupuesto de ingresos los ingresos derivados de los impuestos cedidos en el momento en que tienen conocimiento de su importe, y al capítulo 4. «Transferencias corrientes» los ingresos procedentes de los fondos complementario de financiación y de financiación de asistencia sanitaria.

En contabilidad nacional, los pagos mensuales a cuenta de los impuestos cedidos y de los fondos complementarios de financiación y de financiación de asistencia sanitaria se registran en el período en que se pagan, y la liquidación definitiva resultante, en el momento en que se determina su cuantía y se satisface. Así, en términos de contabilidad nacional, las liquidaciones definitivas de impuestos cedidos y de los fondos respectivos deben imputarse al

ejercicio en que se determina su cuantía y se pagan por el Estado.

De este modo, puede producirse una significativa diferencia entre la aplicación del principio de devengo y el de caja en las entidades locales. Así, a efectos de determinación del déficit público, se considerará ingreso de la corporación local en el ejercicio *n*, la suma de los siguientes importes:

— Las cantidades reconocidas por el Estado en concepto de entregas a cuenta de los rendimientos de los tributos cedidos y de los fondos complementarios de financiación y de financiación de asistencia sanitaria correspondientes al ejercicio *n*, según los porcentajes legalmente establecidos.

— El valor de las liquidaciones definitivas por impuestos cedidos y de los distintos fondos determinadas y satisfechas en el ejercicio *n*, una vez descontadas las entregas a cuenta que, en años anteriores, hubieran podido abonarse por el Estado.

La cantidad resultante de este sumatorio determinará el ingreso que, por impuestos cedidos y de los fondos complementarios de financiación y de financiación de asistencia sanitaria, es admitido en contabilidad nacional. Si esa cantidad resulta inferior a la suma de los derechos reconocidos por la corporación local, habrá que realizar un ajuste negativo al saldo presupuestario por la diferencia, lo que provocará un mayor déficit público. Si, por el contra-

rio, los derechos reconocidos en la liquidación presupuestaria son menores que los que se derivan de la contabilidad nacional, el saldo presupuestario deberá modificarse mediante un ajuste positivo de mayor ingreso no financiero, que redundará favorablemente en el déficit de la corporación local.

IV. INDICADORES PRESUPUESTARIOS Y ENDEUDAMIENTO LOCAL

Aunque el objetivo presupuestario a medio plazo incluye la estabilidad presupuestaria de las corporaciones locales en el período 2008-2010, según las previsiones aprobadas por el Congreso y el Senado, lo cierto es que el déficit público local se ha ido incrementando

CUADRO N.º 6

INDICADORES FINANCIEROS COMPARADOS DE LAS CORPORACIONES LOCALES

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Índice 2000-2006
CC.LL.								
Intereses pagados.....	1.070	1.120	828	709	622	685	792	74
Ahorro público bruto	4.060	3.792	4.075	3.513	3.755	3.526	4.948	122
Consumo capital fijo	2.748	2.964	3.241	3.589	4.009	4.422	4.832	176
Ahorro público neto	1.312	828	834	-76	-254	-896	116	9
Cap./Nec. Financiación	584	-256	-860	-1.903	112	-548	-930	
CC.AA.								
Intereses pagados.....	2.292	2.414	2.233	2.102	2.016	2.108	2.281	100
Ahorro público bruto	4.925	4.872	7.257	6.649	10.854	11.665	16.184	329
Consumo capital fijo	3.226	3.504	4.055	4.473	4.969	5.518	6.119	190
Ahorro público neto	1.699	1.368	3.202	2.176	5.885	6.147	10.065	592
Cap./Nec. Financiación	-3.211	-4.346	-3.570	-3.829	-624	-2.604	16	
ADMINISTRACIÓN CENTRAL								
Intereses pagados.....	17.058	17.316	16.926	16.167	15.318	14.582	14.101	83
Ahorro público bruto	5.763	8.313	9.179	10.622	9.598	20.063	26.655	463
Consumo capital fijo	3.577	3.688	3.861	4.063	4.330	4.718	5.076	142
Ahorro público neto	2.186	4.625	5.318	6.559	5.268	15.345	21.579	987
Cap./Nec. Financiación	-5.819	-4.372	-3.809	-2.652	-9.634	2.043	6.187	
AA.PP.								
Intereses pagados.....	20.417	20.759	19.774	18.546	17.185	16.268	16.109	79
Ahorro público bruto	19.018	24.019	28.361	30.694	33.934	46.409	61.891	325
Consumo capital fijo	9.915	10.548	11.368	12.356	13.560	14.932	16.323	165
Ahorro público neto	9.103	13.471	16.993	18.338	20.374	31.477	45.568	501
Cap./Nec. Financiación	-5.580	-3.520	-2.124	-375	-1.633	8.752	17.959	

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

en los últimos años, con un aumento paralelo de la deuda de la Administración local y de sus empresas dependientes. Para 2007 se prevé un déficit cercano a los 489 millones de euros de acuerdo con las previsiones enviadas en octubre a la Comisión Europea, aunque la última actualización del Programa de Estabilidad estima la estabilidad presupuestaria del nivel local.

En términos de contabilidad nacional, el análisis comparado de las corporaciones locales respecto a las comunidades autónomas y la Administración central pone de relieve el comportamiento asimétrico entre los distintos niveles de gobierno. Así, las corporaciones locales presentan un peor comportamiento presupuestario, con un ahorro bruto con menor crecimiento y un déficit significativo, que contrasta con la buena evolución del resto de administraciones. El elemento más preocupante, ya que pone de manifiesto el problema de sostenibilidad presupuestaria a medio plazo del actual sistema de financiación, es la mala evolución del ahorro neto generado en las entidades locales. Este hecho, teniendo en cuenta el descenso de la carga de intereses, hace recaer en los gastos de capital y la generación de ingresos de esta naturaleza la responsabilidad en el saneamiento presupuestario (cuadro n.º 6).

La deuda del conjunto de las corporaciones locales ha aumentado en los últimos años por encima de la del conjunto de las administraciones públicas, representando en 2007 el 7,4 por 100 del total, aunque su peso en relación con el conjunto de la economía ha disminuido en esta década. Su composición pone de relieve la importancia de los préstamos, ya que el porcentaje de títulos valores ha disminuido relativamente frente a los préstamos a largo plazo (cuadros números 7 y 8).

Una de las características compartidas con los restantes niveles de gobierno, especialmente las comunidades autónomas, es el fuerte crecimiento del endeudamiento de las empresas públicas locales, que alcanza ya los 4.417 millones de euros, representando cerca del 14 por 100 de la deuda pública de las empresas. Esta evolución al alza se debe a operaciones puntuales de determinadas empresas para financiar grandes infraestructuras, y no obedece a un empeoramiento de los saldos presupuestarios del sector público empresarial. Estos, por el contrario, han mejorado sustancialmente en los últimos años, alcanzando un ligero superávit en 2004 en el con-

junto de corporaciones locales (cuadros n.ºs. 9 y 10).

Dentro de las corporaciones locales, los ayuntamientos son los agentes más endeudados y los que, además, han incrementado más su deuda en los últimos años, junto con los gobiernos insulares, frente a la mayor contención de los gobiernos provinciales, gracias a la reducción de la deuda de las diputaciones forales.

La deuda municipal se ha incrementado en las grandes ciudades y en las pequeñas y medianas localidades, mientras en el resto de capitales de provincia el endeudamiento está estabilizado (cuadro n.º 11).

CUADRO N.º 7

EVOLUCIÓN COMPARADA DE LA DEUDA LOCAL

	AA.PP.	CC.LL.	CC.LL./PIB	CC.LL./AA.PP.	CC.LL. millones euros
2000.....	100	100	3,1	5,3	19.793
2001.....	101	102	3,0	5,3	20.170
2002.....	103	109	3,0	5,6	21.522
2003.....	102	116	2,9	6,0	22.914
2004.....	104	122	2,9	6,2	24.153
2005.....	105	129	2,8	6,5	25.480
2006.....	104	139	2,8	7,1	27.461
III T 2007.....	104	145	2,8	7,4	28.760

Fuente: Banco de España y elaboración propia.

CUADRO N.º 8

COMPOSICIÓN DE LA DEUDA LOCAL

Porcentaje/CC.LL.	Valores	Prest. ACP	Prest. LP
2000.....	10,9	6,3	82,8
2001.....	10,4	6,8	82,8
2002.....	10,7	7,5	81,8
2003.....	9,9	8,2	81,9
2004.....	9,3	7,2	83,5
2005.....	8,8	6,0	85,3
2006.....	9,0	5,1	85,9
III T 2007.....	8,1	7,6	84,2

Fuente: Banco de España y elaboración propia.

CUADRO N.º 9

EVOLUCIÓN COMPARADA DE LA DEUDA DE EMPRESAS LOCALES

	AA.PP.	CC.LL.	CC.LL./AA.PP.	CC.LL. millones euros
2000.....	100	100	12,9	1.996
2001.....	105	112	13,8	2.237
2002.....	112	122	14,1	2.444
2003.....	135	149	14,2	2.967
2004.....	126	160	16,4	3.198
2005.....	145	180	16,1	3.601
2006.....	173	194	14,5	3.881
III T 2007.....	205	221	13,9	4.417

Fuente: Banco de España y elaboración propia.

CUADRO N.º 10

EVOLUCIÓN COMPARADA DEL SALDO PRESUPUESTARIO DE EMPRESAS LOCALES

Cap./Nec.	2002	2003	2004
Administración central.....	-2.237	-3.019	2.760
CC.AA.	-925	-843	-283
CC.LL.	-327	-469	36
Total	-3.489	-4.331	2.513

Fuente: IGAE.

CUADRO N.º 11

EVOLUCIÓN DE LA DEUDA POR AGENTES

Porcentaje/CC.LL.	Ayuntamientos	> 500.000	Diputaciones	Comunes
2000.....	75,9	19,0	24,1	15,2
2001.....	76,6	18,8	23,4	14,6
2002.....	76,7	18,6	23,3	14,3
2003.....	77,8	19,7	22,2	13,3
2004.....	78,3	21,5	21,7	13,0
2005.....	79,3	25,3	20,7	12,0
2006.....	81,2	29,7	18,8	11,2
III T 2007.....	81,5	32,4	18,5	11,8

Fuente: Banco de España y elaboración propia.

Las grandes ciudades y, muy especialmente, Madrid están aumentando su endeudamiento en los últimos años, con la excepción de Barcelona. También el resto de los municipios. Son las ciudades de mayor tamaño las que presentan un mayor nivel relativo de

deuda, triplicando en términos per cápita la deuda de Madrid a la media municipal. Este comportamiento específico, que será analizado más adelante, condiciona mucho los resultados generales del conjunto de municipios (cuadros n.ºs. 12 y 13).

Las ciudades entre 100.000 y 500.000 habitantes presentan una situación financiera más desahogada y una menor presencia relativa del sector público local respecto a su población y a su renta. Las ciudades intermedias mantienen un mayor nivel de gasto relativo, con superávit presupuestario, mientras las que tienen menos de 50.000 habitantes tienen una menor dimensión de gasto y una situación conjunta de un mayor equilibrio presupuestario.

El análisis de ingresos y gastos municipales por tramos de población (cuadro n.º 14) pone de relieve las diferencias existentes en función del tamaño. Los impuestos tienen un mayor peso relativo entre los municipios de más de 50.000 habitantes, mientras las tasas juegan un papel diferente, más importante en las ciudades más grandes y en las de menos de 50.000 habitantes. Los gastos corrientes más significativos que miden los costes de prestación de servicios del ejercicio (gastos de personal, compra de bienes y servicios y transferencias corrientes) son comparativamente mayores en las ciudades más grandes y en el tramo de 50.000 a 100.000 habitantes. En los tramos de ayuntamientos más pequeños, el nivel de gasto corriente relativo es menor que su peso poblacional. En los gastos de capital, son las dos grandes ciudades, por el impulso inversor desarrollado por Madrid, y los municipios de menos de 20.000 habitantes los que mantienen una mayor intensidad relativa. Esta mayor actividad inversora es consecuencia, salvo en las grandes ciudades, con la mayor proporción relativa de los ingresos de capital en los pequeños municipios.

La existencia de déficit y la acumulación de deuda local resultan compatibles con un nivel de ahorro relativo importante en las dos

CUADRO N.º 12

EVOLUCIÓN COMPARADA DE LA DEUDA DE LAS PRINCIPALES CIUDADES

Porcentaje/CC.LL.	Barcelona	Madrid	Málaga	Sevilla	Valencia	Zaragoza
2000.....	6,3	5,0	1,0	1,7	2,3	2,7
2001.....	5,7	5,1	1,2	1,6	2,4	2,9
2002.....	5,8	5,3	1,1	1,2	2,7	2,4
2003.....	5,4	6,3	1,5	1,3	2,8	2,3
2004.....	5,0	8,8	1,7	1,3	2,6	2,1
2005.....	4,5	13,1	1,7	1,3	2,8	1,8
2006.....	3,9	18,4	1,8	1,3	2,6	1,8
III T 2007.....	3,0	22,0	1,8	1,4	2,5	1,8

Fuente: Banco de España y elaboración propia.

CUADRO N.º 13

ENDEUDAMIENTO MUNICIPAL RELATIVO

	Ayuntamientos	Madrid	Barcelona	Valencia	Sevilla	Zaragoza	Málaga	Resto
Per cápita 2006.....	505	1.597	666	899	520	746	876	386
Porcentaje/renta municipal.....	4,2	10,1	4,2	7,2	4,7	5,4	8,9	3,3
Porcentaje/PIB.....	2,28	0,52	0,11	0,07	0,04	0,05	0,05	1,45

Fuente: Banco de España y elaboración propia.

grandes ciudades, y se justifica por el fuerte crecimiento de los gastos de capital en este estrato. No obstante, la carga de intereses y el servicio de la deuda generado superan en las grandes ciudades con creces su peso relativo en la población.

La información presupuestaria por tramos de población ofrece una perspectiva bastante favorable por lo que respecta a los niveles de ahorro en proporción a los gastos de capital que, junto al peso de las transferencias finalistas, permite cubrir con carácter

general sobradamente los gastos de capital (cuadros nºs. 15 y 16).

Esta liquidación presupuestaria tan favorable por tramos de población oculta, sin embargo, algunos problemas financieros importantes en determinados municipios.

CUADRO N.º 14

DISTRIBUCIÓN DE AHORRO, DÉFICIT Y DEUDA LOCAL POR TRAMOS DE POBLACIÓN 2005
(En porcentajes)

	Población	Renta	Ahorro	Superávit	Intereses	Amortizaciones	Servicio deuda	Gastos capital	Endeudamiento
> 1.000.000 hab.	10,8	14,2	15,8	1,8	22,0	10,8	13,2	14,4	24,1
De 500.001 a 1.000.000 hab.	6,1	6,0	5,2	3,0	9,3	22,2	19,5	4,0	20,6
De 100.001 a 500.000 hab.	23,3	23,3	20,3	30,2	23,5	20,5	21,2	16,0	13,9
De 50.001 a 100.000 hab.	11,7	11,5	10,1	13,4	12,4	9,2	9,9	9,4	8,2
De 20.001 a 50.000 hab.	14,9	14,1	13,3	16,3	13,0	13,6	13,5	13,0	11,7
De 5.001 a 20.000 hab.	19,5	18,1	20,7	22,0	13,5	15,7	15,2	20,7	14,0
<= 5.000 hab.	13,7	12,8	14,6	13,3	6,2	8,0	7,6	22,6	7,5
Total ayuntamientos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

CUADRO N.º 15

FINANCIACIÓN DE LOS GASTOS DE CAPITAL POR TRAMOS DE POBLACIÓN 2005

	Porcentaje ahorro/gastos capital	Porcentaje l. capital/GK	Porcentaje superávit/gastos capital
> 1.000.000 hab.	67,1	36,2	3,3
De 500.001 a 1.000.000 hab.	78,7	40,6	19,3
De 100.001 a 500.000 hab.	76,8	71,7	48,5
De 50.001 a 100.000 hab.	65,3	71,6	36,9
De 20.001 a 50.000 hab.	62,4	69,8	32,2
De 5.001 a 20.000 hab.	61,0	66,4	27,4
<= 5.000 hab.	39,4	75,8	15,2
Total ayuntamientos	60,8	64,9	25,8

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

CUADRO N.º 16

SALDOS PRESUPUESTARIOS Y DEUDA POR HABITANTE POR TRAMOS DE POBLACIÓN 2005

Índices	Ahorro	Superávit	Intereses	Servicio deuda	Endeuda- miento
> 1.000.000 hab.	147	17	205	122	223
De 500.001 a 1.000.000 hab.	85	49	152	318	336
De 100.001 a 500.000 hab.	87	130	101	91	60
De 50.001 a 100.000 hab.	86	115	106	84	70
De 20.001 a 50.000 hab.	89	109	87	90	78
De 5.001 a 20.000 hab.	106	113	69	78	72
<= 5.000 hab.	107	97	45	55	55
Total ayuntamientos	100	100	100	100	100

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

Por tramos de población, más del 86,2 por 100 de los 6.628 municipios sobre los que se dispone de datos de liquidación presupuestaria presentan ahorro positivo, localizándose fundamentalmente los problemas en los tramos menores de población. Sólo tres localidades de más de 100.000 habitantes presentan un saldo negativo entre ingresos y gastos corrientes, correspondiendo el mayor porcentaje de municipios con saldo negativo a los de menos de 5.000 habitantes (15,3 por 100).

Los 914 municipios con ahorro bruto negativo en 2005 se elevan a 1.301 si se considera el ahorro neto, descontando las amortizaciones de deuda del ejercicio, y a 2.618 con déficit presupuestario, el 39,5 por 100 de los municipios sobre los que se dispone de datos. Este elevado porcentaje supone que doce ciudades de más de 100.000 habitantes han liquidado sus presupuestos con déficit (cuadro n.º 17).

La lista de ciudades de más de 50.000 habitantes con déficit presupuestario asciende a 31 municipios, con un ahorro negativo en León y Parla. El servicio de la deuda por habitante es especialmente

CUADRO N.º 17

DISTRIBUCIÓN DE AYUNTAMIENTOS CON AHORRO NETO NEGATIVO Y DÉFICIT POR TRAMOS DE POBLACIÓN

Tramos de población	Número entes con ahorro neto (-)	Porcentaje sobre número entes con datos	Suma de importes sobre ahorro neto (-)	Número entes con saldo negativo de operaciones no financieras	Porcentaje sobre número entes con datos	Suma de saldos negativos de operaciones no financieras
>1.000.000 hab.	0	0,00	0	1	50,00	173.496
De 500.001 a 1.000.000 hab.	1	25,00	330.625	1	25,00	5.365
De 100.001 a 500.000 hab.	6	11,54	45.505	10	19,23	81.874
De 50.001 a 100.000 hab.	10	13,89	63.182	19	26,39	104.125
De 20.001 a 50.000 hab.	34	15,53	55.787	61	27,85	124.028
De 5.001 a 20.000 hab.	145	17,37	107.917	265	31,74	244.152
<= 5.000 hab.	1.105	20,30	109.836	2.261	41,53	290.429
Total ayuntamientos	1.301	19,63	712.851	2.618	39,50	1.023.468

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

elevado en las ciudades de León, el Puerto de Santa María y Benidorm. Por otro lado, el déficit presupuestario relativo, pese a la dimensión de Madrid en términos absolutos, es especialmente importante en Jerez de la Frontera, Alcobendas, Baracaldo, Parla, Cornellá de Llobregat y Puertollano. Si se contrastan estos datos con los niveles de ahorro relativo, sólo las ciudades de León y Parla, junto con las ciudades en las que su nivel de ahorro relativo resulta muy reducido, como Marbella y Ávila, pueden presentar problemas a medio plazo. En el resto de ciudades cuyo nivel de ahorro es inferior al de su déficit, como Palma de Mallorca, Jerez de la Fron-

tera, Baracaldo, Torrevieja, Avilés, Puerto de Santa María, Cerdanyola del Vallés y Puertollano, los problemas financieros se deben más a la política de inversiones llevada a cabo (cuadro n.º 18).

Si se analizan los datos de los presupuestos iniciales consolidados de las grandes ciudades para 2007, se puede observar un fuerte desequilibrio presupuestario en Madrid y, comparativamente, en Málaga y Zaragoza. Sólo Barcelona mantiene un superávit relativamente importante y Valencia está prácticamente en equilibrio, aunque sus niveles de ahorro e inversión son inferiores. En el caso

de Málaga, su fuerte desequilibrio se debe al esfuerzo inversor previsto. La carga de intereses de la deuda es comparativamente mayor en Valencia y Madrid y mucho más reducida en Sevilla y Barcelona. La emisión de pasivos financieros sigue siendo muy superior a las amortizaciones previstas, salvo en el caso de Barcelona, especialmente en Madrid, Málaga y Zaragoza (cuadros n.ºs. 19 y 20).

El ahorro público cubre una parte esencial de los gastos de capital en Barcelona y Valencia, mientras en el resto de grandes ciudades son los ingresos de capital, como en Sevilla o Madrid, o

CUADRO N.º 18

AYUNTAMIENTOS CON DÉFICIT PÚBLICO EN LA LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA (EUROS, 2005)

	Población	Ahorro	Déficit	Intereses	Intereses/H	Ahorro/H	Serv.D/H	DEF/H
Madrid.....	3.155.359	298.550.607	-173.495.702	90.819.991	29	95	59	-55
Valencia.....	796.549	75.120.358	-5.365.198	22.946.218	29	94	83	-7
Palma de Mallorca.....	375.773	14.297.451	-17.817.001	2.572.196	7	38	7	-47
Córdoba.....	321.164	21.177.471	-4.991.512	7.062.453	22	66	81	-16
Alicante.....	319.380	13.502.942	-3.056.519	3.304.143	10	42	65	-10
Cartagena.....	203.945	13.117.873	-2.381.036	2.249.103	11	64	56	-12
Jerez de la Frontera.....	196.275	7.626.041	-21.996.891	6.710.922	34	39	84	-112
Salamanca.....	160.331	14.154.882	-2.831.423	2.839.580	18	88	42	-18
León.....	136.414	-11.659.779	-6.468.080	5.946.425	44	-85	105	-47
Marbella.....	124.333	1.877.799	-5.086.805	2.951.327	24	15	52	-41
Algeciras.....	111.283	4.266.703	-2.650.176	3.431.739	31	38	58	-24
Alcobendas.....	103.149	17.191.195	-13.716.440	1.432.084	14	167	75	-133
Baracaldo.....	95.260	6.723.595	-14.511.451	310.189	3	71	25	-152
Parla.....	91.024	-22.656.526	-28.785.366	482.430	5	-249	31	-316
Girona.....	86.672	13.762.258	-2.418.433	1.401.597	16	159	75	-28
Torrevieja.....	84.348	4.798.682	-7.148.798	1.851.837	22	57	93	-85
Cornellà de Llobregat.....	84.131	11.243.830	-8.991.791	485.518	6	134	31	-107
Avilés.....	83.855	2.841.045	-3.650.280	1.123.620	13	34	37	-44
Getxo.....	82.687	8.167.726	-305.901	862.603	10	99	49	-4
Puerto de Santa María.....	82.306	4.213.402	-6.987.009	1.722.774	21	51	174	-85
Gandia.....	71.429	6.700.044	-1.556.987	1.185.881	17	94	29	-22
Benidorm.....	67.492	5.755.109	-5.433.296	2.982.220	44	85	138	-81
Ponferrada.....	65.984	5.359.720	-1.857.600	369.552	6	81	39	-28
Arona.....	65.550	9.310.855	-5.001.175	172.331	3	142	14	-76
Cerdanyola del Vallès.....	57.114	1.668.675	-2.203.262	685.781	12	29	38	-39
Mijas.....	56.838	5.756.388	-1.361.273	718.439	13	101	45	-24
Torrelavega.....	56.230	6.276.967	-3.216.728	450.997	8	112	64	-57
Segovia.....	55.942	5.289.830	-3.101.049	918.793	16	95	62	-55
Paterna.....	54.560	1.573.638	-782.933	1.246.840	23	29	55	-14
Ávila.....	52.612	619.244	-1.709.120	638.689	12	12	12	-32
Puertollano.....	50.082	2.575.968	-5.102.395	685.299	14	51	45	-102

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

CUADRO N.º 19

INDICADORES PRESUPUESTARIOS DE GRANDES CIUDADES (EUROS, 2007)

	Ahorro	Déficit	Intereses	G. P. Financieros	I. P. Financieros
Madrid	280.959.244	-186.700.727	135.469.245	168.282.864	495.000.000
Barcelona	527.858.982	43.725.190	44.888.991	133.725.210	100.000.032
Valencia	54.292.507	1.510.988	38.172.317	45.804.006	50.804.000
Sevilla	50.798.499	-12.042.500	16.450.675	42.121.445	63.000.001
Zaragoza	68.163.806	-61.604.676	24.958.600	12.223.500	82.530.000
Málaga	84.695.948	-186.350.784	19.919.710	25.096.101	211.446.884
Total	1.066.768.985	-401.462.509	279.859.539	427.253.126	1.002.780.917

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

CUADRO N.º 20

INDICADORES PRESUPUESTARIOS POR HABITANTE DE GRANDES CIUDADES (2007)

	Ahorro	Déficit	Intereses	G. P. Financieros	I. P. Financieros	G. Capital
Madrid	90	-60	43	54	158	306
Barcelona	331	27	28	84	63	332
Valencia	68	2	48	57	64	73
Sevilla	73	-17	24	60	90	245
Zaragoza	104	-94	38	19	126	276
Málaga	151	-332	35	45	377	588
Total	143	-54	38	57	135	299

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

el recurso al endeudamiento la fuente de financiación de las inversiones municipales. Por otro lado, el servicio de la deuda —intereses y amortizaciones— tiene una dimensión desigual respecto a los ingresos corrientes en estas ciudades, siendo más elevada en Valencia, frente a los porcentajes más reducidos de Zaragoza, por la menor amortización, y Madrid (cuadro n.º 21).

Como ya se ha puesto de manifiesto a través de los datos de endeudamiento acumulado, la ciudad de Madrid absorbe el mayor incremento en el saldo vivo de la deuda municipal. Este aumento se explica en su mayor parte por un comportamiento expansivo en las inversiones realizadas, especialmente las llevadas a cabo

a través del sector público empresarial, mediante las operaciones de la empresa mixta Calle 30. Así, desde 2000, la deuda municipal ha pasado de 990 millones de euros a 6.324 millones en el

tercer trimestre de 2007. El 60,5 por 100 de esta última cantidad corresponde a la deuda del Ayuntamiento, siendo el resto deuda de otros organismos municipales y entes consolidables.

CUADRO N.º 21

FINANCIACIÓN DE LOS GASTOS DE CAPITAL Y SERVICIO DE LA DEUDA DE GRANDES CIUDADES (2007)

	Porcentaje Ahorro/gasto capital	Porcentaje I. capital/gasto capital	Porcentaje Servicio deuda/I. ctes
Madrid	29,3	51,2	7,9
Barcelona	99,8	8,5	9,0
Valencia	92,6	9,9	12,7
Sevilla	29,7	63,3	9,4
Zaragoza	37,7	28,2	6,3
Málaga	25,7	17,8	8,5
Total	47,9	34,1	8,6

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

La empresa Calle 30, no consolidada en los presupuestos municipales, ha financiado entre 2005 y 2007 prácticamente la totalidad de sus ingresos a través del endeudamiento, generándose un fuerte desequilibrio presupuestario. A partir de 2007, y especialmente desde 2008, los gastos derivados del servicio de la deuda se han incrementado notablemente y el saldo de pasivos financieros, como diferencia entre ingresos y gastos por este concepto, ha pasado en 2008 a ser negativo.

El presupuesto consolidado del Ayuntamiento, sus organismos autónomos y empresas municipales de propiedad íntegramente municipal ha evolucionado favora-

blemente en los últimos años, reduciendo el déficit inicialmente previsto desde 1.642 millones de euros en 2005 a algo más de 140 millones de euros previstos para 2008. En este período de tiempo, el saldo en pasivos financieros también ha evolucionado a la baja por la reducción sustancial de nuevas emisiones y el aumento en las amortizaciones de deuda previstas en los últimos ejercicios presupuestarios.

Este comportamiento presupuestario, tanto de la empresa mixta como del conjunto de órganos dependientes del Ayuntamiento de Madrid, anticipan un mayor control del endeudamiento y su previsible reducción futu-

ra, aislando el caso de la ciudad de otros problemas estructurales asociados a la financiación municipal y a la sostenibilidad de las obligaciones asumidas por el conjunto de corporaciones locales (cuadro n.º 22).

En consecuencia, el déficit existente en el ámbito local y el aumento de la deuda en términos absolutos de los últimos ejercicios, aun siendo preocupantes en algunos casos concretos, no suponen un problema agregado en el ámbito de las haciendas locales, al menos en términos presupuestarios, máxime con la estricta normativa de estabilidad presupuestaria existente actualmente. En términos de contabilidad nacio-

CUADRO N.º 22

INDICADORES PRESUPUESTARIOS DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID
(Millones de euros)

	2005	2006	2007	2008
Calle 30				
Ingresos no financieros	8,24	46,87	189,87	290,48
Ingresos totales	1.184,24	1.476,48	964,96	304,52
Ingresos por pasivos financieros	1.176,00	1.429,61	775,09	12,00
Gastos no financieros	1.092,48	1.332,05	433,66	163,30
Gastos totales	1.184,24	1.476,48	964,96	304,52
Intereses pagados	0,00	44,42	111,76	121,97
Amortizaciones previstas	0,00	0,00	0,00	102,81
Saldo presupuestario	-1.084,24	-1.285,18	-243,79	127,18
Saldo de pasivos financieros	1.176,00	1.429,61	775,09	-90,81
Porcentaje Ingresos por pasivos financieros/total	99,3	96,8	80,3	3,9
Porcentaje Amortizaciones/total	0,0	0,0	0,0	33,8
Porcentaje Servicio deuda/Ingresos no financieros	0,0	94,8	58,9	77,4
Ayuntamiento Madrid consolidado				
Ingresos no financieros	4.198,65	4.925,44	5.087,43	5.955,95
Ingresos totales	6.115,08	5.718,00	5.752,16	6.552,97
Ingresos por pasivos financieros	1.901,18	788,33	662,70	594,99
Gastos no financieros	5.840,41	5.344,45	5.480,98	6.096,39
Gastos totales	6.115,08	5.718,00	5.752,16	6.552,97
Intereses pagados	108,16	126,71	144,72	172,85
Amortizaciones previstas	96,90	161,22	174,40	444,02
Saldo presupuestario	-1.641,76	-419,01	-393,55	-140,44
Saldo de pasivos financieros	1.804,28	627,11	488,30	150,97
Porcentaje Ingresos por pasivos financieros/total	31,1	13,8	11,5	9,1
Porcentaje Amortizaciones/total	1,6	2,8	3,0	6,8
Porcentaje Servicio deuda/Ingresos no financieros	4,9	5,8	6,3	10,4

Fuente: Ayuntamiento de Madrid y elaboración propia.

nal, al incluir un mayor número de agentes, como organismos autónomos y entes dependientes, los datos agregados son menos satisfactorios.

No obstante, es necesario contemplar esta situación lógicamente, al margen de situaciones concretas de algunas localidades, desde la doble perspectiva del nivel de ahorro exigible a los ayuntamientos y de su esfuerzo inversor. En el primer caso, el nivel de ahorro es el resultado, a su vez, del rendimiento efectivo del sistema de financiación local y su relación con las necesidades a cubrir y del control sobre el gasto de los gestores locales. En este aspecto, la existencia de ahorro negativo en muchos pequeños municipios pone de relieve la inviabilidad financiera del actual sistema y el elevado minifundismo local. En el segundo, es el resultado de la política de inversiones acometida por las corporaciones locales y su financiación a través del diseño de transferencias de capital suficientes y de otras alternativas financieras para garantizar un adecuado nivel de infraestructuras en el ámbito municipal.

BIBLIOGRAFÍA

- ARNAU, V. J. (1997), «Las operaciones de crédito de las entidades locales», *Revista de Hacienda Local*, vol. XXVII, 81: 631-731.
- BARRIO, J. (2001), «La futura Ley de Estabilidad Presupuestaria y su efecto en las CC.LL.», *Análisis Local*, 36: 5-11.
- BOSCH, N. (2002), «La Hacienda de las grandes ciudades españolas: Situación actual y propuestas específicas de financiación», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 92: 185-198.
- (2005), «Análisis comparativo de la Hacienda local española a la luz de la experiencia comparada», *Papeles y memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 13: 74-85.
- CASTELLS, A. (1999), «Haciendas locales, autonomía y responsabilidad fiscal», *Gestión y Política Pública*, vol. VIII, 2: 277-298.
- CASTELLS, A.; ESTELLER, A., y SOLÉ, A. (2002), «Los efectos de la Ley de Estabilidad Presupuestaria sobre la inversión de los municipios», *V Encuentro de Economía Aplicada*, Oviedo (<http://www.revecap.com/veea/bienvenida.html>).
- CAYÓN, A. (2006), *Corresponsabilidad fiscal y financiación de los servicios públicos fundamentales*, Consejo Económico y Social, Madrid.
- COMISIÓN PARA EL ESTUDIO Y PROPUESTA DE MEDIDAS PARA LA REFORMA DE LA FINANCIACIÓN DE LAS HACIENDAS LOCALES (2002), *Informe para la reforma de la financiación de las haciendas locales*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- DODERO, A. (2001), «La Ley de Estabilidad Presupuestaria: Consideraciones en torno a su impacto en las administraciones locales», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 4: 145-166.
- EZQUIAGA, I. (2000), «Condicionantes de la sostenibilidad financiera de las Corporaciones Locales 1990-1999», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 83: 232-250.
- KING, D. N. (1984), *Fiscal Tiers: The Economic of Multi-Level Government*, George Allen & Unwin, Londres.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2008), *Datos presupuestarios de las entidades locales. Presupuestos y liquidaciones de presupuestos*, Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, <http://serviciosweb.meh.es/apps/EntidadesLocales/>.
- MINISTERIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2008), *Información socioeconómica local. Presupuestos iniciales de las entidades locales*, http://www.map.es/documentacion/entes_locales/informacion_socioeconomica_local.html.
- MONASTERIO, C., y SUÁREZ, J. (1998), *Manual de Hacienda Autonómica y Local*, Ariel, Barcelona.
- PEDRAJA, F. (2003), «¿Hacia dónde va la financiación de nuestros municipios?», *Economistas*, 96: 189-195.
- SOLÉ, A. (2000), «Determinantes del gasto público local: ¿necesidades de gasto o capacidad fiscal?», *Working Paper Institut d'Economia de Barcelona*, 2000-5: 1-43.
- SUÁREZ, J. (1996), «Las haciendas locales en la democracia: Un balance», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 69: 227-251.
- (2001), «El futuro de la financiación local en el contexto del Estado de las autonomías», *Hacienda Pública Española*, monografía 2001: 359-378.
- (2005), «La nueva financiación local: ¿un modelo permanente?», *Revista de Estudios Locales*, 87: 121-133.
- (2006), «Nuevas necesidades y financiación local», *Economistas*, 108: 212-215.
- UTRILLA, A. (2002), «Organismos y empresas públicas locales: Evolución y dimensión económica», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 92: 204-217.
- (2006a), «Un análisis del comportamiento presupuestario de la ciudad de Madrid en términos comparados», *Economistas*, número 110.
- (2006b), «La Hacienda municipal en el marco de la financiación de las grandes ciudades», en VV.AA., *Estudios sobre la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid*, Ed. Bosch.