

UNIVERSITAT AUTÒNOMA DE BARCELONA

Departament d'Economia de l'Empresa.

***ENDEUDAMIENTO, DESCENTRALIZACIÓN DE
SERVICIOS Y CICLOS POLÍTICOS PRESUPUESTARIOS:
EL CASO DE LOS AYUNTAMIENTOS CATALANES.***

TESIS DOCTORAL.

Presentada por: **Pedro Escudero Fernández.**

Director: **Diego Prior Jiménez.**

Bellaterra, mayo de 2002.

TESIS DOCTORAL

***ENDEUDAMIENTO, DESCENTRALIZACIÓN DE
SERVICIOS Y CICLOS POLÍTICOS PRESUPUESTARIOS:
EL CASO DE LOS AYUNTAMIENTOS CATALANES.***

Pedro Escudero Fernández

Memoria presentada para optar al grado de Doctor

Bellaterra, mayo de 2002.

**Departament d'Economia de l'Empresa.
UNIVERSITAT AUTÒNOMA DE BARCELONA**

Director: Diego Prior Jiménez

A mi familia

AGRADECIMIENTOS

Realizar una tesis doctoral requiere grandes dosis de esfuerzo y perseverancia para poder recorrer un largo camino hasta llegar a hacer realidad el proyecto inicial. Sin embargo, cuando recibes el suficiente apoyo y colaboración este “viaje” se convierte en una experiencia muy gratificante. En este sentido, quiero dejar constancia de mi agradecimiento a todas aquellas personas que, de una u otra forma, han estado a mi lado durante todo el proceso y, en particular, a mi director de tesis, Diego Prior Jiménez, por su estrecha colaboración, sus consejos y, sobre todo, por ese constante empuje que en todo momento ha sabido darme; a Eugeni García, Josep Rialp y Teresa Obis por el tiempo que me dedicaron; a mis compañeros del área de “contabilidad” por su apoyo incondicional, especialmente a Lluís, Imma y Magda.

No puedo olvidarme de mi familia, que tanto aliento me ha dado. Comenzando por mi madre y acabando con los más pequeños, Gerard y Estelita. Gracias por estar ahí.

Finalmente la persona más especial, Nira. Gracias por estar todo este tiempo a mi lado, con tu cariño y apoyo me lo has hecho todo más fácil.

ÍNDICE

<u>INTRODUCCIÓN</u>	1
----------------------------------	---

PRIMERA PARTE. EL SECTOR PÚBLICO LOCAL: AYUNTAMIENTOS Y ENTES DESCENTRALIZADOS.

I.1 ESTRUCTURA	9
I.2 DIMENSIÓN	16
I.3 COMPETENCIAS	18
I.4 SISTEMA DE FINANCIACIÓN LOCAL	20
BIBLIOGRAFÍA	26
ANEXOS	27

SEGUNDA PARTE. ANÁLISIS DEL ENDEUDAMIENTO Y EFECTOS DE SU CONTROL EN LAS CORPORACIONES LOCALES.

II.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	32
II.2 REVISIÓN DE LA LITERATURA	36
II.2.1 El caso de los Estados Unidos	37
II.2.2 El caso español	47
II.2.3 Conclusiones	50
II.3 NORMATIVA LEGAL ESPAÑOLA	52
II.4 DEBILIDADES DE LA LRHL	55

II.5 ESTUDIO EMPÍRICO DEL CASO CATALÁN	57
II.5.1 Definición de las hipótesis	57
II.5.2 La contabilidad pública de las entidades locales	59
II.5.3 Metodología y resultados	62
II.5.3.1 Factores que explican los niveles de endeudamiento	62
II.5.3.2 Efectos de las restricciones al endeudamiento	69
II.5.3.2.1 Descentralización de servicios	69
II.5.3.2.2 Operaciones de tesorería	73
II.5.3.3 Conclusiones	76
BIBLIOGRAFÍA	81
ANEXOS	84

TERCERA PARTE. EL CICLO POLÍTICO PRESUPUESTARIO EN LOS AYUNTAMIENTOS CATALANES.

III.1 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN Y REVISIÓN DE LA LITERATURA	90
III.1.1 Modelos irracionales	91
III.1.2 Modelos racionales	92
III.1.3 Los ciclos estratégicos de deuda	96
III.1.4 Síntesis de la literatura analizada	99
III.1.5 Objetivos de la investigación	101
III.2 GOBIERNOS LOCALES Y CICLOS POLÍTICOS PRESUPUESTARIOS	102
III.3 ILUSIÓN FISCAL Y CICLOS POLÍTICOS PRESUPUESTARIOS	106
III.4 ENDEUDAMIENTO Y CICLOS POLÍTICOS PRESUPUESTARIOS	111
III.4.1 Definición de las hipótesis	111
III.4.2 Metodología	113
III.4.3 Resultados	117
III.4.4 Conclusiones	126
III.5 DESCENTRALIZACIÓN DE SERVICIOS Y CICLOS POLÍTICOS PRESUPUESTARIOS	130
III.5.1 Definición de las hipótesis	130
III.5.2 Metodología	137
III.5.3 Resultados	141
III.5.4 Conclusiones	151

BIBLIOGRAFÍA	154
ANEXOS	159
<u>CONCLUSIONES</u>	162
<u>COHERENCIA GLOBAL DE LOS RESULTADOS</u>	177
<u>EXTENSIONES</u>	179

ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO I.1	Formas de gestión directa e indirecta en la administración local	10
CUADRO I.2	Nivel de descentralización por tramos de habitantes	11
CUADRO I.3	Modelo predominante de provisión de servicios públicos	15
CUADRO I.4	Servicios mínimos acumulados a prestar por los ayuntamientos	18
CUADRO II.1	Evolución del endeudamiento de las administraciones Territoriales.....	32
CUADRO II.2	Descripción de la muestra por tramos de población	57
CUADRO II.3	Descripción de las variables explicativas del nivel de endeudamiento	64
CUADRO II.4	Valores descriptivos de las variables	64
CUADRO II.5	Resultados regresiones	67
CUADRO II.6	Resultados contraste de Wilcoxon	71
CUADRO II.7	Resultados análisis de varianza de diferencias en OT	75
CUADRO II.8	Resultados análisis de varianza de diferencias en la ratio de ingresos sobre gastos corrientes	76
CUADRO III.1	Resultados DG y DDG para todo el periodo	117
CUADRO III.2	Resultados TG para todo el periodo	120
CUADRO III.3	Resultados DDG para cada ciclo electoral	122
CUADRO III.4	Resultados TG para cada ciclo electoral	122
CUADRO III.5	Descripción de las variables	139
CUADRO III.6	Resultados gastos corrientes versión consolidada	142
CUADRO III.7	Resultados gastos corrientes versión sin SM	142
CUADRO III.8	Resultados gastos de capital versión consolidada	146
CUADRO III.9	Resultados gastos de capital versión sin SM	147

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO I.1	Nº de municipios por CCAA	16
GRÁFICO I.2	Municipios por tramos de población	17
GRÁFICO I.3	Habitantes por tipo de municipio	17
GRÁFICO III.1	Evolución DG	118
GRÁFICO III.2	Evolución DDG	119
GRÁFICO III.3	Evolución TG	120
GRÁFICO III.4	Evolución DDG (1996-99)	123
GRÁFICO III.5	Evolución DDG (1992-95)	123
GRÁFICO III.6	Evolución DDG (1988-91)	123
GRÁFICO III.7	Evolución TG (1996-99)	124
GRÁFICO III.8	Evolución TG (1992-95)	124
GRÁFICO III.9	Evolución TG (1988-91)	124
GRÁFICO III.10	Importancia de las cargas a los usuarios en la financiación de los entes descentralizados	136
GRÁFICO III.11	CTE1 consolidado	143
GRÁFICO III.12	CTE1 sin SM	143
GRÁFICO III.13	CTE2 consolidado	144
GRÁFICO III.14	CTE2 sin SM	144
GRÁFICO III.15	CTE3 consolidado	144
GRÁFICO III.16	CTE3 sin SM	145
GRÁFICO III.17	FI consolidado	148
GRÁFICO III.18	FI sin SM	148

GRÁFICO III.19 IR consolidado	148
GRÁFICO III.20 IR sin SM	149
GRÁFICO III.21 IR SM	150

INTRODUCCIÓN

En el sector público los dos grandes modelos de descentralización contemplan dos niveles de gobierno (central y local) o tres niveles (central, regional o local). En el primer caso, el de los países llamados unitarios al atribuirse las funciones entre sólo dos niveles de gobierno, es frecuente que el sector local tenga más peso que en el segundo, el de los países denominados federales. En estos últimos, una parte de la descentralización del sector público se realiza en los gobiernos regionales y otra en los locales.

En España, al optar la Constitución de 1978 por una organización del Estado descentralizada de corte federal, y otorgar en ese proceso un papel destacado a las comunidades autónomas (CCAA en adelante), esto ha significado una reducción del potencial espacio de competencias de los gobiernos locales y, en consecuencia, de su peso económico en el seno del sector público.

El proceso de descentralización en España durante la década de los años ochenta se ha concentrado, casi exclusivamente, en el traspaso de competencias desde la Administración central a las CCAA. El sector local apenas tiene un peso del 12-13 % en el conjunto de nuestro sector público, por debajo de la media real de los países federales, que se sitúa en el 16,5%. Posiblemente esta sea la causa de que las CCAA hayan recibido una mayor atención en los estudios de economía pública en nuestro país, quedando el sector local relegado a un segundo plano.

Actualmente se está produciendo un cambio en la configuración de nuestro sector público, abordando una segunda descentralización que iría desde las CCAA hacia los municipios. Aún no se ha determinado el catálogo de competencias y servicios que deben gestionar los ayuntamientos, pero se está hablando, desde el gobierno central, de que han de ser incrementadas las funciones que ejercen las corporaciones locales en materias tales como el consumo, deportes, políticas activas de empleo, juventud, medio ambiente, protección civil, servicios sociales, transportes o turismo. Entre otras cosas, esto traerá consigo una mayor utilización de la descentralización mediante organismos

autónomos y sociedades mercantiles, como forma de llevar a término estas nuevas competencias asumidas.

Lo anterior, debería implicar un giro en las actuales líneas de investigación dentro de la economía pública y en favor del sector local. En este sentido, esta tesis se dirige sobre este nivel de gobierno, centrándose concretamente sobre los ayuntamientos, que serán analizados con la intención de aportar un mayor conocimiento sobre ciertos aspectos poco estudiados en este ámbito del sector público.

Los escenarios actuales de las economías occidentales ponen de manifiesto la necesidad urgente de una reforma de la gestión pública, dentro del marco de una nueva cultura política, social y administrativa, que cuente con el apoyo de los diferentes agentes implicados, y en especial de los propios empleados públicos. Ante la crisis evidente del modelo burocrático de gestión pública, se han desarrollado unas líneas maestras para su reforma, que parten entre otras de la Teoría de la Elección Pública y la Teoría de la Agencia y que ha dado lugar a lo que se conoce internacionalmente como *New Public Management* (NPM).

El NPM plantea una serie de actuaciones que buscan, en definitiva, conseguir una mayor flexibilidad en la gestión, una mayor eficacia y una mayor eficiencia. Como características principales tiene las siguientes (Buschor, 1994¹; y Gilling, 1994²):

- ✓ Orientación de la gestión hacia consumidores y usuarios.
- ✓ Mayor acento en la reducción de costes y en la maximización de la eficiencia y la eficacia.
- ✓ Mayor énfasis en la gestión que en la política. Esto se traduce en un intento de racionalizar las decisiones, procurando delimitar el ámbito de las decisiones políticas, otorgando una mayor autonomía a los gestores.

¹ Buschor, E. (1994); "Introduction: from advanced public accounting by performance measurement to New Public Management", en BUSCHOR E. y SCHEDLER, K. (Eds.): *Perspectives on Performance Measurement and Public Sector Accounting*, Paul Haupt, Bern.

² Gilling, D.M. (1994); "The New Zealand Public Sector Accounting Revolution", en BUSCHOR E. y SCHEDLER, K. (Eds.): *Perspectives on Performance Measurement and Public Sector Accounting*, Paul Haupt, Bern.

- ✓ Especial atención al concepto de responsabilidad: Una mayor autonomía de gestión requiere de un mejor control y supone una delimitación más clara de responsabilidades. Por ello, este concepto, ligado al logro de los objetivos está sujeto a una redefinición, y de acuerdo con Pallot (1993)³, es necesario distinguir entre una responsabilidad política ligada a la elección de los objetivos y al logro de los resultados (eficacia), y una responsabilidad técnica asociada a cómo se han logrado esos resultados (eficiencia).

Como vemos, el NPM pretende mejorar la gestión en la administración pública; en este sentido, consideramos que para poder llevar a cabo las actuaciones necesarias es importante conocer los problemas que debe afrontar el sector público. Por ello, esta tesis tiene como objeto profundizar en el estudio de alguno de estos problemas, como son determinados focos de ineficacia e ineficiencia en los ayuntamientos, que surgen como consecuencia de la toma de decisiones no siempre basadas en criterios económicos o sociales. Nos vamos a centrar especialmente en cuestiones referentes al endeudamiento y a la descentralización de servicios mediante la creación de sociedades mercantiles. Por tanto, el marco teórico general que servirá de hilo conductor a esta tesis es el NPM.

Esta tesis se centrará exclusivamente sobre los ayuntamientos catalanes y sus respectivos entes, sociedades mercantiles y organismos autónomos, que hayan sido creados para la gestión directa de servicios⁴, y constará de tres partes diferenciadas.

En la primera parte presentamos el sector público local, que es objeto de nuestro análisis, donde se hace una descripción de cómo está definida su estructura, cuál es su dimensión, qué competencias tiene asumidas y cuál es su sistema de financiación, cuestiones todas ellas importantes a la hora de hacer cualquier tipo de análisis.

³ Pallot, J. (1993); "Specifying and Monitoring Government Performance in New Zealand: An Evaluation of Progress to Date", en BUSCHOR E. y SCHEDLER, K. (Eds.): *Perspectives on Performance Measurement and Public Sector Accounting*, Paul Haupt, Bern.

En la segunda parte ya entramos en la investigación propiamente dicha, donde tratamos de identificar los factores que explican los niveles de endeudamiento acumulado y su estructura en las corporaciones locales. Entre estos factores, tendremos un especial interés en estudiar cuál es el efecto de las restricciones que la ley impone sobre este endeudamiento.

Para ello comenzamos haciendo un análisis de la literatura que trata el tema del control del endeudamiento. En primer lugar, se recurre a la experiencia comparada dirigiendo nuestra atención hacia el ámbito de los Estados Unidos, por ser allí donde se ha trabajado con más profundidad esta cuestión. En segundo lugar, centramos el análisis en el ámbito español donde escasea más este tipo de literatura, especialmente a nivel empírico.

Una vez revisada la literatura sobre el tema de estudio procedemos a analizar la normativa legal que regula las haciendas locales en nuestro país. Llegados a este punto, ya estamos en disposición de definir las hipótesis de trabajo, que son contrastadas para el caso de los ayuntamientos catalanes con una población superior a los 10.000 habitantes. Los datos utilizados para el análisis empírico son, básicamente, correspondientes a los años 1995 y 1996, aunque para alguna prueba también se utilizan datos para los años 1997 y 1998.

¿Qué características de la investigación podemos destacar?

Podemos decir que este tipo de análisis es prácticamente inexistente en el nivel local de gobierno, sobre todo en el apartado empírico. Sin embargo, lo que más lo distingue del resto de investigaciones de este tipo es que se trabaja con datos consolidados entre cada ayuntamiento y sus entes descentralizados para la gestión directa de servicios,

⁴ Cuando una entidad local gestiona sus actividades a través de los órganos dependientes, organismos autónomos y sociedades mercantiles con capital social perteneciente íntegramente a la misma, se considera que lo hace directamente.

constituyendo en este sentido una aportación que, hasta donde llega nuestro conocimiento, no se había realizado hasta ahora.

Finalmente, en la tercera y última parte, incorporamos dos investigaciones paralelas que parten de unas mismas teorías; las teorías explicativas de los Ciclos Políticos Económicos, enmarcadas dentro de la Escuela de la Elección Pública (Public Choice), y cuyo objetivo es el de profundizar en un aspecto concreto de la conexión entre política y economía: la alteración de la distribución temporal de algunas variables económicas inducidas por las pautas de actuación de los agentes del sector público. Estos ciclos económicos nacen de los incentivos políticos derivados del mecanismo de elección periódica de los representantes de los ciudadanos a través de votaciones. Se trabaja con estas teorías pero en su vertiente presupuestaria, por lo cual se suelen denominar Ciclos Políticos Presupuestarios (CPP).

Comenzamos esta tercera parte revisando la literatura sobre los Ciclos Políticos Económicos. A continuación, en el punto III.2, analizamos si nuestro sector público local es apto para aplicar este tipo de teorías, presentando las ventajas e inconvenientes que de ello se pueden derivar. En el punto III.3 introducimos la teoría de la ilusión fiscal y su importancia dentro de los CPP, con especial referencia a la utilización de endeudamiento como recurso financiero y al concepto de *información imperfecta*. Seguidamente, en el punto III.4, realizamos la primera investigación empírica de esta tercera parte, cuyas características detallamos a continuación.

En esta investigación procedemos a analizar cuál es el papel del endeudamiento en los CPP, contrastando si, en la utilización de este instrumento financiero, se da una distribución temporal estratégica en torno a las citas electorales, y si la existencia de CPP puede resultar un factor explicativo del endeudamiento acumulado. A partir del punto III.3 se definen las hipótesis de trabajo, que son contrastadas para el caso de los ayuntamientos catalanes con una población superior a los 10.000 habitantes. El periodo analizado para el contraste empírico comprende desde el año 1988 hasta 1999, ambos incluidos.

¿Qué características de la investigación podemos destacar?

En nuestro país no se ha realizado ningún trabajo sobre CPP en el ámbito del sector público local, aunque sí se han llevado a cabo en los ámbitos estatal y autonómico. Además, adoptamos un enfoque que surge de la teoría de la ilusión fiscal, a diferencia de la gran mayoría de los trabajos sobre CPP y endeudamiento, que se realizan bajo el enfoque de los ciclos estratégicos de deuda. Por otro lado, no se ha encontrado ningún trabajo que plantee los CPP como un posible factor explicativo de los niveles de endeudamiento acumulados. En cuanto al apartado empírico se trabaja exclusivamente con datos relativos a los ayuntamientos, ya que para sus entes descentralizados no se dispone de datos que cubran todo el periodo analizado.

La segunda investigación se realiza en el punto III.5. Seguimos trabajando dentro de las teorías de los CPP, pero en este caso el análisis está dirigido a explicar el papel de la descentralización para la gestión directa de servicios dentro de estos ciclos, si es que puede tener alguno. Consideramos importante tratar este punto ya que durante la última década se ha producido en el sector público local un importante proceso de descentralización, por lo que el contenido informativo de los estados financieros y presupuestarios de las corporaciones locales se ha ido reduciendo cada vez más.

En este sentido, no hemos encontrado ninguna investigación, dentro de los CPP, que trate el tema de la descentralización. Así, como soporte teórico de esta investigación recurrimos a los trabajos de Bierhanzl y Downing (1998) y de Pommenrehne y Schneider (1978), a partir de los cuales centramos nuevamente la línea argumental en la teoría de la ilusión fiscal y el concepto de *información imperfecta*. Ello nos permite definir las hipótesis de trabajo, que son contrastadas para el periodo 1996-1999, nuevamente sobre los ayuntamientos catalanes con una población superior a los 10.000 habitantes. La mayor parte de los datos que utilizamos son de tipo contable.

¿Qué características de la investigación podemos destacar?

Como ya señalamos anteriormente, no existen trabajos en nuestro país sobre CPP para el nivel local de gobierno. Por otro lado, no encontramos ninguna investigación que

tenga en cuenta a los entes descentralizados a la hora de definir sus hipótesis de trabajo y mucho menos que utilice datos de tipo contable para realizar el contraste empírico, en este sentido nuestra investigación también constituye una novedad. Además, en el apartado empírico, volvemos a trabajar con datos de la entidad local y de sus entes descentralizados.

PRIMERA PARTE

EL SECTOR PÚBLICO LOCAL: AYUNTAMIENTOS Y ENTES DESCENTRALIZADOS

I.1. ESTRUCTURA

Las haciendas locales forman parte de la estructura del sector público español y constituyen unas figuras características de la descentralización territorial del estado, surgidas como una necesidad impuesta por la ampliación de los cometidos y funciones básicas que realizan los estados modernos. Su clasificación es la siguiente:

- Los ayuntamientos
- Las diputaciones
- Los consejos insulares de Baleares
- Los cabildos insulares de Canarias
- Las comarcas
- Las áreas metropolitanas
- Las mancomunidades de municipios
- Otras entidades municipales asociativas

A su vez, estas entidades locales que se acaban de enumerar tienen órganos dependientes que son el resultado de la aplicación de la descentralización. Surgen al concedérsele a las entidades locales la potestad de organizar con libertad la gestión de los servicios locales, bien creando dentro de su administración general los órganos necesarios al efecto, o bien creando entes para facilitar la gestión y especialización de la administración local.

Los entes dependientes tienen personalidad jurídica propia y están formados por:

Organismos autónomos, son entes de carácter público, creados para la realización de actividades concretas, que según la índole de sus operaciones se clasifican en: administrativos y comerciales, industriales, financieros o análogos. Estos organismos se rigen por el sistema presupuestario, su presupuesto ha de consolidarse con el de la entidad local y han de llevar la contabilidad de acuerdo con el plan de cuentas establecido para la administración pública. En cuanto a su régimen jurídico de actividad está sometido al derecho administrativo.

Sociedades mercantiles, son empresas en cuyo capital es mayoritaria la participación, tanto directa como indirecta, de la entidad local. Estas empresas se rigen por las normas de derecho mercantil, civil y laboral, salvo en aquellas materias en las que sea de aplicación la legislación de régimen local. Se clasifican en función de que el capital social pertenezca íntegra o mayoritariamente a la entidad local.

Cuando una entidad local gestiona sus actividades a través de los órganos dependientes OA y SM con capital social perteneciente íntegramente a la misma, se considera que lo hace directamente. Y se caracteriza como gestión indirecta de servicios la realizada por SM con capital mayoritario de la entidad local o mediante concesión, gestión interesada, concierto y arrendamiento. El cuadro I.1 resume las formas de gestión de los servicios en las corporaciones locales.

Cuadro I.1 Formas de gestión directa e indirecta en la administración local

Gestión directa	Gestión indirecta
a) La propia entidad local.	a) Concesión.
B) Organismo autónomo local.	b) Gestión interesada.
c) Sociedad mercantil, que su capital sea íntegramente de la corporación local.	c) Concierto.
	d) Alquiler.
	e) Sociedad mercantil y cooperativas legalmente constituidas cuyo capital sea sólo parcialmente de la entidad local.
	f) Consorcio público con otras administraciones.

Fuente: Art. 85 y 87 de la Ley 7/1985, reguladora de las bases de régimen local.

Igualmente, el cuadro I.2 muestra el nivel de descentralización, por tramos de habitantes, para la gestión directa de servicios en los ayuntamientos catalanes. En el anexo I.1 puede verse el nivel de descentralización por ayuntamiento.

Cuadro I.2 Nivel de descentralización por tramos de habitantes.

Población	Nº ayuntamientos			Promedio por ayuntamiento		
	Descentraliz.	No descentra	Total	OA	SM	TOTAL
Entre 5000 y 10000 hab	42	25	67	0.88	0.22	1
Entre 10000 y 20000 hab	38	9	47	2.02	0.40	2
Mayores de 20000 hab	40	2	42	3.12	2.04	5

Fuente: Elaboración propia a partir del Compte General de les Corporacions Locals para el año 1996.

Como vemos, a medida que aumenta el tamaño de los municipios, el grado de descentralización⁵ es mayor. Esto está en la línea de lo argumentado por Bunch (1991), cuando afirma que estados con poblaciones más grandes se espera que tengan una mayor demanda de servicios que pueden ser ofrecidos a través de entes descentralizados.

También se puede ver que el número de unidades descentralizadas en forma de OA supera ampliamente a las descentralizadas en forma de SM, aunque si se mide la descentralización en términos de gastos⁶ apenas existen diferencias.

En cuanto a la gestión indirecta, implica la contratación de la gestión de los servicios con el sector privado. Según Ballesteros (1992) las características más relevantes de estos contratos son que la entidad local mantiene la capacidad de:

- a) Variar las condiciones en cuanto a cantidad, calidad, tiempo y lugar de prestación del servicio.
- b) Fiscalizar las actuaciones del gestor.

⁵ Medido, en este caso, como número de entidades descentralizadas.

⁶ En la segunda parte de la tesis, en la definición de las variables DOA y DSM, se explica cómo se hace esta medición.

- c) Asumir temporalmente la ejecución directa del servicio cuando determinadas circunstancias así lo aconsejen.
- d) Imponer al gestor las correcciones pertinentes por razón de las infracciones que cometiese,
- e) Rescatar la gestión del servicio.

Asimismo, en los contratos que regulan la prestación indirecta de servicios, se determinan los años de duración del contrato, precios de prestación del servicio y plazos y condiciones de su revisión, condiciones de reversión de los bienes utilizados, condiciones de rescisión del contrato y, cuando proceda, el importe a satisfacer a la entidad local. Por tanto, la entidad local sigue manteniendo la titularidad del servicio, una capacidad de decisión relevante y un control significativo sobre las condiciones en que se prestan los servicios.

Los modos de gestión indirecta son los siguientes (Pina, V. y Torres, I. 1997):

La concesión administrativa. Es una de las formas más habituales en gestión indirecta de servicios públicos y, por sus características se presenta como una de las vías más prometedoras para salvar la rigidez del procedimiento administrativo que está siendo utilizada frecuentemente para prestar servicios públicos.

Con ésta se transfiere, mediante concurso, al sector privado la gestión de un servicio, asumiendo la entidad privada el riesgo económico de la explotación, así como la inversión necesaria para llevar a cabo la prestación del servicio, fijándose en contrapartida un precio de explotación que permita un margen razonable de beneficios. Sin embargo, la titularidad y responsabilidad última continúan siendo de la entidad pública, respondiendo subsidiariamente de los perjuicios que la prestación del servicio o realización de la obra pudieran causar a terceros.

La gestión interesada. Es una fórmula, poco utilizada en la práctica, en la que el empresario recibe una contraprestación y una participación en los beneficios que produzca la prestación del servicio. En la prestación del servicio colabora la Administración Pública que, a menudo, pone una parte importante de las instalaciones necesarias. A diferencia del anterior, el riesgo económico lo mantiene la Administración

Pública, por lo que, de hecho, el empresario se limita a cobrar una retribución en compensación del trabajo realizado.

El concierto. Consiste en la contratación con una entidad pública o privada, de la prestación de un servicio público. El concierto requiere que la entidad concertada esté prestando, por ser su propia actividad, servicios análogos, por lo que se contrata las instalaciones y medios ya existentes en la entidad concertada para llevar a cabo la prestación del servicio de competencia local. La Administración Pública paga, en contraprestación, una cantidad global por un periodo de tiempo o unidades estimativas de prestación.

El arrendamiento. En este caso, la entidad local arrienda las instalaciones y medios precisos de su propiedad para que una persona o empresa privada lleve a cabo la prestación del servicio. El arrendatario corre con el riesgo económico de la actividad, fijándose, al igual que en el caso de la concesión administrativa, un precio que permita un margen de beneficios razonable.

Sociedades mercantiles mixtas y sociedades cooperativas. Es una forma de gestión de servicios públicos análoga al caso de sociedades mercantiles íntegramente participadas. La diferencia consiste en que en el capital social de la sociedad anónima o de responsabilidad limitada, además de la entidad local –que sigue manteniendo la titularidad del servicio- participan otras entidades públicas o privadas.

Los consorcios. Vienen recogidos en el artículo 87 de la LBRL, donde se señala que las entidades locales podrán constituir consorcios con otras Administraciones Públicas o entidades sin ánimo de lucro para fines de interés público común. Son entidades con personalidad jurídica propia que gestionan servicios públicos, de acuerdo con las competencias que le han sido delegadas por la entidad local y las Administraciones Públicas participantes, adoptando cualquiera de las formas jurídicas de prestación de servicios anteriormente comentadas.

Los convenios. La legislación vigente permite que, además de la mancomunidad o el consorcio, varias entidades locales constituyan una sociedad anónima de capital íntegramente público para llevar a cabo la gestión de un servicio, cuyo capital social

estaría repartido entre las entidades locales participantes. De acuerdo con esta fórmula, ninguna entidad local ostentaría la mayoría y, por tanto, el control, sino que su naturaleza económica resultaría similar a las *joint ventures* del sector privado.

Las fundaciones. Tal como señala Sosa (1995), las corporaciones locales podrían crear sin obstáculo alguno fundaciones de carácter civil destinadas a fines de interés general, bastando para ello que el acuerdo se tomara por mayoría absoluta.

Finalmente, otra forma no contemplada por la normativa vigente de gestión indirecta de servicios, pero que, de hecho, presenta unas consecuencias económicas similares a las figuras comentadas anteriormente, es la subvención a entidades públicas o privadas, generalmente sin ánimo de lucro, para que presten determinados servicios públicos. Este podría ser el caso de subvenciones concedidas a fundaciones u otras entidades no lucrativas para llevar a cabo, total o parcialmente, prestaciones de servicios relacionados con la asistencia social, tales como programas de atención a la infancia, juventud, tercera edad, reinserción social, sectores sociales marginados, deporte, cultura, etc. Si la subvención es suficientemente importante, superando, por ejemplo, el 50% de los ingresos totales de la entidad beneficiaria, la capacidad de decisión y control que ejercería sobre ella la entidad local, podría ser tan significativa como para cuestionar si, realmente, la entidad no lucrativa no es una extensión de la entidad local tanto por la forma en que se financia como por la actividad que realiza.

A modo de ilustración, en el siguiente cuadro se muestra el modelo predominante de la provisión de servicios públicos locales en España:

Cuadro I.3 Modelo predominante de provisión de servicios públicos

	Formas de provisión dominante o frecuente		
	Municipios Entre 15.000 y 20.000 habitantes	Municipios entre 20.000 y 50.000 habitantes.	Municipios entre 50.000 y 500.000 habitantes.
Servicios Generales		Gestión directa, excepto Bomberos en consorcio.	Gestión directa, excepto Bomberos en consorcio.
Obras públicas y urbanismo ⁷	Concesión administrativa	Concesión administrativa, o Sociedades mercantiles íntegramente participadas.	Concesión administrativa, o Sociedades mercantiles íntegramente participadas.
Servicios sociales		Organismos autónomos.	Organismos autónomos.
Actividades Económicas.		Mataderos y mercados: gestión indirecta. Transporte y parking: Concesión administrativa. Recaudación tributaria: Concierto.	Concesión administrativa, o Sociedades mercantiles Íntegramente participadas.
Actividades Culturales y ocio.		Gestión directa u organismos autónomos.	Gestión directa u organismos autónomos.
Promoción y Gestión de la Vivienda		Sociedades mercantiles íntegramente participadas.	Sociedades mercantiles íntegramente participadas.
Resumen:	Predomina la gestión directa	Gran variedad y complejidad de los modos de gestión.	Modos de provisión similares al estrato de ayuntamientos anterior.

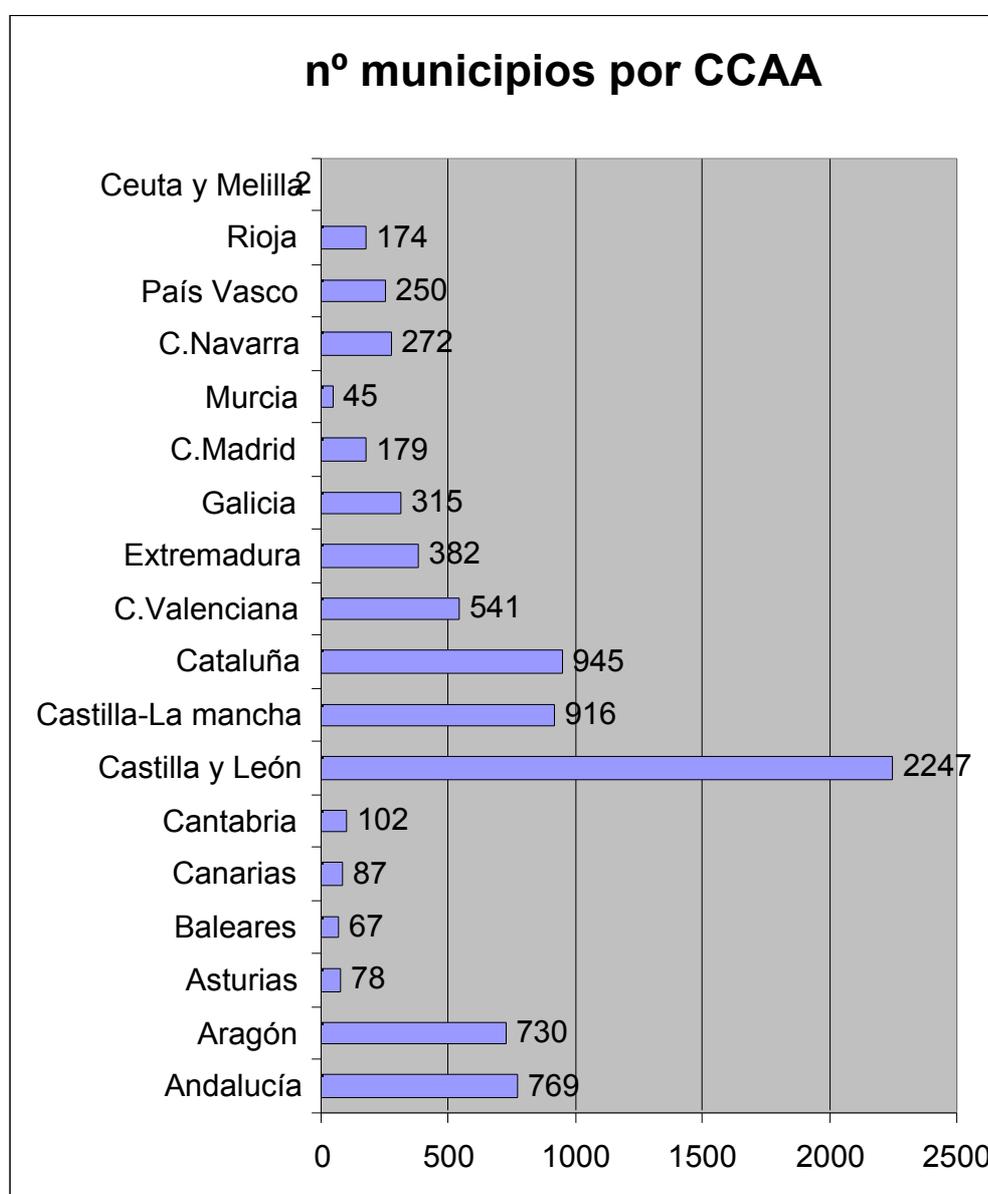
Fuente: García, E. 1999

⁷ Incluye: Abastecimiento y saneamiento de aguas, limpieza viaria, tratamiento y recogida de basuras.

I.2. DIMENSIÓN

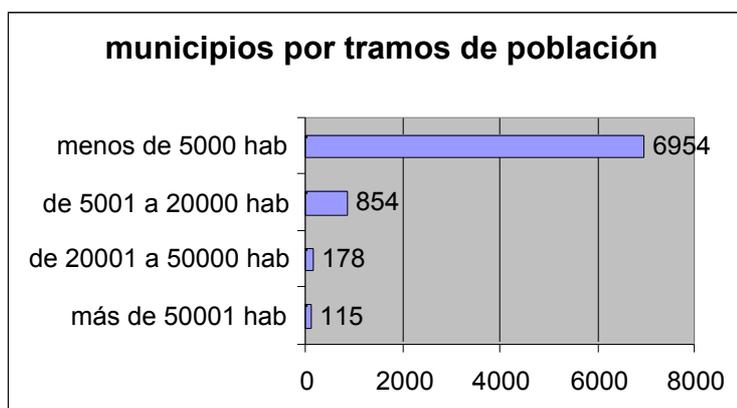
El número de municipios existentes en España es muy elevado (ver gráfico I.1), siendo el tamaño de un buen número de ellos muy reducido (ver gráfico I.2). Por otro lado, las dos terceras partes de los habitantes corresponden a municipios de más de 20000 habitantes y el porcentaje se eleva hasta el 85 % si se consideran los que viven en municipios de más de 5000 habitantes, siendo tan solo un 15 % de los habitantes los que se localizan en municipios muy pequeños (ver gráfico I.3).

Gráfico I.1



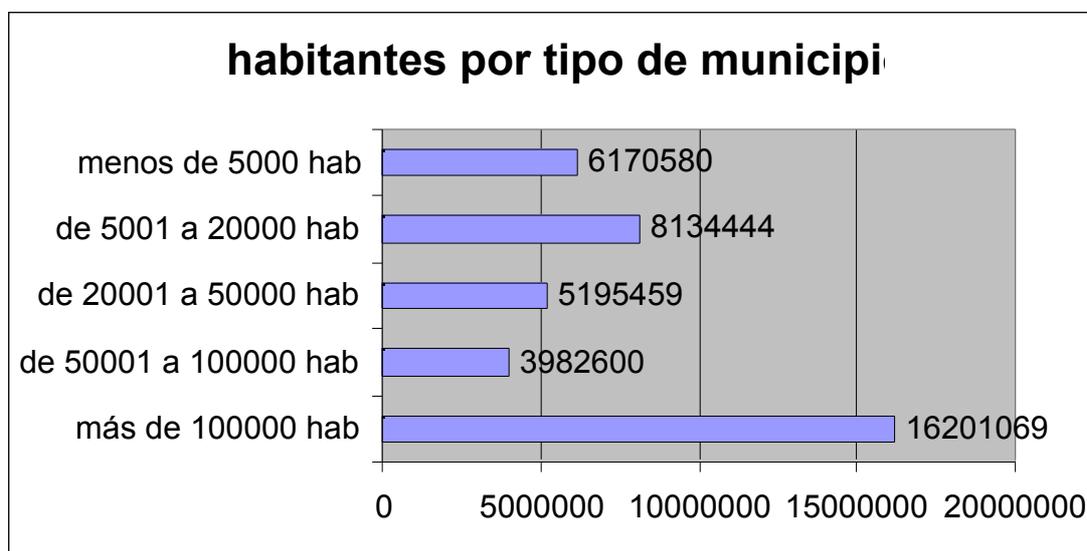
Fuente: Ministerio de Administraciones Públicas. Febrero 1999

Gráfico I.2



Fuente: Ministerio de Administraciones Públicas. Febrero 1999

Gráfico I.3



Fuente: Ministerio de Administraciones Públicas. Febrero 1999

I.3. COMPETENCIAS

La función de los ayuntamientos es la de prestar una serie de servicios a sus ciudadanos. Como ya hemos señalado en el apartado anterior, los ayuntamientos tienen la potestad de organizar con libertad la gestión de los mismos. Éstos, independientemente o asociados a otros, han de prestar como mínimo los servicios enumerados en el cuadro siguiente.

Cuadro I 4. Servicios mínimos acumulados a prestar por los ayuntamientos.

Tamaño del municipio	Servicios mínimos
a) Todos los municipios	Alumbrado público. Cementerio. Recogida de residuos. Limpieza viaria. Abastecimiento domiciliario de agua potable. Alcantarillas. Acceso a los núcleos de población. Pavimentación y conservación de las vías públicas. Control de alimentos y bebidas.
b) Mayores de 5.000 habitantes	Parque público Biblioteca pública. Mercado. Tratamiento de residuos.
c) Mayores de 20.000 habitantes	Protección civil. Prestación de servicios sociales. Prevención y extinción de incendios. Instalaciones deportivas de uso público. Matadero.
d) Mayores de 50.000 habitantes	Transporte colectivo urbano de viajeros. Protección del medio.

Fuente: Art. 64 de la Ley 8/1987, de 15 de abril,
Municipal y de Régimen Local de Cataluña.

Los servicios que no puedan ser prestados por los municipios, previa dispensa de la Generalitat de Catalunya, serán prestados por la comarca.

Hemos de señalar que la regulación solamente hace referencia a unos servicios mínimos, por lo que un ayuntamiento tiene la libertad de ofrecer, además, otros

servicios no obligatorios⁸. Tal y como establece el artículo 28 de la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local, “*Los municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras administraciones y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente*”. Por otro lado, las corporaciones locales pueden realizar cualquier iniciativa económica en régimen de libre concurrencia como cualquier otra persona física o jurídica.

Un estudio realizado por el Instituto de Economía de Barcelona⁹ sobre una muestra de 46 municipios de la provincia de Barcelona (44 por ciento del total), para el año 1999, encuentra que del total de gastos liquidados un 27 por ciento corresponde a actividades no obligatorias.

⁸ Por otra parte, entendemos que dentro de la discreción de los ayuntamientos está el ofrecer un mayor o menor nivel de calidad en sus servicios.

⁹ Sèrie Papers de Polítiques Territorials. Número 3: “La despesa no obligatòria dels ajuntaments”. Mayo de 2001.

I.4. SISTEMA DE FINANCIACIÓN LOCAL

Actualmente se distinguen cuatro modelos de financiación local; anglosajón, nórdico, latino y el que siguen los países federales europeos. En España, Francia y Alemania, las principales figuras impositivas gravan la propiedad inmobiliaria y la realización de actividades económicas. Los municipios franceses son los que gozan de una mayor independencia financiera. Los otros modelos tienen figuras impositivas más fuertes y con una participación proporcional sobre los impuestos que gravan la renta o las ventas. En el modelo nórdico, la principal fuente de ingresos es la renta. En el anglosajón, la propiedad inmobiliaria y en los países centroeuropeos, una combinación de renta, propiedad y otros impuestos.

La constitución española, en su artículo 140, consagra la autonomía de las corporaciones locales y, para que ésta resulte operativa, el artículo 142 de la misma dispone que las haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de sus funciones. Es la ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL), la que configura el actual marco de financiación de los municipios. En concreto, ésta basa la suficiencia local en dos mecanismos financieros fundamentales: tributos propios y participación en los ingresos del Estado, siendo el artículo 57 de la misma el que marca que los recursos de la hacienda municipal están constituidos por los siguientes conceptos:

- a) Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de Derecho privado.
- b) Los recursos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos exigibles sobre los impuestos de las Comunidades Autónomas o de otras Entidades Locales.
- c) Las participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas.
- d) Las subvenciones.
- e) Los percibidos en concepto de precios públicos.
- f) El producto de las operaciones de crédito¹⁰.
- g) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.

h) Las demás prestaciones de derecho público.

Por lo que se refiere a la tipología de los impuestos, el artículo 60 de la citada Ley marca que los ayuntamientos exigirán tres impuestos con carácter obligatorio:

- a) El impuesto sobre bienes inmuebles (IBI).
- b) El impuesto sobre actividades económicas (IAE).
- c) El impuesto sobre vehículos de tracción mecánica.

De acuerdo con el mencionado artículo 60, los ayuntamientos pueden establecer de forma potestativa otros dos impuestos:

- d) El impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.
- e) El impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

- El IBI se define como un impuesto real y directo que recae sobre el valor catastral¹¹ de la propiedad urbana y rústica. Los municipios tienen competencias para establecer el tipo impositivo dentro de los límites que fija la ley. Asimismo, el impuesto se recauda directamente por la Administración local.

Este impuesto tiene una ventaja para los ayuntamientos, y es que abarca a un gran número de contribuyentes, lo que trae consigo la consolidación de amplias bases imponibles de las que, aplicando tipos relativamente moderados, se pueden obtener importantes cantidades de recaudación. El IBI se ha convertido en el principal impuesto municipal por la cuantía de sus aportaciones a las arcas de las haciendas locales, hasta el punto de que éstas vienen a suponer casi el 50 por 100 de los ingresos procedentes de impuestos municipales (30 por 100 de los ingresos fiscales, incluyendo tasas y precios públicos) y aproximadamente el 17 por 100 del total de ingresos no financieros de los municipios de régimen común.

¹⁰ En la segunda parte de la tesis se hace referencia a la normativa sobre endeudamiento que afecta a las corporaciones locales.

¹¹ En algunos ayuntamientos, el valor catastral de muchos de sus inmuebles no está actualizado, lo que implica que están obteniendo menos ingresos por este concepto de los que podrían obtener.

- El IAE se define como un impuesto directo y real que grava el mero ejercicio de actividades económicas. Se basa en el establecimiento, mediante legislación estatal, de unas tarifas o cuotas mínimas a pagar para cada actividad, las cuales están constituidas por la suma de dos subcuotas. Una de ellas es parecida a la desaparecida Licencia Fiscal¹² y la otra es el resultado de gravar los metros cuadrados de superficie del local. Aquí, las cuotas mínimas pueden ser incrementadas a discreción de cada municipio por dos coeficientes, cuyos valores oscilan dentro de unos límites. Uno de ellos depende de la población del municipio, y el otro de la categoría asignada a la calle donde se sitúa el local de negocios de la actividad gravada.

En términos cuantitativos, el IAE es el segundo impuesto municipal en importancia, con un peso que es aproximadamente la mitad del IBI, casi el 25 por 100 de los ingresos procedentes de impuestos municipales. Actualmente este impuesto está en vías de desaparición.

- El tercer impuesto obligatorio es el Impuesto sobre Vehículos de tracción Mecánica. Es un impuesto directo y grava la tenencia de vehículos, estableciéndose sus cuotas por la legislación estatal según la potencia de caballos fiscales de los vehículos. Los ayuntamientos pueden discrecionalmente incrementar dichas cuotas mediante la aplicación de un coeficiente, cuyo límite máximo depende de la población municipal.

En términos financieros, este impuesto recauda aproximadamente la tercera parte que el IBI, lo que viene a suponer alrededor del 17 por 100 de los ingresos procedentes de impuestos municipales.

- El Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, tiene carácter directo y grava el incremento de valor presuntamente puesto de manifiesto en el momento de la transmisión de la propiedad de los mismos o

¹² Era un impuesto tradicional de cuota fija que recaía sobre las actividades económicas (comercial, industrial, profesional y artística). Las tarifas se establecían por el gobierno central y variaban en función de la actividad.

cualquier derecho real de goce sobre los referidos terrenos. El tipo de gravamen lo establece libremente cada ayuntamiento dentro de los límites que fija el gobierno central y que varían en función de la población municipal.

En términos financieros, este impuesto es el de menor peso recaudatorio de todos los impuestos locales, además de ser el más errático en su distribución territorial, debido a sus peculiares características y a su carácter extraordinario. De hecho, su recaudación agregada apenas supone la octava parte del IBI, es decir, alrededor del 6 por 100 de los ingresos procedentes de impuestos.

- Finalmente, el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras es un tributo indirecto que grava la realización dentro del término municipal de cualquier construcción, instalación u obra siempre que sea obligatoria la obtención de la correspondiente Licencia de Obras o Urbanística. La base imponible es el coste de la construcción, y el tipo impositivo mínimo es del 2%, teniendo los municipios la potestad para incrementarlo hasta unos límites establecidos por el gobierno central, y que varían en función del número de habitantes de los municipios.

En términos financieros, y pese a su tendencia creciente, este impuesto apenas viene a recaudar la quinta parte de lo que hace el IBI, lo que supone alrededor del 10 por 100 de los ingresos procedentes de impuestos municipales.

Como podemos observar, la legislación dota de cierta discrecionalidad a las autoridades locales al permitirles la libre fijación de tipos impositivos en sus impuestos propios, siempre dentro de unos límites de fluctuación. Tal discrecionalidad posibilita adaptar, al menos parcialmente, los ingresos a los deseos de las autoridades locales.

Suárez (2000) en un estudio sobre una muestra de municipios españoles (las capitales de provincia), utilizando datos del año 1998 encuentra que en el caso del IBI de naturaleza urbana, el tipo medio elegido se sitúa próximo a los dos tercios del máximo disponible. En cuanto al IAE, su intensidad es aún mayor, puesto que el tipo medio de incremento se sitúa por encima del 75 por 100 del máximo alcanzable. Respecto al Impuesto sobre Vehículos de tracción Mecánica, ofrece unas cifras similares al IBI. En el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras se encuentra un tipo medio por encima del

85 por 100 del máximo. Finalmente, el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana tiene un tipo medio que supera el 90 por 100 del máximo.

Referente a las tasas y precios públicos, ambos están ligados a la actividad corriente de la entidad, por lo que sirven para financiar sus gastos de funcionamiento. Tienen en común que se cobran solamente a los ciudadanos que reciben un determinado servicio público. Vienen regulados en los artículos 20 y 41 de la LRHL respectivamente.

Según Monasterio y Suárez (1998), podemos diferenciar tasas y precios públicos en que las primeras hacen referencia a servicios absolutamente imprescindibles para los ciudadanos, y que por lo tanto vienen reservados a su oferta pública, y los segundos se pueden prestar en régimen de concurrencia con el sector privado. Las tasas no podrán superar el coste del servicio prestado, en cambio para los precios públicos no existe esa limitación, sino que, por el contrario, se estimula su financiación siguiendo las reglas del mercado.

Teniendo en cuenta que la función de los ayuntamientos es, básicamente, suministrar servicios públicos, esto hace que este nivel de gobierno sea especialmente indicado para la aplicación de tasas y precios públicos como base para la obtención de recursos financieros.

En cuanto a las operaciones de crédito, éstas constituyen una fuente financiera muy importante para las haciendas locales, teniendo éstas libertad para endeudarse pero siempre dentro de unos márgenes impuestos por la ley. Aunque, la evidencia empírica existente sugiere que los gobiernos utilizan vías para saltarse estas restricciones¹³. Ciertamente, esta libertad desaparece con la nueva Ley General de Estabilidad Presupuestaria, no obstante, hasta este momento podemos considerar esta fuente de financiación como una opción bajo el control, en cierta medida, de los ayuntamientos.

Entre las formas de financiación que acabamos de señalar encontramos algunas generadoras de ilusión fiscal, como transferencias intergubernamentales y deuda, lo que

¹³ Tratamos esta cuestión en la segunda parte de la tesis.

puede distorsionar la percepción de los ciudadanos respecto al coste de los servicios que reciben. Volveremos sobre esta cuestión en la tercera parte de la tesis.

BIBLIOGRAFÍA

Ballesteros, A. (1992); *Manual de administración local*. Comares-CEMCI. Granada.

Bunch, B.S. (1991): “The effect of constitutional debt limits on state governments’ use of public authorities”. *Public Choice* 68, 57-69.

García, E. (1999); *Los efectos de la ilusión financiera en la gestión económico-financiera de las AA PP: El caso de los ayuntamientos mayores de 20.000 habitantes de Cataluña*. Tesis Doctoral, Universidad de Barcelona.

Monasterio, C, y Suárez, J. (1998); *Manual de Hacienda Autonómica y Local*. (2ª edición) Ariel, Barcelona.

Pina, V. y Torres, I. (1997); “Descentralización de servicios públicos y consolidación de cuentas en la administración local”. *Estudios Financieros*, 173/174: 105-172.

Sindicatura de Comptes de Catalunya (1996). *Compte general de les corporacions locals*. Barcelona.

Sosa, F. (1995); *La gestión de los servicios públicos locales*. Civitas. Madrid.

Suárez, J. (2000); “La corresponsabilidad fiscal en las entidades locales”. *Papeles de Economía Española* 83: 208-231.

ANEXO I.1. NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN

Número de Organismos Autónomos (OA) y de Sociedades Mercantiles (SM) en municipios de entre 5000 y 10000 habitantes

Ayuntamiento	Población	OA	SM	Total
Roda de Ter	5.002	0	1	1
Riudoms	5.006	3	0	3
Capellades	5.021	2	0	2
Gironella	5.037	0	0	0
Sénia	5.045	0	0	0
Santpedor	5.062	0	0	0
Sant Hilari de Sacalm	5.064	0	0	0
Ulldecona	5.152	1	0	1
Constantí	5.154	0	0	0
Tiana	5.172	0	0	0
Castell-Platja d'Aro	5.177	0	1	1
Borges Blanques	5.190	3	0	3
Navarcles	5.225	0	0	0
Sentmenat	5.253	0	0	0
Escala	5.266	3	0	3
Sant Fruitós de Bages	5.300	0	0	0
Llagostera	5.410	2	0	2
Santa Maria de Palautordera	5.456	0	0	0
Almacelles	5.475	3	0	3
Arenys de Munt	5.483	0	0	0
Tremp	5.503	1	0	1
Sant Fost de Campsentelles	5.711	0	0	0
Tona	5.765	1	0	1
Centelles	5.771	1	0	1
Navàs	5.812	3	1	4
Calonge	5.832	1	0	1
Cardona	5.882	0	1	1
Montblanc	5.892	0	0	0
Llinars del Vallès	6.040	0	0	0
Roquetes	6.057	2	0	2
Mont-roig del Camp	6.064	0	1	1

Matadepera	6.082	2	1	3
Sant Andreu de Llavaneres	6.194	1	0	1
Castellbisbal	6.271	1	0	1
Súria	6.282	0	0	0
Puigcerdà	6.356	2	0	2
Roca del Vallès	6.728	0	0	0
Pallejà	6.846	0	0	0
Abrera	7.003	0	0	0
Cervelló	7.069	0	0	0
Solsona	7.128	1	0	1
Cervera	7.153	3	1	4
Vilassar de Dalt	7.208	0	0	0
Sallent	7.360	0	0	0
Sant Vicenç de Castellet	7.419	1	1	2
Cassà de la Selva	7.428	1	1	2
Piera	7.574	1	0	1
Corbera de Llobregat	7.600	2	0	2
Montgat	7.659	0	1	1
Lliçà d'Amunt	7.668	0	1	1
Montmeló	7.675	0	0	0
Alella	7.696	2	1	3
Alcanar	7.727	0	0	0
Premià de Dalt	7.774	0	1	1
Bisbal d'Empordà	8.007	1	0	1
Santa Coloma de Farners	8.404	1	0	1
Vallirana	8.407	0	1	1
Sant Joan de Vilatorrada	8.446	2	0	2
Argentona	8.676	1	1	2
Torredembarra	8.907	2	0	2
Tordera	8.918	2	0	2
Santa Margarida de Montbui	9.113	1	0	1
Sant Sadurní d'Anoia	9.205	3	0	3
Mollerussa	9.400	1	0	1
Canet de Mar	9.455	0	0	0
Palau de Plegamans	9.689	0	0	0
Calafell	9.772	2	0	2

**Número de Organismos Autónomos (OA) y de Sociedades Mercantiles (SM) en
municipios de entre 10000 y 20000 habitantes**

Ayuntamiento	Población	OA	SM	Total
Vilanova del Camí	10.060	2	0	2
Deltebre	10.157	4	0	4
Sant Quirze del Vallès	10.342	0	0	0
Garriga	10.476	0	0	0
Salou	10.708	1	0	1
Seu d'Urgell	10.711	2	1	3
Cardedeu	10.805	3	0	3
Franqueses del Vallès	10.810	2	0	2
Sant Carles de la Ràpita	10.828	0	0	0
Ripoll	10.908	1	1	2
Llagosta	11.264	0	0	0
Roses	11.483	0	2	2
Calella	11.687	3	0	3
Arenys de Mar	11.827	2	0	2
Tàrrega	11.855	4	0	4
Torelló	11.952	2	1	3
Montornès del Vallès	11.970	0	0	0
Vila-seca	12.124	2	0	2
Parets del Vallès	12.601	1	0	1
Malgrat de Mar	12.707	1	0	1
Caldes de Montbui	12.788	8	2	10
Sant Celoni	12.890	1	0	1
Balaguer	13.103	5	0	5
Canovelles	13.287	1	0	1
Sant Just Desvern	13.306	0	2	2
Berga	14.207	2	0	2
Palamós	14.239	0	0	0
Banyoles	14.395	1	1	2
Esparraguera	14.501	5	0	5
Vilassar de Mar	14.821	1	1	2
Olesa de Montserrat	15.797	0	1	1
Castellar de Vallès	15.845	0	0	0
Amposta	15.900	4	2	6
Lloret de Mar	16.674	3	1	4
Sitges	16.801	6	0	6
Manlleu	17.035	0	0	0
Badia del Vallès	17.058	1	0	1
Palafrugell	17.303	4	0	4
Cambrils	17.536	4	0	4
Sant Feliu de Guíxols	17.779	6	0	6
Martorell	17.822	4	0	4
Pineda de Mar	17.884	1	0	1
Santa Perpètua de Mogoda	18.124	2	1	3
Sant Andreu de la Barca	18.332	1	0	1
Sant Pere de Ribes	18.695	0	1	1
Molins de Rei	18.752	0	0	0
Vendrell	19.010	5	2	7

Número de Organismos Autónomos (OA) y de Sociedades Mercantiles (SM) en municipios mayores de 20000 habitantes

Ayuntamiento	Población	OA	SM	Total
Valls	20.206	6	1	7
Masnou	20.387	0	0	0
Salt	21.519	1	0	1
Sant Vicenç dels Horts	22.621	0	0	0
Premià de Mar	24.420	3	0	3
Barberà del Vallès	25.484	2	2	4
Sant Joan Despí	26.805	0	1	1
Montcada i Reixac	27.068	1	0	1
Olot	27.482	6	1	7
Blanes	27.713	2	3	5
Vilafranca del Penedès	28.553	4	4	8
Ripollet	28.903	3	1	4
Tortosa	30.088	8	1	9
Vic	30.397	3	0	3
Igualada	32.512	4	1	5
Figueres	33.157	0	1	1
Sant Adrià de Besòs	33.361	1	2	3
Sant Feliu de Llobregat	35.797	2	0	2
Gavà	37.985	4	2	6
Castelldefels	38.509	2	2	4
Mollet del Vallès	41.911	3	4	7
Esplugues de Llobregat	46.810	0	2	2
Sant Cugat del Vallès	47.210	3	1	4
Vilanova i la Geltrú	47.979	2	1	3
Cerdayola del Vallès	50.503	3	1	4
Granollers	50.951	5	1	6
Viladecans	53.235	0	1	1
Rubí	54.085	4	2	6
Prat de Llobregat	63.255	1	1	2
Manresa	64.385	0	2	2
Girona	70.576	1	5	6
Sant Boi de Llobregat	78.005	4	1	5
Cornellà de Lobregat	82.490	2	3	5
Reus	90.993	7	6	13
Mataró	102.018	7	2	9
Lleida	112.035	7	4	11
Tarragona	112.176	6	7	13
Santa Coloma de Gramenet	123.175	3	3	6
Terrassa	163.862	5	7	12
Sabadell	185.798	4	3	7
Badalona	210.987	7	4	11
Hospitalet de Llobregat	255.050	5	2	7

SEGUNDA PARTE

ANÁLISIS DEL ENDEUDAMIENTO Y EFECTOS DE SU CONTROL EN LAS CORPORACIONES LOCALES

II.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

Supón que eres un político medio. Estás frustrado por los déficits del presupuesto. Éstos limitan los gastos de gobierno a las partidas imprescindibles. Hay una presión constante para incrementar los impuestos. Tu empleo no es nada divertido. ¿Qué haces? Innovas. Recurras a regulaciones, préstamos garantizados, corporaciones especiales creadas por el gobierno (pero nominalmente “privadas”) –cualquier ardid que permita gastar fuera de los enloquecedores confines del presupuesto oficial-.

R.J. Samuelson (1988)

Esta cita de Samuelson ilustra de una forma sencilla la problemática que vamos a tratar en esta parte. Como ya hemos señalado, lo haremos en las haciendas locales, donde en los últimos años se ha producido un continuo crecimiento del endeudamiento, como podemos ver en el siguiente cuadro.

Cuadro II.1 Evolución del endeudamiento de las administraciones territoriales

	1984	1986	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
CCAA	123	332	425	629	946	1505	2169	2840	3545	4156	4763	5215	5348
CCLL	571	962	1287	2224	2129	2295	2362	2663	2831	3002	3111	3010	3141

Fuente: “Boletín Económico” del Banco de España.

Datos: miles de millones de pesetas. Endeudamiento de las haciendas territoriales en sentido estricto, es decir, sin incluir el endeudamiento de los organismos, entes y empresas dependientes.

CCAA: comunidades autónomas.

CCLL: corporaciones locales.

En la literatura sobre federalismo fiscal se justifican diversas razones para imponer limitaciones al endeudamiento de las haciendas locales:

a) La equidad intergeneracional, cuyo objetivo sería evitar que las generaciones actuales se endeudasen para disfrutar de mejores servicios hoy, trasladando, de una forma poco solidaria, la carga hacia el futuro.

b) Para preservar el equilibrio financiero a largo plazo, el cual podría verse comprometido debido a la menor capacidad tributaria de los gobiernos intermedios (Messere, 1993) y, en nuestro caso, de los gobiernos de niveles inferiores. Esto se debe, por un lado, a la incapacidad de acceder a los impuestos de mayor capacidad recaudatoria, y por otro a que los gobiernos de niveles inferiores se enfrentan a bases imponibles de gran movilidad¹⁴.

c) Por objetivos de equilibrio macroeconómico. Por ejemplo debido a objetivos de política económica el gobierno central, que es el encargado de conducir la política de estabilización del país, puede requerir una determinada conducta financiera a los gobiernos subcentrales, limitando su endeudamiento¹⁵.

Además de las razones enumeradas, encontramos otra línea de argumentos, apoyada en la teoría de la ilusión fiscal (Monasterio y Suárez, 1993; Estévez, 1992; Abrams y Dougan, 1986; Misiolek y Elder, 1988). Según ésta, el endeudamiento y el nivel de gasto en las haciendas locales puede alejarse del nivel óptimo si los respectivos gobiernos buscan beneficios políticos, es decir proporcionan los servicios corrientes sin exigir los impuestos necesarios para cubrirlos, cuyo coste se deja a otra corporación futura. En definitiva, los mecanismos de ilusión fiscal hacen que los ciudadanos tengan una percepción reducida del coste de los servicios que reciben.

Lo anterior se puede explicar de una manera más general y es que en lugar de contemplar la actuación de los políticos como el resultado de sus deseos de maximizar el bienestar general, es posible analizarla en términos de la maximización de su propia utilidad (Gómez, 2000). En el sector público, dicha utilidad no se traduce en el aumento de los ingresos –por lo general, tanto los políticos como los burócratas ganan lo mismo

¹⁴ Esto implica que ante un incremento de los impuestos locales, los ciudadanos podrían tomar decisiones para eludirlos. Por ejemplo, cambiando de residencia a otros municipios vecinos.

¹⁵ En el caso español esta razón adquirió mayor importancia como consecuencia de la creación de la Unión Monetaria Europea. Como es sabido, el tratado de la UE explicitó una serie de reglas de

con independencia de su “cuenta de resultados”- sino en lograr extender al máximo su esfera de influencia y en obtener el mayor número posible de votos. La combinación de ambas fuerzas explica, en buena medida, el crecimiento del sector público en las autonomías y haciendas locales, y una de las figuras más utilizadas para extender este sector público es la apelación a las operaciones de crédito.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, parece justificado el establecimiento de restricciones al endeudamiento público, aunque éstas hayan sido objeto de un alud de críticas: su cuantificación es difícil y arbitraria, las cláusulas de escape pueden hacerlas inoperantes, las sanciones por incumplimiento con frecuencia son imprecisas y poco creíbles, entre otras (González-Páramo, 1995).

Como ya avanzamos en un principio, en esta parte de la tesis trataremos de identificar los factores que explican los niveles de endeudamiento y su estructura en las corporaciones locales. En cuanto a los factores determinantes de la estructura del endeudamiento, nos centraremos en el papel que pueden jugar los límites que la regulación legal impone sobre la autonomía de endeudamiento de las corporaciones locales. Para ello nos vamos a apoyar en el marco normativo de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL), y en algunas modificaciones de la misma que se llevaron a cabo en la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social (LMFAOS).

Ciertamente, el desarrollo de un modelo explicativo del endeudamiento para este nivel de gobierno presenta una serie de complicaciones entre las que podríamos destacar la, prácticamente, inexistencia de trabajos previos sobre los que apoyarnos¹⁶. Por otro lado, para analizar cómo las restricciones sobre el endeudamiento pueden afectar a la estructura del mismo, debido a la escasez de investigaciones empíricas en nuestro país, tendremos que recurrir a la experiencia comparada con otros países donde el tema se haya trabajado más, como es el caso de los Estados Unidos.

convergencia, dos de las cuales se refieren a la sostenibilidad presupuestaria, requiriendo un déficit no superior al 3% del PIB y un volumen de deuda viva que no exceda del 60% del PIB.

¹⁶ En nuestro país, la investigación se ha dirigido más hacia el ámbito de las comunidades autónomas.

Para terminar este apartado queremos recordar que una importante aportación de esta investigación es que utiliza datos contables y presupuestarios consolidados entre cada ayuntamiento y sus respectivos entes descentralizados¹⁷.

¹⁷ Hasta donde llega nuestro conocimiento, no conocemos la existencia de ninguna otra investigación que opere con datos consolidados.

II.2 REVISIÓN DE LA LITERATURA

El tema que nos ocupa, control del endeudamiento en las administraciones del Estado, ha sido ampliamente tratado en el ámbito de los Estados Unidos. Allí la preocupación por el endeudamiento de los distintos estados surgió hacia mediados del siglo XIX, cuando una extensa serie de impagos llevó a adoptar límites al endeudamiento por parte de los respectivos parlamentos estatales (Kiewiet y Szakaly, 1996). A partir de aquí, los Estados Unidos se han constituido en el laboratorio por excelencia de las limitaciones constitucionales a la actividad de los gobiernos. En el marco de análisis general se tendrán en cuenta las lecciones de la experiencia de este país; no obstante, dada la amplia diferencia existente entre los entornos legal y político de USA y España, todo ello no puede ser directamente aplicable al caso español.

Antes de comentar las principales investigaciones sobre el tema, se ha de señalar que las restricciones legales al endeudamiento local en USA son, en general, de tres tipos: 1) los topes máximos sobre el volumen de deuda¹⁸ (*debt ceilings*), generalmente expresados como un porcentaje de la base del impuesto sobre la propiedad; 2) el requisito de que la emisión de bonos sea aprobada mediante referéndum; y 3) la regla de equilibrio presupuestario¹⁹, que puede adoptar diversas versiones en función del grado de exigencia.

Es importante resaltar que, en USA, los diferentes estados (unidades de gobierno del mismo nivel) hacen frente a limitaciones distintas, ya que éstas son establecidas por sus respectivos parlamentos. En el caso español, cuando analizamos los distintos niveles de gobierno (comunidades autónomas, haciendas locales, etc.) encontramos que todos los gobiernos de un mismo nivel están sometidos al mismo tipo de limitaciones. Esto hace que el análisis para el caso español aún sea más complicado.

¹⁸ Se ha de aclarar que, normalmente, las restricciones solamente afectan a la deuda garantizada (*full faith and credit*) por los estados, la cual está garantizada por el conjunto de ingresos públicos y el uso del poder fiscal de los estados, y no a la deuda no garantizada, que es emitida por otros entes o agencias públicas y está respaldada solamente por los ingresos del respectivo ente emisor.

II.2.1 EL CASO DE LOS ESTADOS UNIDOS

Como ya se ha comentado, existe multitud de trabajos, tanto teóricos como empíricos, que tratan sobre la eficacia de las limitaciones impuestas al endeudamiento, la imposición y el gasto. Aquí vamos a sintetizar, a nuestro juicio, los más relevantes.

En primer lugar, veremos algunos trabajos afirmando que estas limitaciones no son eficaces, porque se desplazan actividades fuera del presupuesto para escapar a los controles o se utiliza endeudamiento no considerado por las limitaciones. Tenemos en esta línea los trabajos de Bennett y Dilorenzo (1982), Blewett (1984), Bunch (1991) o Von Hagen (1991).

Bennett y Dilorenzo, estudian lo que ellos llaman *Underground Government* y encuentran que los gobiernos locales han respondido a las limitaciones sacando gastos y endeudamiento fuera del presupuesto mediante la creación de empresas y organismos²⁰. En teoría, estas empresas son financieramente independientes, pero en la práctica son fuertemente subsidiadas por los gobiernos local, estatal y federal, representando estos subsidios una obligación oculta para los contribuyentes.

Especialmente se refieren a empresas de *lease-back* como un mecanismo para eludir las limitaciones a la deuda. Estas entidades emiten bonos no garantizados para construir bienes de capital tales como escuelas u hospitales, que tradicionalmente han sido financiadas a través de bonos garantizados. Estas empresas alquilan los bienes de capital a los gobiernos, quienes pagan un alquiler utilizando sus ingresos impositivos.

Bennett y Dilorenzo no desarrollan ningún modelo formal para contrastar sus hipótesis. Lo que hacen es realizar un análisis de varianza donde utilizan la ratio *deuda no garantizada*²¹ a largo plazo entre deuda total, comparando estados sujetos a tales limitaciones con estados que no las tienen. La hipótesis nula de que la ratio media en los

¹⁹ Restringir el desequilibrio presupuestario equivale a restringir la deuda, puesto que el endeudamiento es el único medio de financiación deficitaria (Monasterio, Sánchez y Blanco, 2000).

²⁰ Ellos las llaman *off-budget enterprises* (OBES)

²¹ Es la deuda emitida por los entes descentralizados. Solamente está garantizada por estos entes y no por el gobierno de que dependen. Esta ratio puede entenderse como una medida de la descentralización de los gobiernos.

estados con límites es igual al de los estados sin límites fue verificada contra la hipótesis alternativa de que la ratio media en el primer grupo excede a la del segundo. Su principal conclusión es que las limitaciones no han logrado sus objetivos, precisamente porque los gobiernos han variado su estructura para poder saltárselas.

Blewett parte del anterior trabajo, aceptando el hecho de que estas limitaciones han provocado un cambio en la estructura de gobierno llevando a una proliferación de empresas y organismos. Aunque para él, lo importante no es la consideración de si el gasto está a un nivel óptimo o no, sino las implicaciones de este cambio de estructura sobre el efecto de ilusión fiscal y la transparencia de las actividades de los gobiernos locales.

Su análisis le lleva a la conclusión de que estas limitaciones han provocado una imprevista mejora en la estructura de los gobiernos locales ya que conllevan a unos resultados más racionales y eficientes. Su justificación es la que sigue: Estos organismos se han creado para financiar bienes de capital, mediante la emisión de obligaciones no garantizadas, que posteriormente son arrendados a las unidades de gobierno que los controlan. Estas últimas pagan unas cuotas por ello (las cuales sí están dentro del presupuesto), que son utilizadas por los organismos para satisfacer la deuda. El autor argumenta que esto es una forma de financiar gastos de capital sin que se produzca un aumento de la ilusión fiscal, y que además resulta más eficiente que hacerlo mediante una empresa privada de *leasing*, ya que esto último implicaría un mayor gasto en intereses. Por otro lado, al externalizar servicios mediante la creación de organismos se consigue un mayor grado de transparencia hacia los ciudadanos, ya que siempre será más fácil detectar una mala administración en un ente descentralizado de lo que habría sido si el servicio se hubiese realizado directamente por el gobierno, ya que en este caso sería más fácil *esconderla* dentro de su presupuesto global.

Por su parte, Bunch, en un estudio *cross-sectional* examina la relación entre los límites constitucionales a la deuda del estado y los siguientes aspectos del uso de organismos y empresas fuera del presupuesto (él las llama *authorities*): número de *authorities*, alcance

de sus funciones y la confianza del estado sobre estos organismos en cuanto a la emisión de deuda para financiar infraestructura pública.

Bunch desarrolla un modelo con varias ecuaciones donde como variables independientes utiliza las siguientes:

Dos variables binarias representativas de los límites constitucionales, una mide si el estado tiene límites sobre la deuda de obligación general y la otra si, además de este límite, tiene otros adicionales sobre la deuda no garantizada.

Variables políticas: si el gobierno ha sido mayoritariamente demócrata o republicano a lo largo del periodo (1960-1982).

Variables geográficas²²: según la zona donde se sitúa el estado.

Población: % población que vive en áreas urbanas, población del estado.

Por su parte, como variables dependientes se definen las siguientes:

El número de organismos públicos estatales.

El alcance de las funciones; medida basada en las 12 categorías que pueden ser dirigidas por estos organismos, como, por ejemplo, colegios locales, vivienda o autopistas. Se trata de especificar cuántas de estas funciones son dirigidas por uno o varios organismos dentro de un estado.

El porcentaje sobre la deuda total emitida por estos organismos para financiar infraestructura pública.

Los resultados principales de la investigación son que los límites al endeudamiento provocan que en los estados haya un mayor número de *authorities*, que desempeñan

²² El uso de “authorities” puede ser debido, en parte, a un proceso de aprendizaje en el cual los estados imitan su propio éxito y el de sus estados vecinos.

más funciones y que emiten mayor cantidad de deuda destinada a la construcción de infraestructura pública.

Su conclusión final está en la línea de que los políticos utilizan las *authorities* como medio de saltarse los límites constitucionales al endeudamiento, más que siguiendo criterios de eficiencia.

Por último, Von Hagen analiza el efecto de las restricciones fiscales sobre las políticas presupuestarias. Argumenta que los estados pueden evitar los límites a la deuda sacando actividades fuera del presupuesto. Utilizando datos para el periodo 1975-1985 realiza un análisis de regresión, para lo cual emplea las siguientes variables:

Variables independientes (representan las distintas limitaciones):

DLI y **DLII** son variables que reflejan la existencia de límites al endeudamiento.

BBR = requisitos de presupuestos equilibrados (lo cual tiene un efecto parecido a los límites sobre la deuda). Se utiliza un índice que va de 0 (no hay ningún requisito) a 10 (requisitos muy estrictos) y se dividen los estados en tres grupos; severidad baja (1 a 4), severidad media (5 a 8) y severidad alta (9 a 10).

Variables dependientes (indicadores de desempeño fiscal):

Deuda per cápita

Crecimiento de la deuda entre 1975 y 1985

Ratio entre deuda no garantizada y deuda garantizada

Ratio entre deuda y renta personal

Con las anteriores variables trata de responder a dos preguntas:

¿Cambia significativamente el desempeño fiscal promedio debido a la existencia de límites a la deuda?

¿Cambia significativamente el desempeño fiscal promedio con el grado de severidad de BBR?

Von Hagen realiza un análisis de varianza, donde hace comparaciones entre dos grupos; estados que tienen **DLI** (o **DLII**) con estados que no los tienen, para cada una de las variables a explicar. También hace lo mismo con el grado de severidad para los tres grupos, comparándolos dos a dos.

Sus resultados indican que, si bien las ratios *deuda del estado per cápita* y *deuda/renta* son mayores en estados sin limitaciones, las diferencias no son significativas. En cambio sí encuentran diferencias significativas en la ratio *deuda no garantizada/deuda garantizada*, siendo ésta mayor en los estados con límites. Es importante resaltar que los límites sólo restringen el uso de deuda garantizada. Por lo tanto su principal conclusión es que los límites afectan la elección de los instrumentos para endeudarse más que a la decisión de emitir deuda o no.

En contraste con lo anterior, otros autores como Pogue (1970) o Kiewiet y Szakaly (1996) llegan a la conclusión de que estas limitaciones resultan eficaces. El primero, en un trabajo sobre los efectos de los límites legales al endeudamiento, utiliza datos *cross-section* de 48 estados USA y de 173 áreas metropolitanas, haciendo la estimación en dos años diferentes. Pogue desarrolla el siguiente modelo:

$$E/P = a_0 + a_1X_1 + \dots + a_9X_9 + a_{10}L + U \quad (1)$$

$$R/E = b_0 + b_1X_{10} + b_2L + V \quad (2)$$

$$D/P = c_0 + c_1X_1 + \dots + c_6X_6 + c_7L + W \quad (3)$$

Siendo las variables dependientes:

(1) gastos totales menos transferencias recibidas (o gastos financiados con fuentes propias y endeudamiento), per cápita (E/P).

- (2) porción del gasto financiada a partir de fuentes distintas del endeudamiento (R/E).
- (3) volumen de deuda per cápita (D/P).

Por su parte, las variables independientes que utiliza son las siguientes:

X_1 a X_9 son variables de control, como la renta, la inversa de la densidad de población, el incremento poblacional, y otras relacionadas con la estructura por edades y con la distribución espacial de la población.

X_{10} representa los gastos de capital como porcentaje de los gastos sin transferencias.

L es la variable representativa de los límites legales, que toma el valor 1 si existen límites sobre el volumen de deuda y 0 caso de que no existan límites.

U , V , W son variables aleatorias, error en la estimación.

Sus resultados muestran que los límites parecen tener el efecto de restringir el uso de la financiación mediante deuda por parte de los gobiernos locales, aunque es posible que tengan también algunos efectos no deseados. En concreto, los resultados sugieren que los límites a la deuda no sólo disminuyen el gasto local, sino también el gasto estatal-local agregado, de tal modo que niveles inferiores de deuda pueden aparecer asociados a niveles inferiores de servicios públicos.

Por su parte, Kiewiet y Szakaly estudian la relación existente entre los diferentes tipos de límites al endeudamiento y la cantidad total de deuda emitida por los estados. La característica distintiva de su trabajo es precisamente el considerar por separado los diferentes tipos de límites.

Para ello se analizan en primer lugar los diferentes tipos de limitaciones a la emisión de deuda garantizada, obteniéndose las siguientes formas básicas: (i) exigencia de un referéndum para aprobar nuevas emisiones de deuda; (ii) requisito de que las emisiones de deuda sean aprobadas por una supermayoría (del 60 al 75%) de la legislatura del estado; (iii) prohibición contra la emisión de deuda; (iv) una limitación a la emisión de

deuda como proporción de los ingresos impositivos, gastos, valor de la propiedad inmobiliaria u otro indicador de ingresos del estado.

Para comprobar sus hipótesis utilizan datos de los 50 estados USA para el periodo 1961-1990, estimando varias ecuaciones donde las variables dependientes son los diferentes tipos de deuda²³ expresado en términos per cápita. Como variables independientes, entre otras utiliza: Los diferentes tipos de límites sobre la deuda que se reflejan mediante variables binarias; la renta personal per cápita; porcentaje de la población entre 5 y 17 años (a más chicos en edad escolar se necesitan más fondos para la construcción de escuelas) o la ideología política del equipo de gobierno.

Kiewiet y Szakaly concluyen que el nivel de deuda existente en un periodo depende del tipo límite establecido. Concretamente, son la prohibición al endeudamiento y la exigencia de referéndum los límites que resultan ser eficaces para restringir el endeudamiento.

Como podemos ver, sus resultados son contrarios a los de otras investigaciones previas, que encontraban ineficaces las limitaciones para contener la deuda. Los autores explican este hecho sobre la base de la mayor profundidad de su trabajo, en concreto afirman “...la mayoría de los estudios previos examinan uno o dos años de datos, nosotros en cambio basamos nuestros resultados sobre observaciones de 50 estados en un periodo de 30 años. Además, analizamos el contenido de los diferentes tipos de límites y cómo interactúan unos con otros, a diferencia de la mayoría de los estudios previos que basan su análisis sobre una única medida de limitación a la deuda, o sobre algún tipo de índice compuesto”.

Otro resultado que se desprende de este trabajo es que la imposición de límites restrictivos al nivel de estados, puede provocar un desplazamiento de la emisión de deuda a gobiernos de nivel local. Por el contrario, no encuentran que las limitaciones en la deuda garantizada lleven a un cambio en la estructura de la deuda hacia otras modalidades no garantizadas, que no están sujetas a límites.

²³ Deuda del estado garantizada, deuda del estado no garantizada, deuda total del estado y deuda total del estado y gobiernos locales.

Farnham (1985) obtiene unos resultados intermedios al trabajar con una muestra de 2.087 comunidades con una población igual o superior a los 10.000 habitantes (es el único trabajo que utiliza como unidad de análisis la comunidad).

Farnham hace referencia al hecho de que la proliferación de unidades gubernamentales y el creciente uso de la deuda no garantizada han sido dos de las consecuencias que se derivan de la imposición de límites sobre el endeudamiento de los gobiernos locales. Este autor realiza su análisis con datos de 1976-1977, utilizando como variables dependientes los niveles per cápita de deuda total, de deuda de obligación general y de deuda no garantizada.

Como variables independientes utiliza las siguientes:

Representativas de las restricciones a la deuda: variables binarias, **DL**, existencia de topes máximos, **NPEL**, presencia de cláusulas que permitan exceder los límites, **REF**, requisito de celebración de referéndum, **GM**, referéndum con mayoría cualificada.

Para contrastar la posibilidad de que exista un efecto *traslación de la carga* en la decisión sobre el nivel de deuda: población, crecimiento de la población, porcentaje del stock de vivienda ocupado por sus propietarios, porcentaje de población menor de 18 años, porcentaje de población mayor de 64 años, porcentaje de ingresos de la localidad procedentes de fuentes de ingresos propias.

Para ver el efecto de desempeñar diferentes funciones: variables binarias que indican si se tiene un sistema de transportes, escuelas propias, etc.

Otras: renta per cápita, densidad de población y tres variables binarias para introducir el efecto de la zona geográfica.

Farnham encuentra que los límites sobre la deuda local impuestos por los estados tienen un efecto negativo sobre los niveles brutos per cápita de deuda local, reduciendo tanto la deuda de obligación general como la deuda no garantizada, aunque se detecta cierta sustitución del primer tipo de deuda por el segundo en aquellas comunidades sujetas a límites más estrictos.

Otro grupo de autores, entre ellos Marlow y Joulfaian (1989) o Merrifield (1994), cambian el enfoque en sus trabajos y buscan si la descentralización²⁴ de servicios está motivada por el intento de evadir las limitaciones²⁵. Los primeros intentan explicar el tamaño de las actividades que los gobiernos tienen situadas fuera del presupuesto. Introducen en su análisis un concepto nuevo, este es el de *costes relativos*. Resumiendo, la idea sería que, para financiar un nivel dado de actividad pública, los gobiernos utilizarán las fuentes de financiación relativamente más baratas. Como fuentes de financiación, entre otras opciones, tenemos: impuestos, endeudarse directamente²⁶, o hacerlo indirectamente²⁷ creando empresas y organismos. Las limitaciones que se impongan a los gobiernos pueden afectar a sus costes relativos de financiación y, por lo tanto, al tamaño y estructura de los mismos.

Formalmente desarrollan un modelo donde la variable dependiente es el tamaño de las actividades de los gobiernos que están fuera del presupuesto y donde, como variables explicativas, utilizan el tamaño de las actividades dentro del presupuesto y una serie de variables que miden los costes relativos de las diferentes formas de financiación. Su modelo es el siguiente:

$$OFF = f(ON, GRANTS, TEL, DEBT, GON)$$

Donde,

OFF es el tamaño de las actividades de los gobiernos que están fuera del presupuesto, medido como el gasto total de las empresas de los gobiernos locales y del gobierno del estado.

ON es el tamaño de las actividades dentro del presupuesto, medido como los gastos totales del gobierno y, en una segunda especificación, como gastos per cápita.

²⁴ Esta es la variable que tratan de explicar.

²⁵ En este caso sobre la imposición y el gasto.

²⁶ Lo reflejará el presupuesto.

²⁷ No aparecería en el presupuesto, con lo que no estaría sujeto a las restricciones.

GRANTS es la ratio entre subvenciones e ingresos.

TEL es una variable binaria que toma valor 1 si existen límites a la imposición y al gasto.

DEBT es la ratio de deuda entre ingresos totales (financiar mediante deuda crea la ilusión fiscal de una reducida carga impositiva).

GON es el crecimiento de los gastos ON en un periodo de seis años.

Sus principales resultados muestran que la variable ON tiene un efecto positivo sobre OFF, lo que indica que cuanto mayor sea el gasto dentro del presupuesto mayor será éste también fuera del mismo. Por el contrario, las subvenciones recibidas tienen un efecto negativo, lo que indica que éstas, al reducir el *precio* de las actividades de los gobiernos, también reducen la necesidad de *esconder* estas actividades sacándolas fuera del presupuesto. En cambio encuentran que las limitaciones a la imposición y al gasto (TEL) no son significativas a la hora de explicar el tamaño del sector público oculto. Respecto a esto último señalan que puede ser debido a que los datos *cross-section* utilizados no representen la situación de estado estacionario.

Por su parte, Merrifield desarrolla dos modelos econométricos para explicar las actividades²⁸ de los gobiernos fuera del presupuesto (**OFF**). Estos son usados para validar las, en cierto modo contradictorias²⁹, hipótesis de Bennett y Dilorenzo (1982) y Marlow y Joulfaian (1989), además de otras propias.

La mayor premisa de estos modelos es que los políticos prefieren un mayor tamaño de las actividades, y por tanto gasto, del gobierno. Además, la tendencia expansionaria es probablemente mayor en actividades fuera del presupuesto (**OFF**) que en las actividades que están dentro del presupuesto (**ON**), ya que los costes son mejor dispersados y

²⁸ En el sentido de descentralización de servicios.

²⁹ Recordemos que Bennett y Dilorenzo habían encontrado que los gobiernos creaban empresas fuera del presupuesto para escapar a los límites, mientras que Marlow y Joulfaian argumentaban que los límites no explican el hecho de descentralizar.

escondidos en las primeras, especialmente cuando se han financiado con deuda a largo plazo.

Para medir el tamaño de las **OFF** se tomó como *proxy* la deuda no garantizada a largo plazo (**LTNGD**). En un modelo la variable dependiente utilizada fue **LTNGD** per cápita en 1987. En el otro fue el cambio en **LTNGD** per cápita durante el periodo 1982-1987. Los resultados generales de los dos modelos fueron muy similares.

Como variables independientes, entre otras, utiliza las siguientes: existencia de un presupuesto anual, cambio en gastos de gobierno per cápita 1980-85, cambios en subvenciones del gobierno federal al gobierno de los estados 1982-87, límites sobre deuda de obligación general³⁰, partido político en el gobierno, ingresos impositivos per cápita, densidad de población y ratio crecimiento de la población.

Finalmente, la posible contradicción entre Bennett y Dilorenzo (1982) y Marlow y Joulfaian (1989) no fue resuelta. Algunos de los coeficientes sugieren una relación complementaria entre **ON** y **OFF**, otros sugieren que **OFF** es percibido como sustituto de **ON**. De todas formas los resultados sugieren que esta sustitución ocurre en el corto plazo, mientras que pueden ser complementarios en el largo plazo.

II.2.2. EL CASO ESPAÑOL

En nuestro país no existen demasiadas investigaciones empíricas sobre la eficacia de las restricciones al endeudamiento, situación más patente en el caso particular de las haciendas locales. Haciendo un repaso de la literatura sobre el tema se puede citar a Estévez (1992); Villanueva (1992); Salinas, Buide y Domínguez (1996); Ezquiaga (1996); Espina (1997); o Arnau (1997). Todos ellos, después de describir esta regulación, realizan un análisis crítico de la misma, llegando a la conclusión de que la aplicación de estos límites puede llevar a resultados perversos. No obstante, en general no se va más allá de una mera exposición teórica del tema.

³⁰ Estos resultan no significativos.

Son Monasterio, Sánchez y Blanco (1999) los autores que más han centrado su trabajo en el análisis de la eficacia relativa de cada uno de los elementos de control del endeudamiento público. Estos autores realizan un estudio empírico del caso español, tomando como unidad de análisis a las CCAA durante la década de los noventa. En él contrastan la relación entre el uso de préstamos a corto plazo y el incumplimiento del límite de deuda de los “Escenarios de Consolidación Presupuestaria” (ECP)³¹. Sus resultados muestran que hay un cierto incremento de este tipo de deuda, concentrado precisamente en aquellas CCAA que se acercan o incumplen el límite de deuda máxima fijado en su ECP. En palabras de los autores (pág. 29) *“Esta manera de proceder nos estaría mostrando un uso indebido de las operaciones de tesorería para otros fines, puesto que la renovación continua de la deuda a corto plazo permite hacerla equivalente a la de largo plazo”*.

Posteriormente, estos autores (Monasterio, Sánchez y Blanco, 2000) hacen un nuevo análisis empírico para contrastar la eficacia de los distintos instrumentos de control del endeudamiento autonómico durante el periodo 1990-1996, formulando el siguiente modelo:

$$\text{DEUDA} = f(\text{VAB}, \text{INCON}, \text{COFIN}, \text{CARGA}, \text{INVER}, \text{ECP})$$

Donde,

DEUDA es la deuda a largo plazo per cápita.

VAB es el valor añadido bruto per cápita (a mayor VAB, mayor capacidad de endeudamiento).

INCON es la financiación incondicionada (tributos cedidos, tasas transferidas, porcentaje de participación en los ingresos del estado y transferencias sanitarias). La variable recoge una medida de la capacidad fiscal. Se espera una relación inversa.

³¹ En 1992 aparecen los ECP, donde se fijan los importes máximos de déficit y deuda pactados de modo bilateral entre la administración central y cada una de las CCAA. Cabe señalar que los préstamos a corto plazo no son computables a efectos del cumplimiento de los ECP.

COFIN es la inversión cofinanciada (por ejemplo la financiación conseguida a través del Fondo de Cohesión). Debería suponer un efecto de arrastre y por tanto tener asociado un mayor endeudamiento.

CARGA, INVER y ECP relativas a los diferentes límites de endeudamiento. Son variables binarias que recogen el cumplimiento (valor uno) o no de las correspondientes limitaciones. Si las reglas son realmente efectivas su cumplimiento debería traducirse en una reducción del nivel de endeudamiento.

Sus resultados, en referencia a los límites al endeudamiento, muestran que no han resultado realmente efectivos a lo largo del periodo, a excepción de **ECP** que presenta un efecto negativo sobre el nivel de endeudamiento.

Por otro lado, también se ha hecho referencia a la tendencia de los gobiernos subcentrales a desplazar parte de su endeudamiento fuera del presupuesto sujeto a control, creando entes y empresas al margen del mismo (Sánchez 1995; Monasterio 1996; Ezquiaga 1996; Arnau 1997; Iturriaga, 1997 y Gómez 2000) aunque, en la bibliografía revisada, ninguno de ellos se ha preocupado en buscar una relación entre la creación de estas empresas y entes y el nivel de endeudamiento total en las corporaciones locales. Si bien Sánchez (1995) plantea esto como una línea de investigación que queda abierta en el futuro. Quizás Monasterio, Sánchez y Blanco (1999) han sido los que se han preocupado más en buscar esta relación. En su trabajo plantearon el problema de creación de empresas y entes al margen del presupuesto como medida de enmascaramiento de la deuda. No obstante, acaban por decir que, ante la carencia de datos desagregados, no les ha sido posible contrastar ninguna hipótesis.

Otro grupo de autores entre los que podemos destacar a Clos (1995); Arnau y Guerrero (1995); Valdés (1995); Torres y Pina (1999) o Santos (1999) centran sus análisis en las empresas del sector público local, pero sin buscar una conexión con las restricciones legales al endeudamiento. Como mucho, algunos de ellos hacen referencia al uso de estas empresas con el objetivo de eludir los controles y requisitos legales.

Por otra parte, investigaciones dirigidas al estudio de factores explicativos del endeudamiento, en nuestro país, son relativamente abundantes, aunque casi en su totalidad se dirigen sobre el ámbito de las CCAA. Entre otros, podemos encontrar a Monasterio y Suárez (1993), García-Milá y McGuire (1993) o Montesinos y otros (2001). Éstos últimos estudian las variables, básicamente de tipo económico, que permiten explicar la deuda de las CCAA en el periodo 1994-1999, concluyendo que las variables que mejor explican este endeudamiento son el nivel de competencias adquirido, el PIB y el gasto total destinado a transferencias.

Únicamente encontramos una investigación centrada en los gobiernos locales, Brusca y Labrador (1998), que analizan el endeudamiento de los ayuntamientos de Cataluña³² para los años 1993 y 1994. De sus resultados se desprende que son los gastos totales por habitante y el índice de ahorro bruto las variables que mejor explican el nivel de endeudamiento.

II.2.3 CONCLUSIONES

De las investigaciones presentadas en el desarrollo del presente capítulo, se desprende que la evidencia empírica internacional sobre el tema de las limitaciones al endeudamiento no es concluyente, y se constata que no existe un esquema teórico claro alrededor del cual se hayan estructurado los diferentes trabajos de investigación realizados hasta el momento. Sin embargo, queda reforzada la hipótesis de que, por parte de los gobiernos, existe una tendencia al uso de instrumentos que reduzcan el control a que están sometidos desde instancias superiores, como son la creación de entes fuera del presupuesto y el sesgo hacia la utilización de determinados pasivos financieros que no quedan incluidos dentro de los límites.

Por otro lado, en el ámbito español, se observa la carencia de investigación empírica, que se acrecienta para el caso particular de las haciendas locales. No obstante, los trabajos teóricos al respecto son una valiosa ayuda a la hora de definir las hipótesis que se deben contrastar.

En cuanto a la literatura centrada en modelizar los factores que explican el endeudamiento, podemos afirmar que, en nuestro país, el ámbito local es prácticamente inexistente, habiéndose dirigido ésta a analizar la situación de las CCAA.

³² Su trabajo trata exclusivamente de los ayuntamientos, sin considerar a sus entes descentralizados.

II.3 NORMATIVA LEGAL ESPAÑOLA

No es hasta la promulgación de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL en adelante), cuando aparece una completa regulación de las corporaciones locales que, entre otras cosas, se ocupa de limitar el acceso al endeudamiento de estas entidades. Posteriormente, se producen algunas modificaciones de la misma, que afectan a las anteriores restricciones para endeudarse, como son la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social (LMFAOS en adelante) y la Ley 50/1998, siendo éstas cada vez más restrictivas. Finalmente, en noviembre de 2001 fue aprobada la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, ley que prácticamente no deja opción de recurrir al endeudamiento como recurso financiero.

Teniendo en cuenta el ámbito temporal en el que se va a desarrollar la parte empírica de esta investigación, nos vamos a centrar en la LRHL, de la cual procedemos a destacar los aspectos más importantes.

Esta ley considera como un recurso de la hacienda de las entidades locales el producto de las operaciones de crédito y regula el régimen jurídico-financiero de las operaciones financieras pasivas de estas entidades, fundamentalmente dentro de su título primero, “Recursos de las Haciendas Locales”, capítulo VII, “Operaciones de crédito” (artículos 49-56).

- a) El artículo 50.1 afecta el endeudamiento a medio y largo plazo en operaciones de inversión.
- b) El artículo 52 dispone que las entidades locales podrán concertar operaciones de tesorería³³ (en adelante OT), por plazo no superior a un año, con cualesquiera entidades financieras, para atender sus necesidades transitorias de tesorería, siempre que en su conjunto no superen el 35 por ciento de sus ingresos liquidados por operaciones corrientes en el último ejercicio liquidado.

³³ El término *operaciones de tesorería* corresponde a una expresión presupuestaria y no contable. Desde la perspectiva contable el término *tesorería* hace referencia a *recursos aplicados*, en cambio desde la

- c) El artículo 53 en su punto 1 dice que toda operación de crédito para inversiones debe acordarse por el pleno de la corporación, previo informe de la intervención, en el que se analizará la capacidad de la entidad local para hacer frente a las obligaciones que de ellas se deriven para la misma. En cambio, en su punto 2, hace referencia a que las OT, cuando su monto no supera el 5 por ciento de los ingresos corrientes liquidados, pueden ser aprobadas por el presidente de la corporación –informando al pleno- obviando la exigencia general de aprobación por el pleno, previo informe de la intervención.
- d) El artículo 54.1 dispone que las operaciones de crédito a formalizar con el exterior y las que se instrumenten mediante emisiones de deuda precisarán de la autorización de los órganos competentes del Ministerio de Economía y Hacienda. Seguidamente, en el punto 2 de este mismo artículo, se especifica que la concertación de créditos y concesión de avales, en general, exigirá autorización de los órganos competentes del Ministerio de Economía y Hacienda, salvo que la comunidad autónoma a que aquella pertenezca tenga atribuida en su estatuto competencia en la materia, en cuyo caso corresponderá a la misma. En el caso que nos ocupa, el organismo encargado de dar autorización es la Dirección General de Política Financiera a través del Departamento de Economía y Finanzas.
- e) El artículo 54.3 dispone que las entidades locales no precisarán autorización para concertar operaciones de crédito de las establecidas en el apartado anterior cuando la cuantía de la operación proyectada no rebase el 5 por 100 de los recursos liquidados de la Entidad por operaciones corrientes, deducidos de la última liquidación presupuestaria practicada. Además, se precisará que la carga financiera³⁴ anual derivada de la suma de las operaciones vigentes concertadas por la entidad local y de la proyectada, no exceda del 25 por 100 de los recursos de la misma a que en este apartado se ha hecho referencia.
- f) El artículo 54.5 dispone que en el caso de créditos u otras operaciones financieras que, por haberse concertado en divisas o con tipos de interés variables o amplios periodos de carencia, supongan un diferimiento de la carga financiera deberá

perspectiva presupuestaria estamos hablando de un *origen de recursos* utilizado, en teoría, para cubrir situaciones transitorias de financiación.

³⁴ El artículo 54.4 indica que por carga financiera se entenderá la suma de las cantidades destinadas en cada ejercicio al pago de las anualidades de amortización, de los intereses y de las comisiones correspondientes a las operaciones de crédito formalizadas o avaladas, con excepción de las operaciones de tesorería.

efectuarse, a los efectos de lo dispuesto en el apartado anterior, una imputación anual de los correspondientes gastos financieros con arreglo a los criterios que se fijen reglamentariamente.

- g) El artículo 55 dispone que los organismos autónomos podrán concertar operaciones de crédito en las condiciones establecidas en los artículos precedentes. Estos créditos concertados se tendrán en cuenta a efectos del cálculo de la carga financiera de la entidad local de que dependen, a cuyo efecto se utilizarán los presupuestos consolidados de ésta.
- h) Además (art. 54.6) las leyes de Presupuestos Generales del Estado pueden fijar límites globales al acceso al crédito de las entidades locales cuando se den circunstancias que coyunturalmente aconsejen tal medida por razones de política económica general, aunque se trata de una posibilidad que no ha sido ejercida nunca por el estado.

II.4 DEBILIDADES DE LA LRHL

Una vez descritas las restricciones legales, vamos ahora a indicar los obstáculos que pueden impedir que estas restricciones sean eficaces.

En primer lugar, puede ser que los límites se incumplan y no haya consecuencias posteriores debido a las dificultades de aplicar medidas sancionadoras contra las corporaciones locales (Monasterio, 1996; Arnau, 1997 o Valiño, 1998). Además, los Tribunales de Cuentas no suelen tener los suficientes medios para auditar a todas las entidades locales. Como expresa Cortés (1999), se necesitaría una ley de auditorías municipales que obligase a todos los ayuntamientos a ser auditados y, si fuera necesario, mediante la contratación de auditores privados.

Por otro lado, existen múltiples vías para sortear los distintos límites establecidos, por ejemplo hinchar³⁵ los derechos reconocidos pendientes de cobro para ampliar la base de las ratios de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (Ezquiaga, 1996).

Si nos centramos en el endeudamiento a medio y largo plazo, podemos ver que para el cálculo de la carga financiera solamente computa el endeudamiento de los ayuntamientos y sus OA, pero no el de sus SM dependientes. Por lo que otra vía para sortear estas limitaciones es concentrando gran parte del endeudamiento en estas últimas.

En cuanto a las operaciones de tesorería, la regulación se muestra más flexible. Estas no computan para el cálculo de la carga financiera. Además, el presidente de la corporación tiene mayor autonomía para concertarlas respecto al resto de endeudamiento. Asimismo, la legislación no determina su forma de concertación, ni tampoco concreta su finalidad o aplicaciones³⁶. Estas características pueden provocar que exista un exceso de utilización de estas operaciones con otros fines, motivado por el hecho de que se puede tener un

³⁵ No dando de baja derechos que nunca se van a poder cobrar.

³⁶ Al respecto, Salinas y otros (1996:359) califican como *liberalidad absoluta* el amplio espectro de aplicaciones posibles para este tipo de operaciones.

manejo más libre o discrecional de las mismas. Ver, en este sentido, Arnau (1997)³⁷ y Calvo del Castillo (1997).

Por otra parte, el límite del 35% sólo se tiene en cuenta para el ayuntamiento pero no para sus OA y SM. Problema este citado por algunos autores, como Espina (1997) o Arnau (1997). En palabras de este último (pag. 709): *“Considerar una posible no limitación en la cuantía de las operaciones de tesorería concertadas por los OA y las SM de capital íntegramente local supone además un notable estímulo a la desintegración de las Corporaciones Locales (Ayuntamientos, Diputaciones provinciales, Cabildos insulares) en estas otras modalidades específicas de gestión de sus servicios, fomentando la huida tanto del Derecho administrativo como del Derecho financiero”*

Finalmente, el art. 54.1 establece un sesgo a favor del endeudamiento mediante créditos bancarios y en contra de la emisión de deuda. Por este motivo, la estructura del endeudamiento podría estar sesgada hacia pasivos financieros de mayor coste, como son los créditos bancarios, al estar sometido el recurso a la deuda a autorización expresa de los órganos competentes del Ministerio de Economía y Hacienda.

³⁷ Este autor argumenta lo siguiente (pág.650): *“...Nuevo portillo abierto a la operativa financiera de las Corporaciones Locales, que pueden pagar, cumulativamente, con las operaciones de crédito a largo o medio plazo (empréstitos, préstamos o créditos) y con las de corto plazo (operaciones de tesorería), cuya cancelación anual puede convertirse en pura fórmula, provocando reiteradamente la reapertura de nuevas operaciones de forma inmediata”*.

II.5 ESTUDIO EMPÍRICO DEL CASO CATALÁN

II.6.1 DEFINICIÓN DE LAS HIPÓTESIS

El análisis empírico incluye los ayuntamientos de Cataluña con una población igual o superior a 10.000 habitantes. La mayor parte de los datos que se utilizan en esta investigación proceden de las sucesivas publicaciones de la *Sindicatura de Comptes de Catalunya*. Se ha utilizado la Cuenta General de las Corporaciones Locales, donde se encuentra, de forma individualizada, información presupuestaria y contable de la propia entidad, de los organismos autónomos y de las sociedades mercantiles de capital íntegramente propiedad de las mismas. En particular, se ha trabajado con los datos de la cuenta del resultado económico-patrimonial, el balance de situación y el estado de liquidación del presupuesto. Además, también se ha tomado información del Anuario Comercial de España³⁸.

En la muestra utilizada no se ha incluido el ayuntamiento de Barcelona debido a que su tamaño podría sesgar los resultados del estudio. También se han omitido los ayuntamientos de Sant Quirze del Vallès y Badia del Vallès debido a la carencia de datos de balance. La muestra final ha quedado compuesta por un total de 87 ayuntamientos.

Cuadro II.2 Descripción de la muestra por tramos de población

Población	Ayts		Habitantes		Presupues. Gastos		Presupu. ingresos	
	Total	%	Total	%	Total (1)	%	Total (1)	%
10000<X<20000	45	51,72	631.762	19,07	67.897.723	23,35	72.070.441	23,25
20000<X<50000	24	27,59	756.877	22,85	67.378.363	23,35	70.287.758	22,68
X>50000	18	20,69	1.923.579	58,07	155.489.235	53,47	167.557.475	54,06
TOTAL	87	100	3.312.218	100	290.765.321	100	309.915.674	100

Fuente: Elaboración propia.

(1) Datos en miles de pesetas. Se utilizan valores promedios para los años 1995 y 1996.

³⁸ Publicación del Servicio de Estudios de "la Caixa" que divulga datos socio-económicos de ámbito municipal.

En cuanto a las hipótesis de trabajo, después de haber repasado una parte importante de la literatura sobre el tema del control del endeudamiento en los gobiernos subcentrales, hemos definido las siguientes:

H₁: Niveles altos de descentralización de servicios, en forma de SM, afectarán positivamente al nivel de endeudamiento a medio y largo plazo consolidado.

H₂: Las operaciones de tesorería se están utilizando con fines diferentes al de cubrir desfases transitorios de tesorería.

En este sentido, cabe señalar que la figura de SM se está utilizando cada vez más para llevar a término nuevos proyectos de inversión por parte de los gobiernos locales, aludiendo para ello a cuestiones de flexibilidad, eficacia y eficiencia. Al respecto, Valdés (1995:73) expone lo siguiente: “...Indudablemente la prestación de servicios de forma directa por la propia corporación o por un organismo autónomo queda sometida, en todos los aspectos de gestión, al conjunto de la normativa administrativa y presupuestaria que pesa sobre las corporaciones locales, mientras que la gestión mediante sociedad mercantil permite en diversos aspectos una mayor agilidad en la toma de decisiones para la consecución de los fines propuestos”. No obstante, algunos autores expresan sus dudas respecto al verdadero motivo que ha llevado a crear estos entes (Iturriaga, 1997). Nosotros pensamos que aunque el principal motivo para crear estos entes tuviese que ver con las cuestiones mencionadas de flexibilidad, eficacia y eficiencia, una vez creados podrían utilizarse como una válvula de escape a la presión de los límites. Por ello, nuestra primera hipótesis se apoya en la definición de las restricciones legales sobre el endeudamiento que, como hemos visto, otorgaba una mayor libertad para endeudarse a las SM respecto a los OA o la propia entidad local.

En cuanto a la segunda de las hipótesis, podemos pensar que, gracias a la mayor facilidad para concertar este tipo de operaciones, se han estado utilizando para financiar gastos en lugar de dedicarlas a cubrir desfases de tesorería. Para ello se van renovando

continuamente a su vencimiento, con lo que acaban siendo equivalentes al endeudamiento a medio y largo plazo pero sin sufrir algunas de las restricciones que afectan a éste; como es la afectación a operaciones de inversión, el cómputo dentro de la carga financiera o la necesidad de que la deuda sea aprobada por el Pleno de la corporación previo informe de la Intervención.

En el siguiente apartado procedemos a hacer una breve descripción de los estados contables y presupuestarios que se van a utilizar para el contraste de las hipótesis.

II.5.2 LA CONTABILIDAD PÚBLICA DE LAS ENTIDADES LOCALES

Son tres las normas que concretan el sistema contable de las entidades locales:

1. El Real decreto 500/1990, de 20 de abril, que desarrolla la Ley de Haciendas Locales en materia presupuestaria.
2. Orden de 20 de septiembre de 1989, relativa a la estructura presupuestaria.
3. Orden de 17 de julio de 1990, del Ministerio de Economía y Hacienda, “La instrucción de contabilidad para la Administración Local (ICAL)”.

La orden de 6 de mayo de 1994, del Ministerio de Economía y Hacienda, por la cual se aprueba el Plan General Contable Público, está pendiente de desarrollo para la administración local.

El presupuesto

El presupuesto es el plan financiero anual aprobado por los órganos de representación popular; incluye el nivel de gasto autorizado y la previsión de ingresos para que el poder ejecutivo realice las funciones que tiene encomendadas. El presupuesto es un mandato del poder legislativo al poder ejecutivo; por lo tanto, la información presupuestaria tiene un gran valor práctico para la gestión de los recursos públicos en todo el proceso de ejecución y para rendir cuentas.

La ICAL establece como fines de la contabilidad registrar la ejecución del presupuesto general de la entidad y poner de manifiesto los resultados presupuestarios. En el primer caso se registran los créditos iniciales, las modificaciones y todas las fases de ingreso o gasto. Para establecer los resultados presupuestarios, se utiliza el criterio de liquidación de los ingresos y de reconocimiento de obligaciones derivadas del gasto.

El estado de liquidación del presupuesto corriente incluye la liquidación del presupuesto de gastos e ingresos y el resultado presupuestario. Para la liquidación del presupuesto, la información relevante es la que hace referencia a las obligaciones reconocidas y los ingresos contraídos o liquidados, es decir, informa sobre los derechos y las obligaciones derivadas de la ejecución del presupuesto. Así pues, no incluye aquellos gastos que no estén formalizados en una factura aceptada y no deriven en una obligación hacia terceros, como pueden ser las amortizaciones o las provisiones para insolvencias. El resultado presupuestario mide en qué medida los recursos obtenidos durante el ejercicio han sido suficientes para financiar los gastos.

La cuenta de resultados

La cuenta de resultados recoge los resultados del ejercicio desde el punto de vista económico-patrimonial. Establece el resultado como diferencia entre los ingresos y los gastos contemplados como variaciones económico-patrimoniales. Aplica el principio del devengo. Si el resultado es positivo, se incrementa el patrimonio neto y, si es negativo, disminuye.

Diferencias entre el resultado presupuestario y el económico-patrimonial

El resultado presupuestario y el resultado que corresponde a la cuenta de resultados utilizan criterios de registro diferentes para establecer los ingresos y los gastos. El presupuesto elabora el resultado como la diferencia entre los derechos liquidados y las obligaciones reconocidas a terceros y formalmente aprobadas durante un ejercicio presupuestario. En cambio, la cuenta de resultados aplica el principio del devengo, de prudencia y de correlación de ingresos y gastos, con la finalidad de establecer la

diferencia entre las operaciones o situaciones que añaden o restan valor al patrimonio durante un ejercicio económico.

El remanente de tesorería

El remanente de tesorería está integrado por los derechos pendientes de cobro y las obligaciones pendientes de pago acumulados y vencidos, sean presupuestarios o no, a 31 de diciembre, junto con los fondos líquidos de la entidad: tesorería, cuentas bancarias e inversiones no presupuestarias de suficiente liquidez. Esta magnitud pretende reflejar la liquidez acumulada total de la entidad en un momento dado que se encuentra disponible para financiar gasto futuro. El remanente se puede desglosar en remanente de tesorería afectado y no afectado. Este último, si es positivo, es una fuente de financiación de libre disposición para la entidad.

El balance de situación

El balance de situación describe las fuentes de financiación (pasivo) y su aplicación o destino (activo). En el ámbito privado informa de la solvencia a corto y largo plazo, aunque en el caso de las administraciones públicas su utilidad es menor.

La solvencia a corto plazo en la empresa se valora relacionando el activo que es susceptible de transformarse en dinero en el corto plazo (circulante) con el exigible a corto plazo (pasivo circulante). Sin embargo, en el caso de las administraciones públicas, una parte del activo y del pasivo circulante no es exigible en el momento de elaborar el balance, lo que quiere decir que se integrará en el plan financiero del ejercicio siguiente (presupuesto), del que formarán parte ingresos y gastos no considerados en el activo y pasivo circulante. En este caso, resulta más indicado como indicador de solvencia a corto plazo el remanente de tesorería.

En el caso de la solvencia a largo plazo, debido a que una parte muy importante del inmovilizado está afectada a la prestación de servicios públicos, ésta resulta inembargable y no se puede utilizar como garantía de pago. Por otro lado, el

inmovilizado que consta es el utilizado por el ente público, en que una parte puede ser propiedad de otra administración pública. El endeudamiento no tiene por qué explicarse con el inmovilizado, dado que una parte se ha dado de baja al entregarlo al uso general, o al entregarlo en adscripción o cesión gratuita. Los fondos propios no son más que la diferencia entre el activo y el pasivo exigible, pero no representan una garantía de pago ni el patrimonio neto del ayuntamiento. La solvencia a largo plazo se puede evaluar mejor a partir del resultado ordinario de la cuenta de resultados, o del análisis de la diferencia entre ingresos y gastos corrientes de la liquidación del presupuesto.

En cuanto a la contabilidad de las sociedades mercantiles pertenecientes a las entidades locales, el apartado 2 del art. 181 de la LRHL las somete también al régimen de contabilidad pública, pero ello debe entenderse sólo en lo relativo a su obligación de rendir cuentas al Tribunal de Cuentas de todas las operaciones que realicen. En lo demás, ni están sujetas al régimen presupuestario ni al control de legalidad propio de la función interventora, sino a los controles financiero y de eficacia.

Sus relaciones con terceros se regirán por el Código de Comercio y demás legislación mercantil, pues es precisamente su facilidad operativa en orden a los fines perseguidos la que motiva su creación en forma de Sociedad de este tipo. Como consecuencia de todo ello, es lógico que la propia Ley determine que el Plan General de Contabilidad al que deben acomodarse es el vigente para las empresas españolas en general y no el Plan General de Contabilidad Pública, reservado a las personas jurídico-públicas, como son las propias entidades locales y sus organismos autónomos.

II.5.3 METODOLOGÍA Y RESULTADOS

II.5.3.1 Factores que explican los niveles de endeudamiento

Como ya vimos en el apartado de revisión de la literatura, apenas existe teoría sobre la que apoyarnos a la hora de trabajar con ayuntamientos, lo que dificulta el análisis de los factores explicativos del endeudamiento acumulado en los gobiernos locales. A pesar de ello, y apoyándonos en la escasa investigación empírica existente, pasamos a exponer

las variables que emplearemos para tal proyecto, tomando todas ellas el valor promedio de los años 1995 y 1996.

Como variable dependiente tomaremos el nivel de deuda consolidada entre la entidad local y sus OA y SM dependientes, definiéndola de dos formas alternativas:

- Deuda total per cápita (DEUDA), que incluye tanto el endeudamiento a medio y largo plazo como el de corto plazo.
- Deuda a medio y largo plazo per cápita (ENDELA).

En la primera definición hemos incluido las operaciones de tesorería aunque, como ya indicamos, éstas han de utilizarse para cubrir desfases transitorios de tesorería por lo que, en principio, no deberían ser explicadas por los mismos factores que el endeudamiento a medio y largo plazo. Sin embargo, se ha optado por incluirlas debido a que, como veremos más adelante, es probable que buena parte de estas operaciones tenga un carácter estructural, ya que pudo haber existido una práctica generalizada de utilización de las mismas para financiar gastos en lugar de desfases transitorios de tesorería.

A continuación presentamos las principales variables que cabe esperar afecten al nivel de endeudamiento consolidado en los ayuntamientos, indicando también cómo esperamos que sea tal efecto. **El procedimiento seguido para su cálculo viene recogido en el anexo II.1.**

Cuadro II.3 Descripción de las variables explicativas del nivel de endeudamiento

Variable	Descripción	Signo esperado
DOA	Nivel de descentralización de servicios en forma de OA	¿
DSM	Nivel de descentralización de servicios en forma de SM	+
TURIS	Nivel turístico	+
POB	Número de habitantes	¿
RENTA	Renta per cápita	¿
AHB	Índice de ahorro bruto	-
OFSER	Proporción de ingresos por impuestos, tasas y precios públicos sobre el total de ingresos corrientes	+
GCH	Gasto corriente consolidado per cápita	+
INVER	Inmovilizado no financiero consolidado per cápita ³⁹ .	+

Cuadro II 4. Valores descriptivos de las variables

Variables	Mínimo	Máximo	Media	Desv. típ.
DEUDA	16,0606	208,8646	79,4982	36,6259
ENDELA	9,7028	152,6312	64,4940	29,8308
DOA	0	0,6861	9,0227-02	0,1094
DSM	0	0,5538	8,3275-02	0,1306
TURIS	0	820,882	41,4790	122,6624
POB	10.060	255050	38071,47	45166,19
RENTA	0	1	0,16	0,37
AHB	-0,0027	0,4114	0,2121	7,7345-02
OFSER	0,2310	0,8746	0,7192	8,9776-02
GCH	43,5204	341,3003	87,0027	41,7825
INVER	31	965,9926	179,8155	130,8856

³⁹ Hemos incluido el inmovilizado entregado al uso general.

Ya se ha comentado anteriormente por qué se espera un efecto positivo de la variable DSM. En cuanto a DOA, en principio, no debería ejercer ninguna influencia sobre los niveles de endeudamiento debido al hecho de que los OA estaban sometidos exactamente a las mismas restricciones que los ayuntamientos para endeudarse.

La variable **TURIS** es de esperar que tenga un efecto positivo sobre la variable dependiente ya que los municipios con mayores niveles de población turista tendrán una mayor demanda de servicios⁴⁰ y, por tanto, una mayor necesidad de financiación.

En cuanto a la variable **RENTA**, algunos autores creen que tiene un efecto positivo sobre el endeudamiento, y argumentan que municipios cuyos residentes tienen altos niveles de renta poseen una mayor capacidad para endeudarse (Kiewiet y Szakaly, 1996), sin embargo el efecto de esta variable no está tan claro. Farnham (1985) afirma que existen hipótesis contradictorias; Adams (1977) aboga por un efecto negativo y dice que personas con rentas bajas prefieren que se financie mediante endeudamiento para así pagar menos impuestos ahora, mientras que personas con rentas altas se opondrían a que sus gobiernos incrementen el endeudamiento⁴¹. Otras hipótesis dicen que esta variable podría recoger la influencia de una elasticidad-renta positiva para la demanda de bienes de capital, en cuyo caso su signo sería positivo.

La variable **POB**, según Farnham (1985), debería tener un efecto positivo sobre el nivel de endeudamiento. Sin embargo sus efectos no están claros, ya que aquí podrían entrar en juego cuestiones de economías o diseconomías de escala de las inversiones que podrían hacer variar su signo en función del tramo en que se encuentre, por ello no podemos aventurar cuál es el signo esperado.

En cuanto a la variable **AHB**, indica la capacidad de la entidad para hacer frente a los gastos financieros y al reembolso de la deuda así como para financiar inversiones. Entidades con mayor ahorro bruto tendrán menor necesidad de recurrir al

⁴⁰ Por ejemplo, mayores servicios de limpieza urbana.

⁴¹ De todas formas, este argumento no es directamente aplicable al caso español, ya que en USA, una de las restricciones al endeudamiento es el requisito de que la emisión de bonos sea aprobada mediante referéndum, por lo que las preferencias de los ciudadanos juegan un papel importante. En cambio en el caso español, las preferencias de los ciudadanos no suelen ser manifestadas mediante referéndum.

endeudamiento, ya que tienen mayor capacidad financiera (Brusca y Labrador, 1998). Aunque también se podría esperar un comportamiento contrario en los ayuntamientos menos responsables, ya que podrían aprovechar su mayor capacidad de hacer frente a los gastos financieros para alcanzar mayores niveles de endeudamiento.

La variable **OFSER**, al recoger la proporción de los ingresos corrientes que vienen de impuestos, tasas y precios públicos, debería ser indicativa del nivel de oferta de servicios a los ciudadanos y/o con la calidad de los mismos, con lo que cabría esperar una relación positiva con el volumen de deuda.

Respecto a la variable **GCH**, algunos trabajos encuentran un efecto positivo sobre el endeudamiento, por ejemplo Montesinos y otros (2001). Sin embargo, este trabajo se refiere al ámbito de las CCAA.

La variable **INVER** debería ser una de las que mayor poder explicativo presente⁴², dado que, según el artículo 50.1 de la LRHL, el endeudamiento a medio y largo plazo debe afectarse a operaciones de inversión. Por lo tanto, los municipios que hayan asumido una mayor inversión deberían ser los que presenten mayores niveles de endeudamiento acumulado.

Realizamos la estimación a través del análisis de regresión múltiple. Podemos ver los resultados en el cuadro II.3, donde hemos colocado la combinación de variables que conjuntamente explican mejor el nivel de endeudamiento per cápita.

⁴² Vallés (1999) realiza una propuesta para la estimación del endeudamiento autonómico. Entre sus resultados encontramos que el endeudamiento tiene como uno de sus principales destinos los gastos de inversión.

Cuadro II.5 Resultado regresiones

	ENDELA	DEUDA
Constante	-8,692 (-0,422)	-12,351 (-0,517)
DSM	52,481 (2,677) **	56,951 (2,502) *
TURIS	0,116 (5,603) **	0,159 (6,593) **
POB	1,360e-04 (2,398) *	1,655E-04 (2,511)*
RENTA	23,185 (3,252) **	27,906 (3,369) **
AHB.....	-42,830 (-1,340)	-89,949 (-2,360)*
OFSER.....	89,213 (3,096) **	123,458 (3,688)**
R ² Ajustado	0,486	0,540
F	14,561 **	17,820 **

Las cifras entre paréntesis reflejan el estadístico t.

(*) Significativo al 5 %.

(**) Significativo al 1 %.

Se ha comprobado que se cumplen las tres hipótesis básicas de la regresión múltiple: las variables se ajustan a una distribución normal, las distribuciones condicionales de los residuales tienen igual varianza, y no hay problemas de multicolinealidad.

Respecto a la especificación inicial, se observará la eliminación de la variable **GCH**, que aunque mostraba una alta significatividad, mantenía una correlación importante con **TURIS** (igual a 0,597). Hemos optado quedarnos con esta última debido a que detenta un mayor poder explicativo.

Entrando ya en el análisis de los resultados, éstos ponen de manifiesto que todas las variables, menos **INVER**, cumplen con las expectativas previstas. Esta variable no ha resultado significativa lo que puede deberse a dos causas; la primera sería que el endeudamiento no se haya dedicado a operaciones de inversión, y la segunda que los activos de los ayuntamientos no estén correctamente valorados lo que habría producido esta falta de significación. Nos decantamos por la segunda opción ya que aunque una

parte del endeudamiento no se hubiese dedicado a operaciones de inversión, el análisis debería haber mostrado alguna significación para esta variable. En cuanto a la segunda causa parece la más probable ya que, como indica Garcerán (1998), en la apertura extraordinaria de 1992 (de la contabilidad financiera en estas entidades) los pasivos se encontraban perfectamente valorados cosa que no ocurría, ni ocurre, con los activos fijos.

Respecto a **DOA**, como se esperaba, no ha resultado significativa, en cambio **DSM** afecta positivamente al endeudamiento per cápita. Teniendo en cuenta que los datos sobre endeudamiento son en miles de pesetas, los resultados indican que un aumento de la importancia de las SM en 10 puntos de porcentaje sobre el total del gasto consolidado provoca un incremento de 5.695 y de 5.248 pesetas por habitante en las variables **DEUDA** y **ENDELA** respectivamente, mostrando además una mayor significación con esta última variable. Podemos considerar este resultado como una evidencia respecto a la primera de las hipótesis definidas. Sin embargo, en el apartado II.6.3.2.1 tratamos de reforzar este resultado con nuevas evidencias de este comportamiento.

Las variables **RENTA**, **TURIS** y **POB** también resultan significativas, presentando todas ellas una relación positiva con ambas variables dependientes. A medida que el nivel turístico de los municipios aumenta, también lo hace su nivel de endeudamiento per cápita. Sobre la correlación con la variable GCH, es lógico pensar que este tipo de municipios tiene un mayor nivel de gastos corrientes per cápita.

En cuanto a la variable **RENTA**, los resultados indican que cuando un municipio se encuentra dentro del grupo de renta alta su endeudamiento por habitante incrementa en 27.906 o 23.185 pesetas por habitante, según estemos considerando **DEUDA** o **ENDELA**, respecto a los municipios que están situados en el grupo de renta baja. En el caso de la variable **POB**, como ya dijimos, debemos de tomar con cierta cautela sus resultados.

Como esperábamos, la variable **OFSER** también ha resultado explicativa del nivel de deuda.

Finalmente, vemos que **AHB** solamente ha resultado significativa, y con signo negativo, en la versión de endeudamiento que incluye las operaciones de tesorería. Esto podría interpretarse como que un determinante de estas operaciones podría ser la capacidad financiera (o mejor dicho la incapacidad financiera) de la entidad, lo que, de ser cierto, estaría indicando que el fin de las mismas no sería el previsto en el ordenamiento legal⁴³, sino que se utilizan para cubrir un déficit por operaciones corrientes, tema este sobre el que volveremos en el apartado II.6.3.2.2. Por otro lado, a partir de estos resultados no podemos decir que el ahorro bruto generado resulte una fuente de recursos que permita reducir las necesidades de endeudamiento a medio y largo plazo.

II.5.3.2 Efectos de las restricciones al endeudamiento

En este apartado pretendemos profundizar sobre dos de las cuestiones apuntadas en el apartado anterior: el papel de las SM como motor para generar más endeudamiento y el papel de las operaciones de tesorería como sustituto de endeudamiento a medio y largo plazo.

II.5.3.2.1 Descentralización de servicios

Identificadas una serie de variables que parecen explicar una proporción aceptable del endeudamiento acumulado en los ayuntamientos catalanes, nos planteamos ahora encontrar evidencia sobre si el hecho de que las SM quedasen fuera de los límites para endeudarse en ese período, en concreto el límite sobre la carga financiera, pudo haber incentivado a incrementar los niveles de endeudamiento desde estas entidades.

Partimos del hecho de que en el año 1996 se modifica la LRHL introduciéndose, entre otros cambios, la norma de que la deuda de las SM con capital íntegramente local compute a efectos de la carga financiera⁴⁴. Lo anterior nos da pié a contrastar si a partir

⁴³ Recordemos que según la normativa legal estas operaciones deben utilizarse para cubrir desfases transitorios de tesorería.

⁴⁴ Viene recogido en el artículo 139 de la LMFAOS, en su apartado 6, donde se modifica el artículo 55 de la LRHL. No obstante se exceptúan del cómputo anterior las operaciones de crédito, concertadas por éstas

de 1997, año en que se implementa la nueva normativa, se produce alguna variación en el comportamiento del endeudamiento. Para ello se definen 2 variables para cada ayuntamiento:

- **END9596** = es una ratio en cuyo numerador tenemos el endeudamiento de todas las SM⁴⁵, y en el denominador el endeudamiento exclusivamente del ayuntamiento. Se utilizan los datos promedios de los años 1995 y 1996.
- **END9798** = es igual que la anterior pero con los datos promedios de los años 1997 y 1998.

Estas variables indican, para cada ayuntamiento, la proporción que representa la deuda de sus SM respecto a la deuda de la propia entidad. La idea es que una reducción significativa de esta proporción a partir de 1997 podría considerarse como evidencia de que, hasta entonces, la definición de los límites al endeudamiento había provocado un sesgo en la utilización de la deuda en favor de las SM.

Para contrastar lo anterior resulta adecuado utilizar una prueba T para muestras relacionadas, la cual busca si existen diferencias significativas entre estas dos variables para cada ayuntamiento. Teniendo en cuenta que sólo se han considerado los ayuntamientos que han hecho uso de la descentralización de servicios mediante la figura de la SM, disponemos de una muestra de 42 observaciones. Por ello, antes de realizar esta prueba se hace necesario comprobar si las variables siguen una distribución normal⁴⁶. Aplicada la prueba de Kolmogorov-Smirnov, no podemos aceptar la hipótesis de normalidad⁴⁷. Esto implica que debemos basar la inferencia en contrastes que sean válidos bajo un amplio rango de distribuciones de la población, como son los contrastes no paramétricos. En concreto utilizaremos el contraste de Wilcoxon; éste puede ser utilizado para comparar datos por parejas, en nuestro caso las variables END9596 y END9798 para cada ayuntamiento. Teniendo en cuenta que la hipótesis nula en este

SM, que estén garantizadas con la constitución de una garantía real sobre las inversiones realizadas o sobre determinados bienes patrimoniales de las propias sociedades, siempre que dichas garantías sean ejecutables con arreglo a la Ley.

⁴⁵ No hemos incluido el endeudamiento de las SM cuya actividad se dirija a la construcción de viviendas, ya que éste queda garantizado por la constitución de una garantía real sobre las inversiones efectuadas y, por lo tanto, no computa a efectos del límite de la carga financiera.

⁴⁶ El procedimiento que pretendemos utilizar para el contraste depende del supuesto de normalidad.

caso sería que no existe diferencia alguna entre las variables END9596 y END9798, con este contraste se eliminan aquellos pares para los cuales la diferencia es 0, se calculan los rangos en orden creciente de magnitud de los valores absolutos de las restantes diferencias. Se calculan las sumas de los rangos positivos y negativos, y la menor de estas sumas es el estadístico de Wilcoxon. Sospecharíamos de la hipótesis nula si la suma de los rangos de las diferencias positivas fuera muy diferente de la de las diferencias negativas. En nuestro caso, la hipótesis alternativa será que la proporción que representa el endeudamiento asumido por las SM respecto al asumido por los ayuntamientos será menor para los años 1997 y 1998. Podemos ver los resultados en el cuadro II.4.

Cuadro II.6 Resultados contraste de Wilcoxon

Rangos

		N	Rango promedio	Suma de rangos
END9798 - END9596	Rangos negativos	29	24,07	698,00
	Rangos positivos	13	15,77	205,00
	Empates	0		
	Total	42		

Estadísticos de contraste

	PRO9798 – PRO9596
Z	-3,082
Sig. Asintót. (bilateral)	0,002

Vemos que el valor de significación es menor que 0,05 por lo que rechazamos la hipótesis nula. Para poder hacer comparaciones, calculamos el promedio total para cada variable encontrando que para los años 1995 y 1996 la proporción del endeudamiento de las SM respecto al del sus respectivas entidades locales era de un 24,17 por 100. En cambio, el promedio para los años 1997 y 1998 se situó en un 13,55 por 100 (por tanto,

⁴⁷ Gracias al teorema central del límite, este contraste sigue siendo aproximadamente válido cuando se aplica a muestras grandes, incluso si la distribución de la población no es normal. En nuestro caso tenemos un total de 42 observaciones, número que no nos permite trabajar con las suficientes garantías.

en promedio se ha producido una reducción del 44 por ciento en esta ratio)⁴⁸. A partir de estos resultados, pensamos que esta variación en la estructura del endeudamiento bien podría ser explicada por las restricciones legales sobre el mismo existentes en aquel periodo.

Volviendo a la LMFAOS, podemos ver que en su disposición transitoria 5ª autoriza a consolidar a medio y largo plazo las operaciones de tesorería de los ayuntamientos, hasta el límite del 58 por 100 de las pólizas pendientes de reembolso a 1 de enero de 1997. Esto podría haber afectado a los resultados del contraste anterior, ya que para llevarlo a cabo se tomaron los datos de endeudamiento a medio y largo plazo a partir del balance de situación y la consolidación de una parte de las operaciones de tesorería pudo haber provocado un aumento ficticio en los niveles de endeudamiento a medio y largo plazo que constan en el balance⁴⁹. De todas formas, el efecto debería de ser mínimo ya que, proporcionalmente, los niveles de operaciones de tesorería son mucho más reducidos que los de endeudamiento a medio y largo plazo. Además, como máximo se pudo consolidar el 58 por 100 de estas operaciones y no todos los ayuntamientos lo llegaron a hacer.

Si queremos controlar el efecto anterior, debemos repetir el contraste, pero esta vez haremos el supuesto de que todos los ayuntamientos realizaron la consolidación hasta el tope máximo permitido, es decir hasta el 58 por 100 de las OT que tenían a fecha 1 de enero de 1997. Por tanto, al endeudamiento promedio de los años 1997 y 1998, de cada ayuntamiento, le restamos el 58 por 100 de las OT que tenían a esa fecha. Con ello anulamos el efecto que haya podido producir la disposición transitoria 5ª de la LMFAOS.

Nuevamente los resultados del contraste de Wilcoxon permiten rechazar la hipótesis nula. Si volvemos a calcular el promedio total para cada variable encontramos que para los años 1995 y 1996 la proporción del endeudamiento de las SM respecto al del sus

⁴⁸ De forma complementaria, y bajo el supuesto de que la muestra utilizada es lo suficientemente grande, hemos procedido a realizar nuevamente el contraste utilizando en este caso una prueba T para muestras relacionadas obteniendo los mismos resultados.

respectivas entidades locales era de un 24,17 por 100. En cambio, el promedio para los años 1997 y 1998 esta vez se sitúa en un 16,37 por 100 (por tanto, en promedio se ha producido una reducción del 32,3 por 100 en la ratio).

Relacionado con lo anterior, y partiendo de los trabajos de Bennett y Dilorenzo (1982) y Santos (1999), que contemplan la creación de empresas para captar recursos vía endeudamiento, siendo satisfechas las amortizaciones financieras y pago de intereses mediante las transferencias que reciben por parte de la entidad local, se ha analizado la relación existente entre las variables **ENDSM** (se ha definido, para cada ayuntamiento, como el endeudamiento de todas sus SM dependientes, en términos per cápita) y **TRASM** (refleja, para cada ayuntamiento, la suma total de transferencias que reciben sus SM dependientes y que vienen de su respectiva entidad local, en términos per cápita) construidas con los valores promedios de los años 1995 y 1996. En principio, según los argumentos anteriores, debería existir una relación positiva, es decir cuanto mayor sea el endeudamiento de las SM mayores serán las transferencias que la entidad local tendrá que realizar a éstas. Para ello se han tomado exclusivamente los municipios en los que existe descentralización mediante SM íntegramente participadas, un total de 48 (durante los años 1995 y 1996), y se ha encontrado una correlación igual a 0,309 que ha resultado significativa a un nivel del 5 por ciento. A partir de este resultado cabe pensar que son las SM más endeudadas las que dependen en mayor medida de sus respectivas entidades locales, a través de la financiación que reciben de éstas.

II.5.3.2.2 Operaciones de tesorería

El objeto de este apartado es el de buscar nuevas evidencias sobre el hecho de que las OT se han estado utilizando con fines diferentes a los de cubrir desfases transitorios de tesorería. Para ello es posible seguir el razonamiento aplicado por Monasterio, Sánchez y Blanco (1999:29) que argumentan; “*Como la finalidad de la deuda a corto plazo es*

⁴⁹ Se produciría un cambio en la estructura de balance del ayuntamiento. Por un lado se reduciría el saldo de la cuenta 515 *operaciones de tesorería* y, por otro, aumentaría, por el mismo importe, el saldo de las cuentas que recogen el endeudamiento a medio y largo plazo.

cubrir desfases en la financiación del gasto y las CC.AA. de régimen común del mismo grupo competencial tienen el mismo sistema de financiación y por lo tanto están sujetas a los mismos retrasos en la en la percepción de las transferencias de la Administración Central, suponiendo que su gestión recaudatoria de los impuestos propios y cedidos es también igualmente eficiente, deberían presentar una ratio deuda a corto plazo/gasto total similar”. Se puede aplicar este mismo criterio al nivel de ayuntamientos.

Partiendo de esto último, resulta de interés analizar la variable **OTP** (proporción que representan las operaciones de tesorería respecto a los gastos corrientes pagados⁵⁰, ver anexo II.1) en función del nivel de operaciones de tesorería. Esta ratio debería ser similar tanto en municipios que tengan altos niveles de operaciones de tesorería como en los que tengan niveles más reducidos. Por lo tanto, si se encuentra evidencia de que en municipios con altos niveles de operaciones de tesorería la ratio **OTP** es mucho mayor que en municipios que tengan niveles más reducidos de estas operaciones, una explicación ajena a la utilización irregular de las OT sería muy difícil de aceptar.

Para comprobar el argumento anterior se ha utilizado el método del análisis de varianza, de la siguiente manera:

Definimos dos grupos de ayuntamientos, en función de las operaciones de tesorería per cápita. En el grupo 1 se han colocado todos los ayuntamientos cuyas operaciones de tesorería sean superiores al promedio total, y en el grupo 2 los ayuntamientos que estén por debajo. Como variable dependiente se utiliza la variable **OTP**. Los resultados del análisis de varianza se pueden ver en el siguiente cuadro.

⁵⁰ Se tienen en cuenta solamente la entidad local y sus OA. Omitimos a las SM ya que éstas no estaban consideradas por los límites y, por tanto, no tenían necesidad de hacer un mal uso de las operaciones de tesorería.

Cuadro II.7 Resultados análisis de varianza de diferencias en OT.

	Suma de cuadrados	gl	Media cuadrática	F	Sig
Inter-grupos	1,368	1	1,368	97,431	,000
Intra-grupos	1,194	85	1,404E-02		
Total	2,562	86			

	Media
Grupo 1	0,3577
Grupo 2	0,1061
Total	0,2218

Vemos que el grupo de ayuntamientos que tiene una mayor deuda a corto plazo tiene un promedio de *operaciones de tesorería/gastos corrientes pagados* del 35,7 por ciento frente a un 10,6 por ciento que tiene el otro grupo. Lo anterior puede ser indicativo de la existencia de OT que se van renovando continuamente a su vencimiento, con lo que pasarían a ser equivalentes al endeudamiento a medio y largo plazo sin sufrir, en este caso, algunas de las restricciones que afectan a éste, como por ejemplo la afectación a operaciones de inversión, el cómputo dentro de la carga financiera o la necesidad de que la deuda sea aprobada por el Pleno de la corporación, previo informe de la intervención.

Para reforzar los resultados anteriores se ha comprobado, también mediante el análisis de varianza, que la proporción entre *ingresos corrientes cobrados*⁵¹ y *gastos corrientes pagados*⁵² **no es significativamente distinta** entre los dos grupos. Con ello nos aseguramos de que las diferencias encontradas en la variable OTP entre los dos grupos no vienen motivadas por el hecho de que en uno de ellos se alcanzan menores niveles de ingresos cobrados con relación a los pagos que se han tenido que satisfacer. Los resultados de este segundo análisis de varianza podemos verlos en el siguiente cuadro.

⁵¹ Capítulos 1 a 5 del presupuesto de ingresos cobrados.

⁵² Capítulos 1 a 4 del presupuesto de gastos pagados.

Cuadro II.8 Resultados análisis de varianza de diferencias en la ratio de ingresos sobre gastos corrientes.

	Suma de cuadrados	gl	Media cuadrática	F	Sig
Inter-grupos	2,601E-04	1	2,601E-04	,014	,906
Intra-grupos	1,569	86	1,845E-02		
Total	1,569	86			

	Media
Grupo 1	1,11236
Grupo 2	1,10889
Total	1,11048

Para finalizar, también se ha comprobado que existe un sesgo en favor del endeudamiento mediante créditos bancarios, ya que del total de los ayuntamientos analizados sólo el de Badalona ha utilizado los empréstitos como parte de sus pasivos, aunque solamente alcanzan el 0.2 por ciento de su endeudamiento a largo plazo.

II.5.3.3 Conclusiones

Con este trabajo, en primer lugar, hemos analizado los factores que explican el endeudamiento de los ayuntamientos catalanes desde una perspectiva consolidada entre estas entidades y sus entes descentralizados para la gestión directa de servicios, como son los organismos autónomos y las sociedades mercantiles de capital íntegramente local. Además, nuestro enfoque tiene en cuenta factores que normalmente no suelen considerarse en este tipo de trabajos, como son las restricciones legales para llevar a cabo nuevas operaciones de endeudamiento.

Los resultados del estudio empírico ponen de manifiesto que son los ayuntamientos más descentralizados, utilizando para ello la figura de sociedad mercantil, los que tienen mayores niveles de deuda consolidada por habitante. En cambio, la descentralización

mediante organismos autónomos no parece tener ningún efecto sobre el endeudamiento consolidado. Lo anterior viene explicado, en parte, por la definición de las restricciones legales sobre el endeudamiento, ya que, como se ha visto, durante el periodo de análisis no quedaba restringido el endeudamiento realizado por las sociedades mercantiles a diferencia de ayuntamientos y organismos autónomos, lo que pudo tener como consecuencia que en los ayuntamientos con una mayor presencia de sociedades mercantiles se disparasen los niveles de endeudamiento con mayor facilidad. Por otro lado, somos conscientes de que la figura de sociedad mercantil, debido sobre todo a su mayor flexibilidad para operar, suele ser un tipo de ente cada vez más utilizado para llevar a cabo nuevos proyectos de inversión, hecho éste que también podría explicar parte de la relación que muestra la utilización de SM con los niveles de endeudamiento.

Otros factores que muestran tener una influencia positiva sobre los niveles de deuda acumulada son la renta per cápita, el índice turístico del municipio y el número de habitantes. Sobre este último factor cabría pensar que podría variar su comportamiento, dependiendo del tramo de población en que se encuentre un ayuntamiento. Para comprobar si la relación entre el endeudamiento y la población es o no lineal, hemos repetido las dos regresiones anteriores incluyendo una nueva variable que es la población elevada al cuadrado (POB^2). De manera que si el regresor correspondiente a esta variable mostrase un signo contrario al de la variable población (POB) podríamos decir que la relación no es lineal, cosa que efectivamente sucede aunque no resulta significativa, por lo que no podemos rechazar la hipótesis de linealidad⁵³.

También, el nivel de oferta de servicios a los ciudadanos parece ser una variable que justifica diferencias en el nivel de endeudamiento de los distintos ayuntamientos.

El ahorro bruto también se muestra como un factor explicativo, con signo negativo, pero solamente cuando incluimos dentro del endeudamiento a las operaciones de tesorería, lo

⁵³ Si sometemos a las condiciones de optimización derivando la nueva función de la regresión respecto a la variable población e igualamos a cero, despejando esta variable obtenemos los valores 170.691 y 191.925 (con ENDELA y DEUDA, respectivamente). Esto indicaría, si bien de forma muy cuestionable dada la falta de significatividad de la variable POB^2 , que hasta llegar a estos tramos de población el efecto sería positivo cambiando de signo en los tramos superiores. Por lo tanto, para la muestra analizada no se producirían economías de escala hasta llegar a una población de 170.691 habitantes. Sabiendo que los servicios mínimos que los ayuntamientos están obligados a ofrecer dependen de su número de habitantes, llegando a su nivel máximo a partir de los 50.000 habitantes, resulta difícil de explicar por qué las

que podría interpretarse como que un determinante de estas operaciones podría ser la insuficiencia financiera de las entidades locales que se deriva de un escaso ahorro bruto generado, lo que, de ser cierto, estaría indicando que el fin de las mismas no sería el de cubrir desfases transitorios de tesorería, sino el de financiar gastos corrientes. Por otro lado, no encontramos que el ahorro bruto generado resulte una fuente de recursos que permita reducir las necesidades de endeudamiento a medio y largo plazo.

En general, se observa que tomando la variable endeudamiento que incluye a las operaciones de tesorería, la bondad alcanzada del modelo resulta superior, denotando una mayor capacidad explicativa de las variables estudiadas, lo que hace pensar que estas operaciones no se han aplicado a cubrir los desfases transitorios de tesorería.

También queremos destacar la falta de significatividad en el modelo de una variable, en contra de lo que podíamos esperar a priori, como es el inmovilizado no financiero consolidado, lo que podría explicarse por la incorrecta valoración de estos activos por parte de las corporaciones locales, tal y como se ha comentado anteriormente.

Finalmente, queremos hacer constar una última consideración respecto al modelo que acabamos de presentar. Se trata de que se ha pretendido explicar una variable representativa de una magnitud fondo (de balance), como es el endeudamiento acumulado, a través de una serie de variables entre las que hemos incluido algunas representativas de magnitudes flujo (presupuestarias), como son **AHB** y **OFSER**, lo que implica que estamos suponiendo que el comportamiento de estas últimas se mantiene más o menos estable en el tiempo. Una forma de controlar este hecho sería a través de emplear una metodología de datos panel, cuestión que dejamos pendiente para aplicar en futuras investigaciones.

Siguiendo el primero de los resultados anteriores, hemos procedido a realizar una prueba adicional para verificar la relación existente entre la descentralización de servicios mediante la figura de sociedad mercantil y el nivel de endeudamiento, a partir de las restricciones legales al mismo. En este sentido, encontramos evidencia de que

economías de escala se alejan tanto de esta cifra, a no ser que consideremos que se está ofreciendo un nivel de servicios por encima del mínimo.

éstas han provocado que los ayuntamientos generen mayores niveles de deuda desde sus sociedades mercantiles dependientes, en el periodo en que no estaban incluidas dentro de los límites. Además, se encuentra una relación positiva entre el endeudamiento de estas sociedades y las transferencias que reciben de la corporación local a la que pertenecen, lo que podría indicar que estas sociedades no son autosuficientes. En este sentido, nuestros resultados coinciden con los de numerosas investigaciones que han sido realizadas en el ámbito de los EEUU.

A partir de lo anterior, se hace necesario que, a la hora de diseñar las restricciones legales al endeudamiento, se ponga una especial atención a las diferentes formas organizativas que los ayuntamientos puedan adoptar para ofrecer servicios a sus ciudadanos. Esto es una condición necesaria pero no suficiente, por lo que se tendría que acompañar con una regulación de normas y procedimientos de consolidación contable aplicables a este segmento del sector público. Recordemos que en esta tesis se ha trabajado con SM de capital íntegramente local, pero no olvidemos que existen otras figuras de gestión indirecta, ya comentadas, que también deberían tenerse en cuenta, como son las sociedades mixtas, o cualquier tipo de entidad sobre la que la entidad local tenga una cierta capacidad de decisión o control. En este sentido, ampliar el objeto de consolidación más allá de las sociedades íntegramente participadas por la entidad local completa la eficacia de las normas que limitan el acceso al endeudamiento.

Por otro lado, estas restricciones también pueden provocar un sesgo hacia la utilización de pasivos financieros de mayor coste, como es desde empréstitos a préstamos bancarios por un lado, y desde préstamos a medio y largo plazo a operaciones de tesorería⁵⁴. En este sentido, hemos constatado, mediante el análisis de varianza, la utilización de operaciones de tesorería con fines diferentes a los de cubrir desfases transitorios de tesorería ya que parte de estas operaciones se van renovando continuamente a su vencimiento, lo que las hace equivalentes al endeudamiento a medio y largo plazo, pero sin sufrir algunas de las restricciones a las que sí está sometido éste.

⁵⁴ Recordemos que Von Hagen (1991) obtenía los mismos resultados. En particular encontraba que los límites provocaban incrementos en la ratio *deuda no garantizada/deuda garantizada* debido a que sólo la deuda garantizada quedaba sujeta a los mismos. Teniendo en cuenta que la deuda no garantizada lleva implícito un mayor tipo de interés, también en este caso se está produciendo un sesgo hacia la utilización de pasivos financieros de mayor coste aunque el autor no hace referencia a ello.

Respecto a lo anterior, creemos que hoy en día la atención debería dirigirse hacia los nuevos productos financieros como el *leasing*, *confirming* o *renting*, hasta ahora poco utilizados por el sector público pero que cada vez más irán adquiriendo un mayor protagonismo, debido al continuo endurecimiento que se ha ido produciendo en la normativa legal sobre endeudamiento, sobre todo después de la entrada en vigor, en noviembre de 2001, de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, la cual no deja opción, prácticamente, de recurrir al endeudamiento como recurso financiero.

A partir de los resultados obtenidos, y utilizando el concepto de costes relativos desarrollado por Marlow y Joulfaian (1989), nos permitimos elaborar la siguiente proposición sobre los efectos de las restricciones legales al endeudamiento en los gobiernos locales:

Para financiar un nivel dado de actividad pública, la teoría económica sugiere que las corporaciones locales utilizarán las fuentes de financiación relativamente más baratas. La forma en que se diseñen las limitaciones sobre el endeudamiento afectará a los costes relativos de financiación, lo que podría provocar cambios tanto en la estructura organizativa (a l/p podría existir una tendencia hacia la descentralización de servicios si con ello se logra escapar a determinados controles) como en la financiera de la entidad (desviando el uso de unos pasivos financieros hacia otros o traspasando endeudamiento a los entes descentralizados).

BIBLIOGRAFÍA

Abrams, B.A. y Dougan, W.R (1986): "The effects of constitutional restraints on governmental spending". *Public Choice* 49: 101-116.

Adams, R.D. (1977): "Individual Preferences as Supply Determinants in the Municipal and Federal Bond Markets". *Public Finance Quarterly*, April.

Arnau, V.J. (1997): "Las operaciones de crédito en las entidades locales". *Revista de Hacienda Local*, Vol.XXVII, n.81: 631-731.

Arnau, V.J. y Guerrero, A. (1995): "Las empresas del sector público local del ayuntamiento de Madrid". *Presupuesto y Gasto Público* 16: 165-184.

Bennett, J. T. y DiLorenzo, T.J. (1982): "Off-budget activities of local government: The bane of the Tax Revolt". *Public Choice* 39: 333-342.

Blewet, R.A. (1984): "Off-budget activities of local government: Comment". *Public Choice* 42: 205-211.

Brusca, I. y Labrador, M. (1998): "Análisis del endeudamiento en las corporaciones locales". *Revista de Hacienda Local* Vol. XXVIII, 84: 581-597.

Bunch, B.S. (1991): "The effect of constitutional debt limits on state governments' use of public authorities". *Public Choice* 68: 57-69.

Calvo, V. (1997): "Medidas sobre la deuda a corto plazo. Aprobación y contratos....." *Jornadas de Análisis de la Reforma de la Ley de Haciendas Locales. Consultores de las de las Administraciones Públicas*, enero 1997 Madrid.

Clos, J. (1995): "La Empresa Pública local: La experiencia de Barcelona". *Presupuesto y Gasto Público*, 16: 159-164.

Cortés, J.LL. (1999): "El ciudadano como usuario de la información contable". *Auditoría Pública*, nº19 diciembre, 17-24.

Espina, E. (1997): "Régimen de control y fiscalización de las haciendas locales". *Auditoría Pública*, nº9 marzo, 17-20.

Estevez, E. (1992): "El crédito local: Régimen comparado". *Presupuesto y gasto público*, 7: 85-102.

Ezquiaga, I. (1996): "Gestión financiera y endeudamiento en las corporaciones locales". *Papeles de Economía Española*, 69: 252-275.

Farnharm, P.G. (1985): "Re-examining Local Debt Limits: A Disaggregated Analysis". *Southern Economic Journal*, Vol. 51, nº4: 1186-1201.

García-Milá y McGuire (1993); “Financiación de las CCAA: Análisis del gasto y la renta”. *Revista de Economía Aplicada*, vol.I, nº 3: 5-26.

Garcerán, J.E. (1998): “El análisis económico-financiero y presupuestario en las corporaciones locales”. *Estudios Financieros*, Vol. 62, nº 188: 111-169.

Gómez, M. (2000): *El renacimiento del INI. Situación y perspectivas del sector público autonómico y local*. Círculo de Empresarios.

González-Páramo, J.M. (1995): “Las vías de la disciplina presupuestaria: opciones y experiencia comparada”. *Cuadernos de Información Económica*, nº100, julio.

Iturriaga, R. (1997): “Las Sociedades Públicas, un dudoso Instrumento de Gestión”. *Auditoría Pública* nº10 junio, 65-68.

Kiewiet, R. y Szakaly, K. (1996): “Constitutional Limitations on Borrowing: An Analysis of State Bonded Indebtedness”. *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 12, nº1: 62-97.

Marlow, M.L. y Joulfaian, D. (1989): “The determinants of off-budget activity of state and local governments”. *Public Choice* 63: 113-123.

Merrifield, J. (1994): “Factors that influence the level of underground government”. *Public Finance Quarterly*, Vol. 22 No 4: 462-482.

Messere, K. (1993): *Tax policy in OECD countries*. IBFD Publications, Amsterdam.

Misiolek, W.S. y Elder, H.W. (1988): “Tax structure and the size of government: An empirical analysis of the fiscal illusion and fiscal stress arguments”. *Public Choice* 57: 233-245.

Monasterio, C. y Suárez, J. (1993): *El endeudamiento autonómico: Teoría y evidencia empírica*. Fundación Banco Bilbao Vizcaya.

Monasterio, C. (1996): “Los límites al endeudamiento de los gobiernos subcentrales: Teoría y evidencia empírica para el caso español”. *Papeles de Economía Española*, 67: 275-285.

Monasterio, C.; Sánchez, I. y Blanco, F. (1999): *Controles internos del endeudamiento versus racionamiento del crédito. Estudio especial del caso de las comunidades autónomas españolas*. Fundación Banco Bilbao Vizcaya.

----- (2000): *El control del endeudamiento subcentral. Una explicación empírica del caso español (1990-1996)*. Ponencia presentada en el VII Encuentro de Economía Pública, en Zaragoza febrero 2000.

Montesinos, V.; Benito, B. y Brusca, I. (2001): *Análisis del endeudamiento en las comunidades autónomas*. Comunicación presentada en el XI Congreso AECA, en Madrid septiembre 2001.

Pogue, T.F. (1970): "The effect of Debts Limits: Some New Evidence". *National Tax Journal*, Vol. 23, nº1: 36-49.

Salinas, M.; Buide, S. y Domínguez, M.J. (1996): "Ineficacia de las limitaciones legales del nivel de endeudamiento de las haciendas locales". *Cuadernos de Estudios Empresariales*, 6: 347-368.

Samuelson, R.J. (1988); "Backdoor government". *Newsweek*, 17 October, 62.

Sánchez, F.I. (1995): "El papel de la deuda en la financiación de las inversiones de los gobiernos locales. Consideraciones teóricas". *Hacienda Pública Española*, 134: 191-212.

Santos, J.F. (1999): "Justificación de la consolidación y delimitación del perímetro del grupo". *Auditoría Pública* nº18 septiembre, 39-48.

Sindicatura de Comptes de Catalunya (1995-1998). Compte general de les corporacions locals. Barcelona.

Torres, L. y Pina, V. (1999): "El control público local en el contexto del new public management". *Auditoría Pública*, nº19 diciembre, 53-59.

Valdés, J.L. (1995): "Las sociedades mercantiles de las corporaciones locales: Un modelo de fiscalización". *Auditoría Pública* 3, 72-79.

Valiño, A. (1998): *El endeudamiento de la hacienda local. Causas, características y soluciones*. Fundación Banco Bilbao Vizcaya.

Vallés, J. (1999); *Gestión y control del endeudamiento autonómico*. Tesis Doctoral, Universidad de Zaragoza.

Villanueva, R. (1992): "Algunos aspectos de las operaciones de crédito de las entidades locales". *Alcabala*, 2: 131-147.

Von Hagen, L. (1991): "A note on the empirical effectiveness of formal fiscal restraints". *Journal of Public Economics*, 44: 199-210.

ANEXO II.1. CONSTRUCCIÓN DE LAS VARIABLES

Una característica diferencial de esta tesis es el hecho de trabajar con datos consolidados entre la entidad local y sus entes descentralizados. Para ello nos encontramos con algunos problemas, como es el hecho de la existencia de distintos estados y cuentas entre los entes objeto de estudio. Por un lado, el ayuntamiento y sus organismos autónomos disponen de estados presupuestarios, mientras que las sociedades mercantiles no. Por otro lado, los estados y cuentas financieras sí que están disponibles para todos los entes con los que vamos a trabajar, aunque adolecerían de falta de criterios homogéneos (Espina, 1997) por no ser coincidente el criterio del devengo entre ambas contabilidades (por ejemplo, las provisiones por depreciación de terrenos, inversiones, existencias o para la realización de reparaciones extraordinarias, etc.), o las periodificaciones de gastos anticipados y/o diferidos (por ejemplo primas de seguros, pagas extra de personal, intereses y gastos financieros, etc.) que, de acuerdo con la regla 336 de la ICAL, son optativas por lo que concierne a la contabilidad financiera de las entidades locales y de los organismos autónomos, a diferencia de lo que sucede en el caso de las sociedades mercantiles. No obstante lo anterior, consideramos que trabajar, siempre que sea posible, con los estados y cuentas financieras resulta lo más adecuado.

Otro problema que nos encontramos para poder consolidar es la falta de desagregación de los datos de que disponemos, lo que implicará tener que trabajar en ocasiones con magnitudes aproximadas. Dicho esto pasamos a definir las variables utilizadas en la segunda parte de la tesis.

Para cada variable, los datos contables y presupuestarios han sido tomados como el promedio de los años 1995 y 1996, con ello pretendemos controlar el problema de que en un determinado año alguna variable se haya alejado de su comportamiento habitual. Seguidamente, mostramos las variables utilizadas así como la metodología de cálculo.

DEUDA = mide el endeudamiento total consolidado, en términos per cápita. El numerador se ha obtenido sumando el endeudamiento total, incluidas las operaciones de tesorería, de cada ayuntamiento con el de sus OA y SM. A este total se le ha restado el importe de los préstamos concedidos por el ayuntamiento.

En cuanto a las operaciones de tesorería, los importes se han obtenido tomando el saldo del grupo 51 “Otros Acreedores no Presupuestarios” del balance de situación. Se ha de indicar que es el saldo de la cuenta 515 “Operaciones de Tesorería”, no disponible pero que está incluido dentro del grupo 51, el que interesa para la investigación, no obstante se toma como *proxy* el total del grupo 51 ya que, normalmente, está constituido en su mayor parte por operaciones de tesorería.

ENDELA = mide el endeudamiento a medio y largo plazo consolidado, en términos per cápita. El numerador se ha obtenido sumando, exclusivamente, el endeudamiento a medio y largo plazo de cada ayuntamiento con el de sus OA y SM. A este total se le ha restado el importe de los préstamos concedidos por el ayuntamiento.

ENDSM = mide el endeudamiento per cápita, exclusivamente de las SM.

TRASM = refleja la suma total de transferencias y subvenciones que reciben las SM y que vienen de su respectiva entidad local.

DOA = mide el grado de descentralización en OA de cada municipio. Se define como una ratio en cuyo numerador consta la suma de los gastos corrientes de los OA. En el denominador se colocan los gastos corrientes consolidados (gastos del ayuntamiento, sus OA y sus SM, a cuya cifra se le resta la cantidad menor entre las subvenciones a la explotación y transferencias corrientes gastadas por el ayuntamiento o las subvenciones a la explotación y transferencias corrientes ingresadas por los OA y SM).

Se ha optado por medir esta descentralización utilizando los gastos corrientes a partir de la cuenta de pérdidas y ganancias, ya que se dispone de la misma para los tres tipos de

entidades que se analizan.⁵⁵ De igual forma, hemos preferido utilizar los gastos, en lugar del número de entes, debido a que esta magnitud refleja mejor el verdadero grado de descentralización que tiene una corporación local.

DSM = mide el grado de descentralización de cada municipio en SM. La ratio empleada es la misma que en la variable anterior, con la diferencia de que el numerador de la misma se sustituye por los gastos corrientes de las SM.

TURIS = mide el nivel turístico de cada municipio. Esta variable ha sido tomada del Anuario Comercial de España, que la calcula tomando la cuota tributaria del Impuesto de Actividades Económicas⁵⁶ sobre establecimientos hoteleros de cada municipio y la divide por el total de cuotas ingresadas. Para normalizarla se ha optado por dividir este índice por la población de cada municipio.

POB = mide el número de habitantes de cada municipio. También ha sido tomada del Anuario Comercial de España.

RENTA = mide el nivel de renta per cápita de cada municipio. La variable ha sido tomada del Anuario Comercial de España, que define 10 niveles económicos distintos, aunque los municipios tratados en esta investigación solamente se mueven dentro de un rango de cuatro niveles, que son los siguientes:

Niveles	Renta Familiar Disponible por Habitante
5	1.250.000 – 1.400.000
6	1.400.000 – 1.600.000
7	1.600.000 – 1.800.000
8	1.800.000 – 2.000.000

La variable se ha convertido en binaria; niveles 7 y 8 de renta se definen como renta alta y ésta toma un valor igual a 1 y niveles 5 y 6 de renta se definen como renta baja y la variable toma un valor igual a 0.

⁵⁵ Otra opción era utilizar el activo o pasivo total, pero se descartó dados los problemas de valoración de los activos fijos (Garcerán, 1998).

OTP = mide la proporción que representan las operaciones de tesorería respecto a los gastos corrientes pagados. En el numerador de la ratio tenemos las operaciones de tesorería del ayuntamiento y de sus OA. En el denominador, los gastos corrientes pagados del ayuntamiento y sus OA⁵⁷.

GCH = mide el gasto corriente consolidado per cápita, como la suma de gastos corrientes del ayuntamiento, OA y SM (descontamos amortizaciones, provisiones y gastos financieros)⁵⁸. Para consolidar, efectuamos el mismo ajuste que para DOA y DSM.

AHB = mide el ahorro bruto del ayuntamiento, como (capítulos 1 a 5 ingresos–capítulos 1, 2 y 4 gastos)/ (capítulos 1 a 5 ingresos). Hemos optado por no incluir el capítulo 3 de intereses, aunque su efecto era así mayor, debido a que ello comportaría problemas de endogeneidad en esta variable, ya que es el nivel de endeudamiento acumulado el que determina los intereses recogidos en este capítulo.

En un principio definimos esta variable de forma consolidada, sin embargo optamos por descartarla ya que no mejoraba la R^2 y además mostraba problemas de multicolinealidad. La construcción de forma consolidada fue la siguiente: una ratio en cuyo numerador colocamos la suma de ingresos corrientes del ayuntamiento y sus entes (descontamos las provisiones aplicadas) menos gastos corrientes del ayuntamiento y entes (descontamos amortizaciones, provisiones y gastos financieros). En el denominador se colocan los ingresos corrientes consolidados del ayuntamiento y sus entes (nuevamente sin las provisiones aplicadas). Para consolidar, efectuamos el mismo ajuste que para DOA y DSM⁵⁹.

OFSER = mide la proporción de los ingresos corrientes que viene de la imposición, tasas y precios públicos. En el numerador tendríamos, para ayuntamiento y OA, los

⁵⁶ Que tiene en cuenta el número de habitaciones, así como la ocupación anual y categoría de los establecimientos turísticos.

⁵⁷ Tomados como la suma de los capítulos 1 a 4 del presupuesto de gastos pagados.

⁵⁸ Los gastos financieros no se tienen en cuenta para evitar problemas de endogeneidad.

⁵⁹ No es necesario hacer este ajuste en el numerador ya que de hacerlo tendría que ser dos veces, para los ingresos y para los gastos, y al restar los gastos a los ingresos el ajuste quedaría anulado.

capítulos 1, 2 y 3 de ingresos y, para las SM, el importe neto de la cifra de negocios. En el denominador, los ingresos corrientes con el mismo ajuste que DSM y DOA.

INVER = mide el inmovilizado no financiero en términos per cápita, consolidada entre ayuntamiento, organismos autónomos y sociedades mercantiles. Para el caso de las sociedades mercantiles hemos tomado su inmovilizado no financiero, pero en cuanto a ayuntamientos y organismos autónomos no resulta tan sencillo como tomar los datos del inmovilizado y sumarlos, ya que en este caso, como se vió en el apartado II.6.2, el endeudamiento no tiene por qué explicarse con el inmovilizado dado que una parte se ha dado de baja al entregarse al uso general, o al entregarlo en adscripción o cesión gratuita. Por ello, el procedimiento seguido ha sido el siguiente: Se ha tomado el inmovilizado no financiero (del activo) más los inmovilizados cedidos, adscritos o entregados al uso general (subgrupos 107, 108 y 109 del pasivo), a lo que hemos restado los inmovilizados recibidos, adscritos y cedidos (subgrupos 101 y 103 del pasivo). Con ello recogemos exclusivamente el inmovilizado que necesariamente han tenido que financiar las entidades que estamos analizando.

Se ha trabajado con valores contables (precio de adquisición o coste de producción de los bienes menos su amortización acumulada), con ello logramos que la relación en el tiempo entre endeudamiento e inversiones se mantenga de una manera más fiel. Si no lo hiciésemos así, los ayuntamientos que dispongan de inversiones más antiguas habrán amortizado más deuda y los saldos de las cuentas que reflejan inversiones y deuda estarán más distanciados. De todos modos, y como segunda opción, también se ha construido esta variable sin tener en cuenta las amortizaciones acumuladas.