

# ¿SON EFICACES LAS LIMITACIONES LEGALES AL ENDEUDAMIENTO LOCAL? UNA APROXIMACIÓN EMPÍRICA

(Noviembre de 2010)

## **RESUMEN**

*Los gobiernos locales españoles han estado tradicionalmente sujetos a reglas que limitan su endeudamiento. Esta cuestión saltó a primer plano de las preocupaciones académicas a raíz de la aprobación de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, y recientemente ha pasado a formar parte del debate económico y político. En este trabajo, que forma parte de una investigación más amplia sobre las variables explicativas del endeudamiento local, se realiza una evaluación empírica del nivel de cumplimiento de las limitaciones que las normas legales establecen sobre dicho endeudamiento, mediante un análisis estadístico y a partir de datos correspondientes a ayuntamientos valencianos mayores de 5.000 habitantes, para un amplio periodo de estudio, 1993-2009. La principal conclusión es que los diferentes límites establecidos no llegan a ser operativos, mostrando los resultados un alto nivel de incumplimiento de los mismos.*

**Palabras clave:** Gobiernos locales, equilibrio presupuestario, límites a la deuda.  
**Clasificación JEL:** H70, H72, H74.

**Jordi Vila i Vila**

**Universidad Nacional de Educación a Distancia  
Ayuntamiento de Alzira**

[jordi.vila@alzira.es](mailto:jordi.vila@alzira.es)  
96 245 92 66

## 1. Introducción.

Los gobiernos locales españoles han estado tradicionalmente sujetos a reglas fijadas desde el gobierno central, que limitan su endeudamiento para garantizar su solvencia y sostenibilidad financiera. Esta cuestión saltó a la primera fila de las preocupaciones académicas a raíz de la aprobación en diciembre de 2001 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (Suárez Pandiello, 2008), y en la actualidad se sitúa en plena controversia del debate económico y político.

Así, mientras el texto original del Real Decreto Ley 8/2010, de 20 de mayo, establece entre otras medidas tendentes a garantizar la contribución de las entidades locales al esfuerzo de consolidación fiscal, que a partir de su entrada en vigor no podrán concertar operaciones de crédito a largo plazo, al día siguiente de dicha entrada en vigor se publicaba una rectificación del “error”, estableciendo que la imposibilidad de acudir al crédito lo era sólo para el ejercicio 2011, y no desde el momento de la entrada en vigor de la norma. Y, recientemente, el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el próximo año, vuelve a modificar la anterior disposición estableciendo que en dicho ejercicio económico de 2011, las entidades locales que liquiden el ejercicio 2010 con ahorro neto positivo, podrán concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones, cuando el volumen total de capital vivo no exceda del 75 por 100 de los ingresos corrientes liquidados o devengados<sup>1</sup>, con sujeción, en su caso, al texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales y a la normativa de Estabilidad Presupuestaria.

Las teorías del Federalismo Fiscal avalan el recurso al endeudamiento por razones de eficiencia económica y equidad, al permitir que los préstamos necesarios para financiar un programa de inversión sean amortizados durante la vida útil del activo adquirido, de manera que la carga del servicio y amortización de la deuda se compartan entre todos los que se benefician del proyecto, y lo que es quizá una razón más poderosa: para muchos proyectos valiosos, el endeudamiento es frecuentemente la única forma de conseguir los fondos necesarios (Oates, 1977). Gastos de capital tales como los destinados a la construcción de polideportivos, bibliotecas, piscinas cubiertas o grandes infraestructuras,

---

<sup>1</sup> Debiéndose entender dichos ingresos según el criterio tradicional del derecho presupuestario local, es decir, como derechos reconocidos contraídos en cuenta.

implican altos costes que deben satisfacerse en periodos de tiempo muy cortos, por lo que resulta difícil financiar estos programas sólo con los ingresos corrientes.

Por otro lado el peso de la deuda local en el conjunto de las AAPP es más bien marginal, no representando su cuantía una grave amenaza para las cuentas macroeconómicas del país<sup>2</sup>, si bien su cuantía acumulada (que en 2008 asciende a 26.128 millones de euros, y en 2009 alcanza los 28.770 millones de euros<sup>3</sup>), unida al brusco cierre de los ingresos extraordinarios (Sánchez y Suárez Pandiello, 2008) provenientes del urbanismo y a la disminución de las transferencias del gobierno central por participación en los tributos del Estado, resulta una carga muy pesada que ha generado una auténtica crisis financiera en muchos ayuntamientos.

En este trabajo pretendemos evaluar, para el caso de los municipios, el cumplimiento de las limitaciones legales al endeudamiento durante un extenso periodo temporal, lo que nos permitirá ver si los diferentes mecanismos establecidos en los sucesivos cambios legislativos han funcionado correctamente; es decir, si los límites legales vigentes en cada momento se han respetado, y por tanto, si han sido reglas eficaces para limitar la deuda de este nivel de gobierno, al menos de forma razonable.

El trabajo se justifica por la escasez en nuestro país de investigaciones empíricas sobre el cumplimiento de los límites al endeudamiento<sup>4</sup>, y por la amplitud del periodo analizado. Además se une a la línea de investigación que, mediante una aproximación econométrica con datos de panel, estudia los factores presupuestarios, institucionales y políticos, determinantes del nivel de endeudamiento o explicativos del recurso al mismo<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> La deuda de las Entidades Locales en términos del PIB oscila entre un máximo del 4% en los años 1995 y 1996, con una tendencia decreciente hasta llegar a un mínimo del 2,8% en los años de mayor bonanza económica (2005, 2006 y 2007); tendencia decreciente que se rompe ligeramente en 2008, 2,9%, y de forma significativa en 2009, 3,3%, cuando los efectos de la actual crisis económica son ya bien patentes (datos obtenidos del Boletín Estadístico del Banco de España de febrero de 2010).

<sup>3</sup> Informes del Ministerio de Economía y Hacienda de "Deuda Viva de las Entidades Locales", <http://www.meh.es/es-ES/Administracion%20Electronica/OVEELL/Paginas/DeudaViva.aspx>

<sup>4</sup> Vid. Bastida (2003), con datos de una muestra aleatoria de 130 municipios valencianos para el periodo 1994-1998; y Utrilla (2008), con datos agregados a nivel nacional.

<sup>5</sup> En este sentido, y entre los más recientes, pueden verse los trabajos de Escudero y Prior (2003), Fernández Llera *et al* (2004), Bastida y Benito (2005), Vallés *et al* (2005), y Pascual *et al* (2008).

Para efectuar el estudio, hemos utilizado una muestra que corresponde a los 140 ayuntamientos del País Valenciano con una población igual o superior a 5.000 habitantes en el año 2001. Ello se justifica porque es a partir de este límite poblacional que la Ley de bases de Régimen Local obliga a prestar, en todo caso, un plus de servicios no contemplados para los municipios de menor población: parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos<sup>6</sup>. Lo hemos hecho además para un periodo temporal que abarca diecisiete años, desde 1993 a 2009, que es la muestra más amplia posible que hemos podido obtener por disponibilidad de la información, incluido el año 1992, necesario para los cálculos de las magnitudes de 1993.

La estructura del trabajo es la siguiente: tras esta introducción, en el apartado 2 veremos las razones que ofrece la teoría del federalismo fiscal para establecer límites al endeudamiento de las haciendas territoriales, y una sinopsis de los límites y su evolución en la normativa española; en el apartado 3 se indican las fuentes estadísticas utilizadas y el procedimiento de obtención de las diferentes variables y ratios; en el apartado 4 presentaremos los resultados obtenidos del grado de cumplimiento de las limitaciones de acceso al endeudamiento establecidos por la normativa nacional; y finalmente, en el apartado 5 se recogen las principales conclusiones.

## **2. Las limitaciones legales al endeudamiento local.**

Como hemos visto, la finalidad de las operaciones de crédito tiene que ser la financiación de inversiones. Detrás de este objetivo se encuentra el principio de equidad intergeneracional: si en el caso del gasto corriente existen razones de equidad intertemporal para defender su financiación con tributos, dado que generalmente los beneficios del gasto están limitados al momento en que se hace, cuando se gasta dinero por cuenta de capital, se adquieren activos cuyos beneficios se espera que fluyan durante varios años. Por tanto, se alcanzará la equidad íntertemporal si la generación actual soporta la financiación del gasto corriente y las generaciones presentes y futuras que se benefician del proyecto, comparten la

---

<sup>6</sup> Artículo 26.1. b) de la Ley de bases de régimen local.

carga de financiar el gasto de capital. Ahora bien, existe la posibilidad de que los gobiernos subcentrales recurran al endeudamiento en una cantidad superior a la óptima, considerando la misma como aquella en que las ganancias marginales de los préstamos para la ciudadanía igualan a los costes marginales para ella (King, 1988).

A la vista de lo anterior, dos consecuencias negativas podrían surgir si no se establecieran limitaciones al endeudamiento de las haciendas territoriales. En primer lugar, se podrían utilizar las operaciones de crédito para trasladar parte de la carga de financiar los servicios que benefician a la ciudadanía actual a generaciones futuras (como sería cubrir parte del gasto corriente con deuda a largo plazo), provocando de esta forma una falta de equidad intergeneracional. Y en segundo lugar, podría tener lugar una falta de equidad intrageneracional si la deuda se utiliza para trasladar parte de los costes de los beneficios disfrutados en un periodo de tiempo a la ciudadanía de años posteriores, en los que ya se hubieran extinguido los beneficios del bien de capital implicado (consecuencia que podría tener un volumen excesivo de endeudamiento).

A las anteriores razones para establecer límites legales para concertar operaciones de crédito, se unen varias más en el caso de las haciendas locales. Por una parte, la repercusión que el déficit puede tener a nivel macroeconómico (Cano y Rangel, 2000), puesto que el objetivo de equilibrio o superávit presupuestario derivado del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea en un país fuertemente descentralizado como el nuestro, sería inútil si no fuese realizado de forma coordinada por todas las Administraciones Públicas. Por otra parte, la necesidad de obligar a los municipios a mantener unas haciendas saneadas y a responsabilizarse frente a sus ciudadanos de la recaudación de los tributos que fueran precisos para hacer frente al pago de la carga financiera (Cayón, 2006). Y finalmente, enlazando con el anterior motivo, garantizar el margen de maniobra futuro de los distintos gobiernos locales a lo largo del tiempo, para que no quede fuertemente limitada su capacidad de tomar decisiones sobre la orientación del gasto y la política tributaria (Utrilla, 2008).

En la literatura comparada, entre las principales contribuciones que analizan el impacto de las restricciones legales al endeudamiento y las reglas del equilibrio

presupuestario, se encuentran Hagen (1991) y Poterba (1995), en el caso de los gobiernos centrales, y Ter-Minassian y Craig (1997), Rossi y Dafflon (2002), y Dafflon (2010), para los gobiernos subcentrales.

Tanto el artículo 2 de la Ley 39/1988 reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, LRHL), vigente hasta el 10 de marzo de 2004, como el mismo artículo del vigente texto refundido de la Ley (en adelante, TRLRHL), con idéntica redacción, enumeran entre los recursos de las mismas <<El producto de las operaciones de crédito>>, por lo que los municipios tienen reconocida expresamente la capacidad de realizar tales operaciones, si bien tienen recortadas sus competencias al respecto al menos cuando se superan determinados límites indicativos de un endeudamiento excesivo. Límites que pasamos a exponer.

En nuestro país, el régimen jurídico de las restricciones al endeudamiento<sup>7</sup> ha experimentado importantes cambios y, si bien de manera permanente la finalidad principal del recurso al crédito debe ser la financiación de las inversiones<sup>8</sup>, las ratios máximas de endeudamiento y los criterios de sujeción a tutela de nuevas operaciones han variado sustancialmente. No obstante, hay que señalar desde un primer momento que dichas restricciones han sido objeto de numerosas críticas, tanto por su ambigüedad e indeterminación (Salinas *et al*, 1996) como por su arbitrariedad y cuantificación (González Páramo, 2001; y Fernández Llera, 2003). En la tabla 1 se muestra un resumen de estos cambios normativos a partir de la Ley 39/1988.

Los sucesivos cambios legislativos han pretendido reforzar la solvencia financiera de las entidades locales y generar una mayor disciplina presupuestaria en las mismas. Para ello los requisitos de autorización y límites de endeudamiento han pretendido hacerse más restrictivos en cada reforma, pasando de la nula referencia al ahorro neto en la redacción original de la Ley 39/1988, a que su signo negativo impida la concertación de nuevas

---

<sup>7</sup> A lo largo de la exposición nos referimos siempre a operaciones de crédito a medio y largo plazo, quedando excluidas las de corto plazo, previstas para atender necesidades transitorias de tesorería.

<sup>8</sup> También pueden concertarse nuevas operaciones de crédito para la sustitución total o parcial de operaciones preexistentes. En este caso, la finalidad sería disminuir la carga financiera.

operaciones, como dispone el actual TRLRHL. De hecho, la utilización del ahorro neto como concepto de superávit/déficit en las operaciones corrientes, constituye un elemento de especial trascendencia, pues si el endeudamiento se desvincula de las inversiones para convertirse en una fuente de financiera de los gastos corrientes, rompe la eficiencia y la equidad intergeneracional, al tener que financiar las generaciones futuras el coste de un consumo público que agota sus beneficios en el presente (Álvarez Corbacho, 1998).

Cuando el ahorro neto sea de signo negativo, deberá solicitarse autorización al órgano de tutela financiera, el Ministerio de Economía y Hacienda o la Comunidad Autónoma que haya asumido la competencia en su Estatuto, acompañando un plan de saneamiento financiero aprobado por el Pleno, a realizar en un plazo no superior a tres años, que contendrá medidas de gestión tributaria, financieras y presupuestarias que permitan como mínimo ajustar a cero el ahorro negativo. Sin embargo, no es precisa la presentación del plan en el caso de que la finalidad sea la sustitución de operaciones de crédito a largo plazo concertadas con anterioridad, con el fin de disminuir la carga financiera.

En la misma línea se produjo el cambio en la magnitud de referencia y porcentaje sobre los ingresos corrientes para establecer el límite del nivel de endeudamiento, desde que la carga financiera no debía superar el 25% de aquéllos, al volumen de deuda total o capital vivo que no puede exceder del 110% a partir de 1999, criterio este en principio que se considera más restrictivo, pretendiendo establecer un verdadero mecanismo de estabilidad, con la finalidad de garantizar la solvencia de los gobiernos locales. Este cambio ha estado fuertemente influenciado por el proceso de la UEM y la obligación de cumplir con los compromisos de la disciplina presupuestaria establecida en el Tratado de Maastricht (Monasterio y Suárez Pandiello, 2002). En el caso de que el anterior límite se supere, se precisará de autorización cualquiera que sea la naturaleza de la operación

A las anteriores limitaciones ha venido a sumarse finalmente la Ley 18/20019, general de estabilidad presupuestaria (en adelante, LGEP), una de cuyas consecuencias más

---

<sup>9</sup> De aplicación a las entidades locales a partir de la liquidación de sus presupuestos de 2007, conforme a lo dispuesto en la disposición final cuarta del Real Decreto 1463/2007, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la LGEP, en su aplicación a dichas entidades.

patentes y más radicales es la limitación del endeudamiento público, al establecer dicha Ley que las entidades locales ajustarán sus presupuestos al principio de estabilidad presupuestaria, entendiendo por tal la situación de equilibrio o superávit computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales<sup>10</sup>, lo que conlleva que sólo se podrán concertar nuevas operaciones de crédito por la misma cuantía que la que se prevea amortizar<sup>11</sup>. Varios autores (Castells *et al*, 2002; y Vallés, J., y Zárata, A., 2006), han expresado el temor de que la LGEP, al limitar las posibilidades de endeudamiento de las Entidades locales, pueda afectar seriamente a la capacidad inversora de las mismas. Este posible efecto negativo ha quedado paliado en la Ley 15/2006, de reforma de la Ley 18/2001, al introducir un régimen diferenciado para los municipios capitales de provincia, o de comunidad autónoma, o que tengan población de derecho igual o superior a los 75.000 habitantes, a los que se permite la instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria asociado al ciclo económico, así como que puedan presentar déficit, cuando éste se destine a financiar incrementos de inversión en programas destinados a atender actuaciones productivas.

Es importante señalar que no se regulan en el TRLRHL ni en el Reglamento de aplicación del LGEP a las entidades locales, las consecuencias jurídicas del incumplimiento de la obligación de obtener la autorización preceptiva en caso de no cumplir las anteriores limitaciones, o las de no presentar los correspondientes planes correctores de la situación, ni las consecuencias del incumplimiento de los planes presentados.

---

<sup>10</sup> Ya la LRHL contenía, junto al RD 500/1990 que regula el régimen presupuestario local, algunas previsiones tendentes, sino a prohibir el déficit de las haciendas locales, sí a prevenirlo, exigiendo la nivelación del presupuesto inicial y de sus modificaciones.

<sup>11</sup> Esta formulación de la estabilidad presupuestaria tiene una consecuencia perversa, y es el hecho de que las situaciones de desequilibrio serán más restrictivas en aquellos municipios con menor volumen de endeudamiento (y en principio, más saneados), mientras que aquellos que hayan basado su actuación en mayores endeudamientos, al tener mayor volumen de amortizaciones anuales, tendrán también más margen para acudir al préstamo, salvo que incurriesen en ahorro neto negativo o superar el límite del 110%.

**Tabla 1. Evolución legal de los límites cuantitativos del endeudamiento a medio y largo plazo de las Entidades Locales.**

Texto original de la LRHL (Ley 39/1988)	Ley 13/1996, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.	Ley 50/1998, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.	Texto refundido de la LRHL (Real Decreto Legislativo 2/2004)
<p><b>1. FINALIDAD:</b> financiación de sus inversiones:</p> <p style="text-align: center;"><b><math>OC(t) / I(t) \leq 100\%</math></b></p> <p><b>2. AHORRO NETO (AHN):</b></p> <p style="text-align: center;"><i>No se indica ningún límite</i></p> <p><b>3. NIVEL DE ENDEUDAMIENTO:</b></p> <p>En general, se exigirá autorización para concertar nuevas operaciones de crédito, salvo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ cuando la cuantía de la operación de crédito proyectada, <b>OC(t)</b>, no rebase el 5% de los recursos corrientes liquidados en el último presupuesto liquidado, <b>RC(t-1)</b>.</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b><math>OC(t) \leq 5\% RC(t-1)</math></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ cuando el crédito se destine a financiar obras y servicios incluidos en planes provinciales y programas de cooperación económica local aprobados debidamente.</li> </ul> <p>Y, en todo caso, será necesaria la autorización, cuando la <b>carga financiera anual</b>, <b>CF(t)</b>, derivada de la suma de las operaciones vigentes y de la proyectada exceda del 25% de los recursos corriente liquidados en el último presupuesto liquidado.</p> <p style="text-align: center;"><b><math>CF(t) &lt; 25\% RC(t-1)</math></b></p>	<p><b>1. FINALIDAD:</b> <i>(igual que la Ley 39/1988)</i></p> <p><b>2. AHORRO NETO (AHN):</b> <i>(se introduce por primera vez esta magnitud)</i></p> <p>No se podrán concertar nuevas operaciones si el AHN es negativo, y superior al 2% de los ingresos liquidados en el presupuesto liquidado del ejercicio anterior.</p> <p style="text-align: center;"><b><math>AHN(t-1) &gt; - 2\% RC(t-1)</math></b></p> <p><b>3. NIVEL DE ENDEUDAMIENTO:</b></p> <p style="text-align: center;"><i>(Idéntica regulación que en la Ley 39/1988)</i></p>	<p><b>1. FINALIDAD:</b> <i>(igual que la Ley 39/1988)</i></p> <p><b>2. AHORRO NETO (AHN):</b> <i>(nueva regulación)</i></p> <p>No se podrán concertar nuevas operaciones si el ahorro neto resulta de signo negativo.</p> <p style="text-align: center;"><b><math>AHN(t-1) \geq 0</math></b></p> <p><b>3. NIVEL DE ENDEUDAMIENTO:</b> <i>(nueva regulación: desaparece como límite la "carga financiera", que se sustituye por la "deuda viva").</i></p> <p>El <b>volumen total del capital vivo</b> de las operaciones de crédito vigentes, <b>D(t)</b>, no supere el 110% de los ingresos corrientes liquidados o devengados en el ejercicio inmediatamente anterior.</p> <p style="text-align: center;"><b><math>D(t-1) \leq 110\% RC(t-1)</math></b></p>	<p><b>1. FINALIDAD:</b> <i>(igual que la Ley 39/1988)</i></p> <p><b>2. AHORRO NETO (AHN):</b> <i>(nueva regulación)</i></p> <p>No se podrán concertar nuevas operaciones si el ahorro neto resulta de signo negativo.</p> <p style="text-align: center;"><b><math>AHN(t-1) \geq 0</math></b></p> <p><b>3. NIVEL DE ENDEUDAMIENTO:</b></p> <p>El <b>volumen total del capital vivo</b> de las operaciones de crédito vigentes, <b>D(t)</b>, <b>incluida la operación proyectada, OC(t)</b>, no supere el 110% de los ingresos corrientes liquidados o devengados en el ejercicio inmediatamente anterior.</p> <p style="text-align: center;"><b><math>[D(t-1) + OC(t)] \leq 110\% RC(t-1)</math></b></p>

### 3. Características de la muestra, fuentes estadísticas y consideraciones sobre las variables y ratios calculadas.

Como ya hemos indicado, nuestro trabajo se ha realizado utilizando los datos correspondientes a los 140 municipios valencianos que, en el ejercicio 2001, superaban los 5.000 habitantes. El principal inconveniente de la muestra es la ausencia de representación de municipios pequeños, especialmente de los más pequeños (los más abundantes), por lo que los resultados obtenidos pueden no ser representativos para los mismos; y asimismo, su extensión al resto de municipios españoles deberá realizarse con suma cautela. No obstante, conviene señalar que, como puede observarse en la tabla 2, que los ayuntamientos que no alcanzan los 5.000 habitantes, el 74%, aglutinan tan sólo a poco más del 11% de la población, mientras que los que superan dicho número de habitantes reúnen a cerca del 89%.

**Tabla 2. Ayuntamientos y habitantes del País Valenciano en el año 2001.**

Estrato de población (h)	Número de Ayuntamientos	Habitantes	Porcentajes			
			Ayuntamientos	Habitantes		
h < 1.000	231	95.892	42,78%		2,28%	
1.000 ≤ h < 5.000	169	372.398	31,30%	74,07%	8,86%	11,14%
5.000 ≤ h < 10.000	52	353.188	9,63%		8,40%	
10.000 ≤ h < 20.000	45	655.207	8,33%		15,59%	
20.000 ≤ h < 50.000	31	884.261	5,74%		21,04%	
50.000 ≤ h < 100.000	8	467.054	1,48%		11,11%	
100.000 ° h	4	1.374.608	0,74%	25,93%	32,71%	88,86%
Totales	540	4.202.608	100,00%		100,00%	

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales.

Antes de pasar a las consideraciones sobre las magnitudes y ratios calculadas, para un mejor seguimiento de la exposición, en la tabla 3 se muestran los diferentes capítulos de ingresos y gastos en que se estructura el presupuesto de las entidades locales.

**Tabla 3. Clasificación económica de la estructura presupuestaria de ingresos y gastos de las entidades locales.**

		Capítulo	Conceptos			Capítulo	Naturaleza del gasto
A) OPERACIONES NO FINANCIERAS	A.1) Operaciones corrientes	<b>1. Impuestos directos.</b>	IBI, IAE, IVTM, e IIVTNU (bienes inmuebles, actividades económicas, vehículos y plusvalía).	A) OPERACIONES NO FINANCIERAS	A.1) Operaciones corrientes	<b>1. Gastos de personal.</b>	Todo tipo de retribuciones del personal al servicio de la Entidad local; cotizaciones sociales; prestaciones sociales; y gastos de naturaleza social.
		<b>2. Impuestos indirectos.</b>	ICIO (sobre construcciones, instalaciones y obras).			<b>2. Gastos en bienes ctes y servicios.</b>	Comprende los gastos en bienes y servicios necesarios para el ejercicio de las actividades que no produzcan un incremento del capital o del patrimonio público.
		<b>3. Tasas y otros ingresos.</b>	Se incluyen en este capítulo precios públicos, contribuciones especiales, recargos y multas.			<b>3. Gastos financieros.</b>	Este capítulo comprende los intereses y demás gastos derivados de todo tipo de operaciones financieras contraídos por la Entidad, así como los gastos de emisión o formalización, modificación y cancelación de las mismas.
		<b>4. Transferencias corrientes.</b>	Ingresos de naturaleza no tributaria, sin contraprestación directa por parte de las Entidades locales, destinados a financiar gastos corrientes.			<b>4. Transferencias corrientes.</b>	Comprende los créditos aportados por parte de la Entidad local sin contrapartida directa de los agentes perceptores, y con destino a financiar operaciones corrientes.
		<b>5. Ingresos patrimoniales.</b>	Comprende los ingresos procedentes de rentas del patrimonio.				
	A.2) Operaciones de capital	<b>6. Enajenación de inversiones reales</b>	Ingresos procedentes de transacciones con salida o entrega de bienes de capital.		<b>6. Inversiones reales.</b>	Comprende los gastos a realizar directamente por la Entidad, destinados a la creación de infraestructuras y a la creación o adquisición de bienes de naturaleza inventariable necesarios para el funcionamiento de los servicios, y aquellos otros gastos que tengan carácter amortizable.	
		<b>7. Transferencias de capital.</b>	En este capítulo se incluyen los ingresos de naturaleza no tributaria, sin contraprestación directa por para de las Entidades locales, y destinados a financiar gastos de capital.		<b>7. Transferencias de capital.</b>	Se incluyen en este capítulo los gastos de la Entidad, sin contrapartida directa de los agentes perceptores, y con destino a financiar operaciones de capital.	
B) OPERACIONES FINANCIERAS	<b>8. Activos financieros.</b>	Recoge los ingresos procedentes de enajenación de deuda, acciones y obligaciones, de reingresos de préstamos y los ingresos de depósitos y fianzas constituidos.	B) OPERACIONES FINANCIERAS	<b>8. Activos financieros.</b>	Recoge el gasto en la adquisición de activos financieros, los anticipos de pagas y demás préstamos al personal, y la constitución de fianzas y depósitos que sean exigibles a la Entidad local.		
	<b>9. Pasivos financieros.</b>	En este capítulo se recoge la financiación procedente de la emisión de deuda pública y de préstamos recibidos cualquiera que sea su naturaleza y plazo de reembolso.		<b>9. Pasivos financieros.</b>	Este capítulo recoge el gasto destinado a la amortización de pasivos financieros. Asimismo, recoge las provisiones para la devolución de los depósitos y fianzas que se hubieran constituido a favor de la Entidad local.		

Fuente: Orden de 30 de septiembre de 1989 del MEH.

Los datos sobre deuda viva y presupuestos liquidados (obligaciones y derechos reconocidos netos), provienen de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana y de la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales<sup>12</sup>.

Para comprobar si los ayuntamientos que componen la muestra han destinado sus operaciones de endeudamiento a largo plazo a la financiación de sus inversiones, hemos calculado la ratio  $OC_t / I_t$ , siendo  $OC_t$  el importe de los derechos reconocidos del capítulo 9 del presupuesto de ingresos, e  $I_t$  el importe de las obligaciones reconocidas del capítulo 6 del presupuesto de gastos<sup>13</sup>. Hay que señalar que esta razón puede estar sesgada a la baja al haber podido incorporar  $OC_t$  operaciones de crédito de refinanciación de operaciones preexistentes.

Los recursos corrientes,  $RC_{t-1}$ , corresponden al total de los derechos liquidados de los capítulos 1, 2, 3, 4 y 5 del estado de ingresos del ejercicio anterior, y la carga financiera,  $CF_t$ , a los capítulos 3 y 9 del estado de gastos del ejercicio corriente. El ahorro neto del ejercicio liquidado,  $AHN_{t-1}$ , se ha obtenido como diferencia entre  $RC_{t-1}$  y las obligaciones reconocidas por los capítulos 1, 2 y 4 del estado de gastos, minorada por el servicio de la deuda,  $CF_t$ , del ejercicio corriente (en puridad debería haberse tomado la anualidad teórica como coste de las operaciones vivas y de la proyectada, de conformidad con la regulación legal). Además, el valor del ahorro neto así obtenido, debería minorarse también por la anualidad teórica de cada uno de los préstamos y empréstitos avalados a terceros pendientes de reembolso, y en su cálculo no deberían incluirse las obligaciones reconocidas, derivadas de modificaciones de créditos, que hayan sido financiadas con remanente líquido de tesorería, ni en el caso de las anualidades teóricas incluirse las operaciones de crédito garantizadas con hipotecas sobre bienes inmuebles. No hemos

---

<sup>12</sup> Hemos comprobado que los datos de los ejercicios 2001 a 2005 de la Sindicatura de Comptes, coinciden con los datos para dichos ejercicios existentes en la DGCFEL (cuya serie empieza en el 2001), y dada la obligación que tienen los ayuntamientos de remitir la información de sus presupuestos a ambos organismos, cabe concluir que se trata de la misma información y que por tanto, estamos enlazando dos partes de una misma serie.

podido realizar dichos ajustes por falta de información accesible, por lo que “nuestro” ahorro neto contable es en verdad, una aproximación al ahorro neto “legal”, si bien, consideramos que el sesgo introducido, en unos casos positivo y en otros negativo, no debe de ser en conjunto, especialmente significativo.

En cuanto al volumen total de capital vivo,  $D_t$ , tenemos que tener en cuenta que la Ley 50/1998, refiere esta magnitud a las “operaciones vigentes”, es decir, al volumen de deuda viva en un momento dado, mientras que el TRLRHL incluye además el importe de la “operación proyectada”:  $D_t + OC_t$ . La deuda debería incluir las operaciones de tesorería pendientes de amortizar, así como los préstamos y empréstitos avalados a terceros pendientes de reembolso; siendo las operaciones de tesorería muy frecuentes en las administraciones locales (al contrario que los avales a terceros), ante la falta de disponibilidad de esta información, ahora el sesgo sí puede ser importante, por lo que los valores obtenidos de estas variables resultarán en muchos casos inferiores a los reales. Los valores de  $D_t$  para el periodo 1992 a 2005, corresponden a las deudas a largo plazo que figuran en el balance de situación de cada entidad, y para el periodo 2006 a 2009, se han estimado añadiendo la variación neta de pasivos financieros (diferencia entre los capítulos 9 de los estados de ingresos y de gastos).

En cuanto a la estabilidad presupuestaria, si bien la **LGEP** habla de capacidad/necesidad de financiación en términos de contabilidad nacional, la hemos estimado como diferencia entre los siete primeros capítulos de los estados de ingresos y de gastos (los ingresos y gastos no financieros) del ejercicio anterior. Sobre el resultado obtenido de esta forma, deberían aplicarse varias correcciones<sup>14</sup>, que pueden resumirse en los siguientes puntos (Doderó, 2006): 1) los ingresos impositivos deberán computarse por los importes recaudados, 2) los gastos financieros deben computarse por el criterio del devengo, 3) las aportaciones a sociedades mercantiles públicas para compensación de pérdidas, aunque presupuestariamente se contabilicen como una adquisición de activos (capítulo 8 de gastos), deben considerarse subvenciones de capital y, en consecuencia,

<sup>13</sup> La adición de las transferencias de capital, capítulo 9 del presupuesto de gastos, tan sólo aumenta el número de ayuntamientos incumplidores en uno o dos, y únicamente en algunos años.

<sup>14</sup> Que atienden a que el SEC aplica en unos casos el criterio de caja y en otras el de devengo.

deducirse como gasto no financiero, y 4) las operaciones de *leasing financiero*, tendrán la condición de gasto de inversión, y se deducirá el valor actual del bien objeto del contrato. El primer ajuste tiene un importante impacto cuantitativo, por lo que su no realización introduce un sesgo al alza en el valor de esta magnitud.

Finalmente, no hay que dejar de considerar que la información que hemos utilizado proveniente de la liquidación del presupuesto y del balance de situación, se encuentra fuertemente condicionada por el derecho presupuestario vigente para dichas entidades. Seguramente, una técnica de elaboración del presupuesto y un ciclo administrativo de su ejecución más cercano a las nuevas tendencias de la gestión presupuestaria pública (diseño de reglas fiscales, formulación de marcos presupuestarios plurianuales, transparencia fiscal del gobierno local, etc.), afectaría a los resultados presupuestarios (Ruiz y Caamaño, 2008) y a la estimación del nivel de deuda.

#### **4. Evaluación del cumplimiento de los límites al endeudamiento.**

Vistas sucintamente las limitaciones al endeudamiento de los gobiernos locales, resta ver cuáles han sido sus efectos sobre el recurso a nuevas operaciones de crédito, si han tenido éxito y alcanzan sus objetivos, o si por el contrario, por diversos motivos, no llegan a ser operativas.

En la tabla 4 se presentan los resultados obtenidos, figurando el número de ayuntamientos que han incurrido en nuevo endeudamiento y que incumplen al menos un requisito legal, y entre paréntesis el porcentaje que representan. Para cada ejercicio, en la primera columna, se indica en primer lugar el número de ayuntamientos que han realizado nuevas operaciones de crédito y para los cuales se han podido calcular los diferentes límites (en *negrita*); en segundo lugar, el número de aquéllos que no han efectuado nuevas operaciones de crédito, pero para los que también existe información de la liquidación del presupuesto y del balance de situación (en *gris*); y en tercer lugar, el número de entidades

que, aun habiendo solicitado nuevos créditos, no hay información presupuestaria o de su deuda viva en el ejercicio anterior que permita calcular las diferentes ratios (en *rojo*).

Aunque los límites establecidos por la Ley 39/1988, junto con el establecido para el ahorro neto por la Ley 13/1996, dejaron de estar vigentes con la entrada en vigor en 1999 de la Ley 50/1998, que recordemos que desplaza los criterios anteriores de volumen de la operación de crédito y carga financiera por los de ahorro neto positivo y volumen de la deuda viva (que incluye la operación realizada durante el ejercicio a partir de 2004), los hemos obtenido para todos los ejercicios de la muestra con la finalidad de comparar su nivel de incumplimiento con las ratios de esta última norma, lo que nos permitirá ver si las diferentes reformas legales han introducido, en la práctica, un mayor rigor en el acceso al endeudamiento. A partir del ejercicio 2002, se muestra también el requisito de la estabilidad presupuestaria (si bien resulta exigible a partir del ejercicio 2007).

Por su parte, en la tabla 5 se presenta de forma más resumida, el porcentaje de ayuntamientos que incumplen cada límite legal, así como la descripción estadística de los resultados.

**Tabla 4. Número de ayuntamientos que incumplen cada requisito legal y porcentaje que representan.**

	Oct / It ≤ 1	OC <sub>t</sub> ≤ 5% RC <sub>t-1</sub>	CF <sub>t</sub> ≤ 25% RC <sub>t-1</sub>					
1993 101 17 22	23 (22,77%)	69 (68,32%)	23 (22,77%)					
1994 120 13 7	37 (30,83%)	88 (77,33%)	31 (25,84%)					
1995 119 13 18	11 (9,24%)	65 (54,62%)	6 (5,04%)					
1996 122 14 4	15 (12,30%)	76 (62,29%)	8 (6,55%)	AHN(-) t < 2% RC t - 1				
1997 116 10 14	30 (25,86%)	77 (66,38%)	14 (12,07%)	18 (15,52%)				
1998 115 17 8	16 (13,91%)	93 (80,87%)	11 (9,57%)	13 (11,30%)	AHN <sub>t</sub> ≥ 0	D <sub>t</sub> ≤ 110% RC <sub>t-1</sub>	D <sub>t</sub> ≤ 75% RC <sub>t-1</sub>	
1999 95 34 11	8 (8,42%)	73 (76,84%)	2 (2,11%)	3 (3,16%)	7 (7,37%)	4 (4,21%)	22 (23,16%) *	
2000 93 38 9	16 (13,98%)	92 (98,92%)	8 (8,60%)	10 (10,76%)	18 (19,35%)	6 (6,45%)	23 (24,73%) *	
2001 86 25 29	10 (11,63%)	69 (80,23%)	6 (6,98%)	6 (6,98%)	8 (9,30%)	1 (1,16%)	22 (25,58%) *	LGEP
2002 108 28 4	13 (12,04%)	88 (81,48%)	4 (3,70%)	13 (12,04%)	18 (16,67%)	3 (2,78%)	26 (24,07%) *	63 (58,33%)
2003 111 28 1	13 (11,71%)	95 (85,59%)	5 (4,50%)	13 (11,71%)	19 (17,12%)	2 (1,80%)	26 (23,42%) *	81 (72,97%)
2004 99 40 10	19 (19,19%)	82 (82,83%)	5 (5,05%)	16 (16,16%)	20 (20,20%)	1 (1,01%) *	31 (31,31%) *	85 (85,86%)
2005 103 37 0	16 (15,53%)	83 (80,58%)	1 (0,97%)	15 (14,56%)	21 (20,39%)	3 (2,91%) *	42 (40,78%) *	45 (43,69%)
2006 93 46 1	11 (11,83%)	73 (78,49%)	3 (3,23%)	12 (12,90%)	15 (16,13%)	7 (7,52%) *	32 (34,41%) *	33 (35,48%)
2007 87 52 1	8 (9,20%)	62 (71,26%)	0 (0,00%)	4 (4,60%)	6 (6,90%)	2 (2,30%) *	24 (27,59%) *	33 (37,93%) **
2008 95 44 1	20 (21,05%)	66 (69,47%)	3 (3,15%)	12 (12,63%)	15 (15,78%)	5 (5,26) *	24 (25,26%) *	54 (56,84%) **
2009 93 31 16	15 (16,12%)	66 (70,96%)	7 (7,52%)	35 (37,63%)	41 (44,08)	11 (11,82%) *	36 (38,70%) *	69 (74,19%) **

■ Ayuntamientos con nuevas operaciones de crédito (capítulo 9 del estado de ingresos > 0) y con datos suficientes para el cálculo de las ratios.

■ Ayuntamientos que no han solicitado nuevos créditos (capítulo 9 del estado de ingresos = 0).

■ Ayuntamientos sin datos suficientes.

(\*) A partir de 2004, el volumen de deuda viva incluye la operación proyectada. Esta se ha tenido en cuenta en el cálculo de

D<sub>t</sub> ≤ 75% RC<sub>t-1</sub>

(\*\*) Criterio de obligado cumplimiento a partir de 2007.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Sindicatura de Comptes y de la DGCiHL.

**Tabla 5. Porcentaje de ayuntamientos que incumplen cada límite legal y descripción estadística de los datos.**

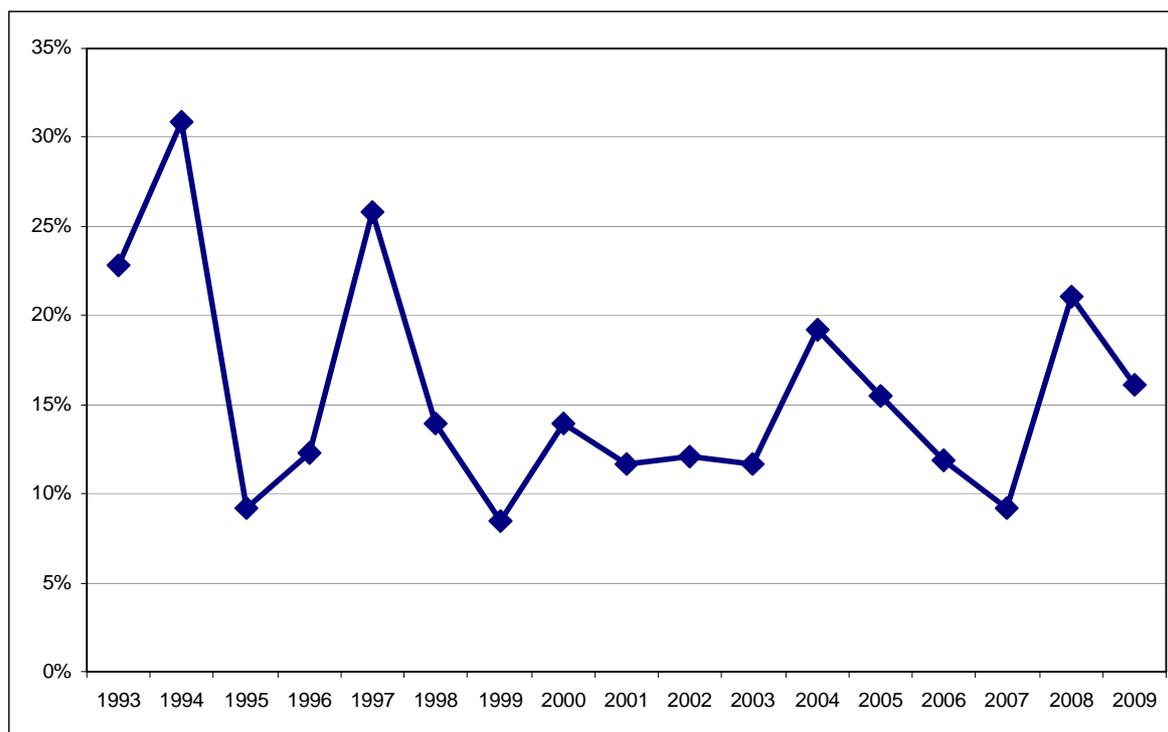
Año	Oct / It $\leq 1$	OC <sub>t</sub> $\leq 5\%$ RC <sub>t-1</sub>	CF <sub>t</sub> $\leq 25\%$ RC <sub>t-1</sub>	AHN(-)t < 2%RC <sub>t-1</sub>	AHN <sub>t</sub> $\geq 0$	D <sub>t</sub> $\leq 110\%$ RC <sub>t-1</sub>	D <sub>t</sub> $\leq 75\%$ RC <sub>t-1</sub>	LGEP
1993	22,77%	68,32%	22,77%					
1994	30,83%	77,33%	25,84%					
1995	9,24%	53,00%	5,10%					
1996	12,30%	62,29%	6,55%					
1997	25,86%	66,38%	12,07%	15,52%				
1998	13,91%	80,87%	9,57%	11,30%				
1999	8,42%	76,84%	2,11%	3,16%	7,37%	4,21%	23,16%	
2000	13,89%	98,92%	8,60%	10,76%	19,35%	6,45%	24,73%	
2001	11,63%	80,23%	6,98%	6,98%	9,30%	1,16%	25,58%	
2002	12,04%	81,48%	3,70%	12,04%	16,67%	2,78%	24,07%	58,33%
2003	11,71%	85,59%	4,40%	11,71%	17,12%	1,80%	23,42%	72,97%
2004	19,19%	82,83%	5,05%	16,16%	20,20%	1,01%	31,31%	85,86%
2005	15,53%	80,58%	0,97%	14,56%	20,39%	2,91%	40,78%	43,69%
2006	11,83%	78,49%	3,23%	12,90%	16,13%	7,52%	34,41%	33,48%
2007	9,20%	71,26%	0%	4,60%	6,90%	2,30%	27,59%	37,93%
2008	21,05%	69,47%	3,15%	12,63%	15,78%	5,26%	25,26%	56,84%
2009	16,12%	70,96%	8%	37,63%	44,08%	11,82%	38,70%	74,19%
Media	15,62%	75,58%	7,51%	13,07%	17,57%	4,29%	29,00%	57,91%
V. máximo	30,83%	98,92%	25,84%	37,63%	44,08%	11,82%	40,78%	85,86%
V. mínimo	8,42%	53,00%	0,00%	3,16%	6,90%	1,01%	23,16%	33,48%
Desv. Típica	6,13%	10,06%	6,85%	8,04%	9,60%	3,13%	6,05%	17,58%
Media*		68,03%	13,65%	13,41%				
Media**		79,70%	4,16%	13,01%				

(\*) Corresponde al periodo de vigencia de la ratio (último año 1998), mientras que (\*\*) corresponde al resto de la muestra.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Dindicatura de Comptes y de la DGCFEL.

Como podemos ver de la información que nos proporcionan ambas tablas, existe un elevado número de ayuntamientos en que se incumple que el destino de la deuda es la financiación de inversiones,  $OC_t / I_t \leq 1$ , lo que parece indicar que con endeudamiento a largo plazo se están financiando gastos corrientes, de modo que las generaciones futuras tendrán que hacer frente a una mayor carga impositiva sin verse compensadas por un mayor *stock* de capital público. La media de incumplimiento se acerca al 16%, y si bien la tendencia era decreciente, a partir de 2008 se produce un repunte al alza (gráfico 1).

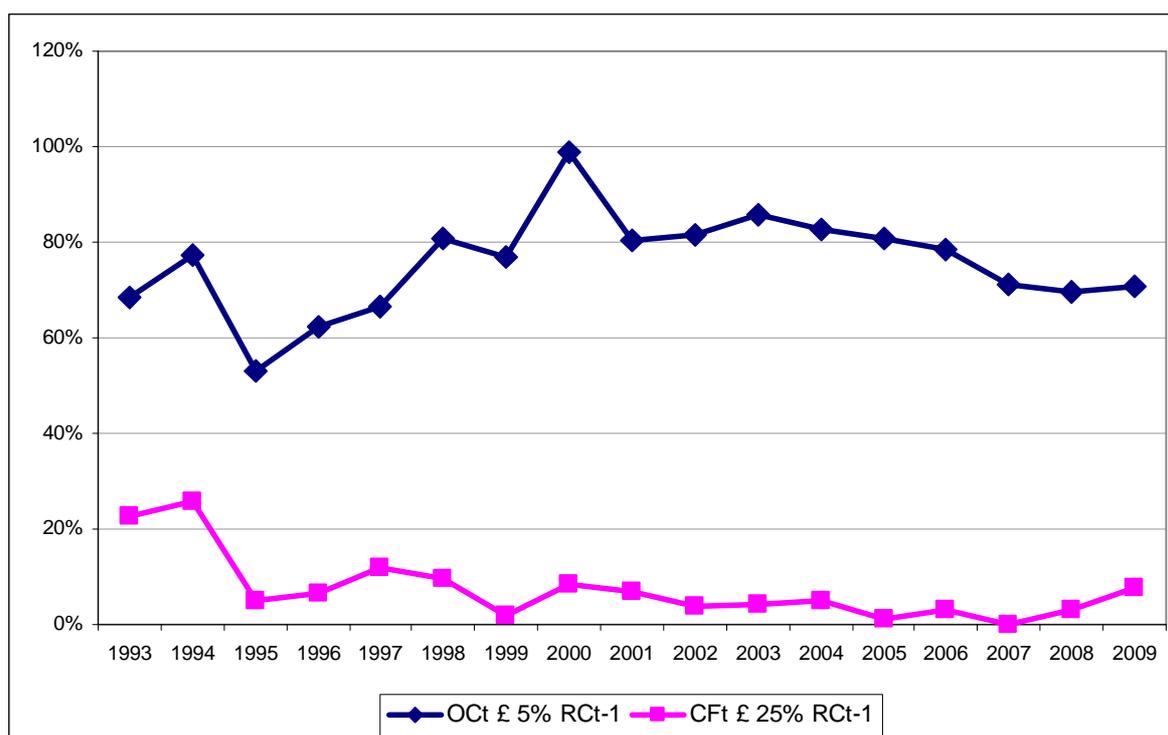
**Gráfico 1. Evolución del incumplimiento de la ratio “Operaciones de Crédito / Inversiones”  $OC(t)/I(t)$ .**



En cuanto a la limitación del importe de la operación de crédito sobre los recursos corrientes,  $OC(t) \leq 5\% RC(t-1)$ , se ha venido incumplido por una mayoría de ayuntamientos hasta el final de su vigencia en 1998, con una media del 68,03%, que hubiera sido todavía mayor si se hubiera mantenido vigente hasta la actualidad, 79,90%; basta ver que si esta ratio hubiera estado en vigor en el ejercicio 2000 lo habrían incumplido cerca del 99% de ayuntamientos. La falta media de cumplimiento para todo el periodo considerado se

sitúa cerca del 76%, presentando además una alta estabilidad a lo largo del tiempo. Por su parte, el criterio del servicio anual de la deuda,  $CF(t) < 25\% RC(t-1)$ , muestra un comportamiento mucho mejor: a una falta de cumplimiento cercano al 23% y 26% en los dos primeros años de la muestra, ha seguido un acusado descenso hasta su observación por todos los ayuntamientos con nuevo endeudamiento en 2007, si bien en este caso, en 2008 y 2009 vuelve a aumentar el número de ayuntamientos que lo infringen (gráfico 2). No obstante, se ha pasado de un nivel medio cercano al 14% en el periodo de vigencia de la ratio, a poco más del 4% a partir de 1999, siendo la media de todo el periodo del 7,51%.

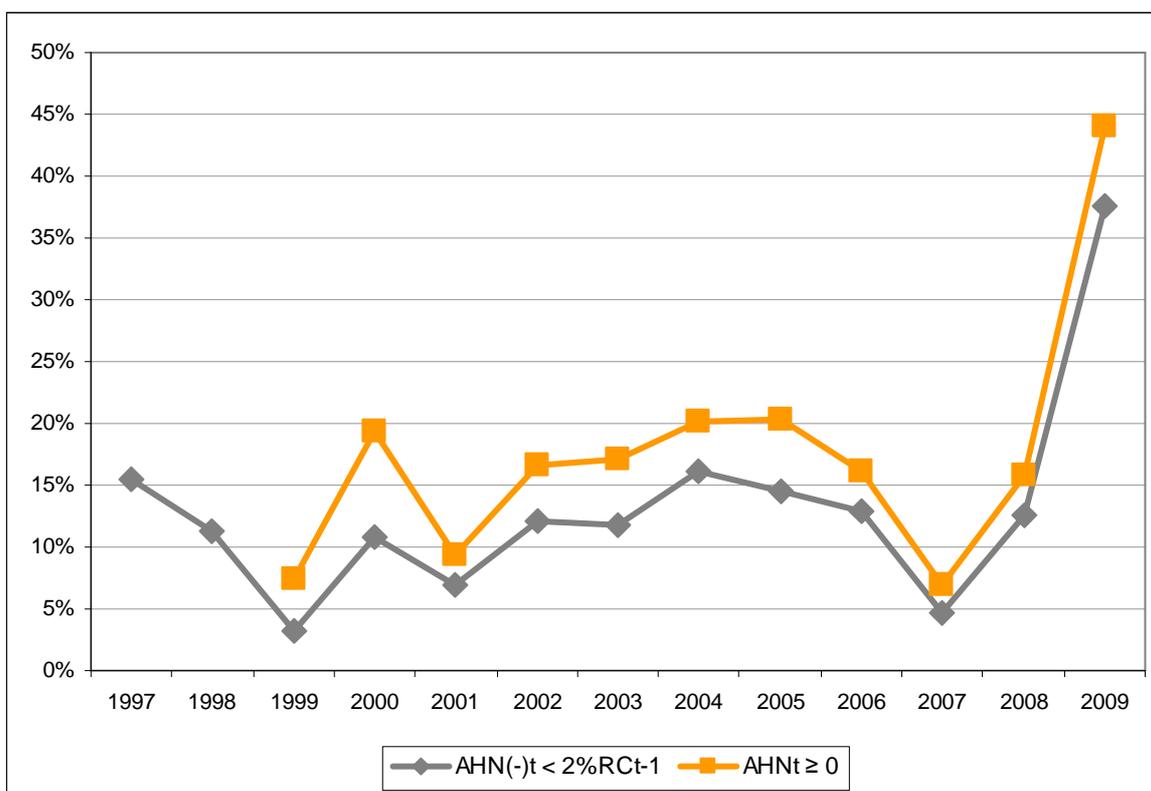
**Gráfico 2. Evolución del incumplimiento de los ratios de deuda anual [OC(t)] y de la carga financiera [CF(t)] sobre los recursos corrientes del ejercicio anterior [RC(t-1)].**



Por su parte, el criterio de un ahorro neto negativo no superior al 2% de los recursos corrientes,  $AHN(t) \leq -2\% RC(t-1)$ , sólo vigente en 1997 y 1998, su conculcación se mueve entorno a una media del 13% tanto en esos años, como en el resto del periodo. Ahora bien, si consideramos el periodo 1997-2007, la media se sitúa dos puntos por debajo, próxima al 11%, con dos disminuciones significativas en los años 1999 y 2007 (con

porcentajes del 3,16% y del 4,80% respectivamente); mientras que vuelve a situarse por encima del 13% al incluir los años 2008 y 2009, con un porcentaje en este último año que casi triplica la media muestral, situándose cerca del 38%. La existencia de un ahorro neto positivo,  $AHN(t) > 0$ , vigente a partir de 1999, sigue una evolución paralela al anterior límite, tal como se puede apreciar en el gráfico 3; si bien, y como era de esperar, su nivel de incumplimiento es todavía mayor, con más de cuatro puntos de valor medio (17,57% frente al 13,07%), y también con un valor del porcentaje desbordado en 2009, que supera el 44%.

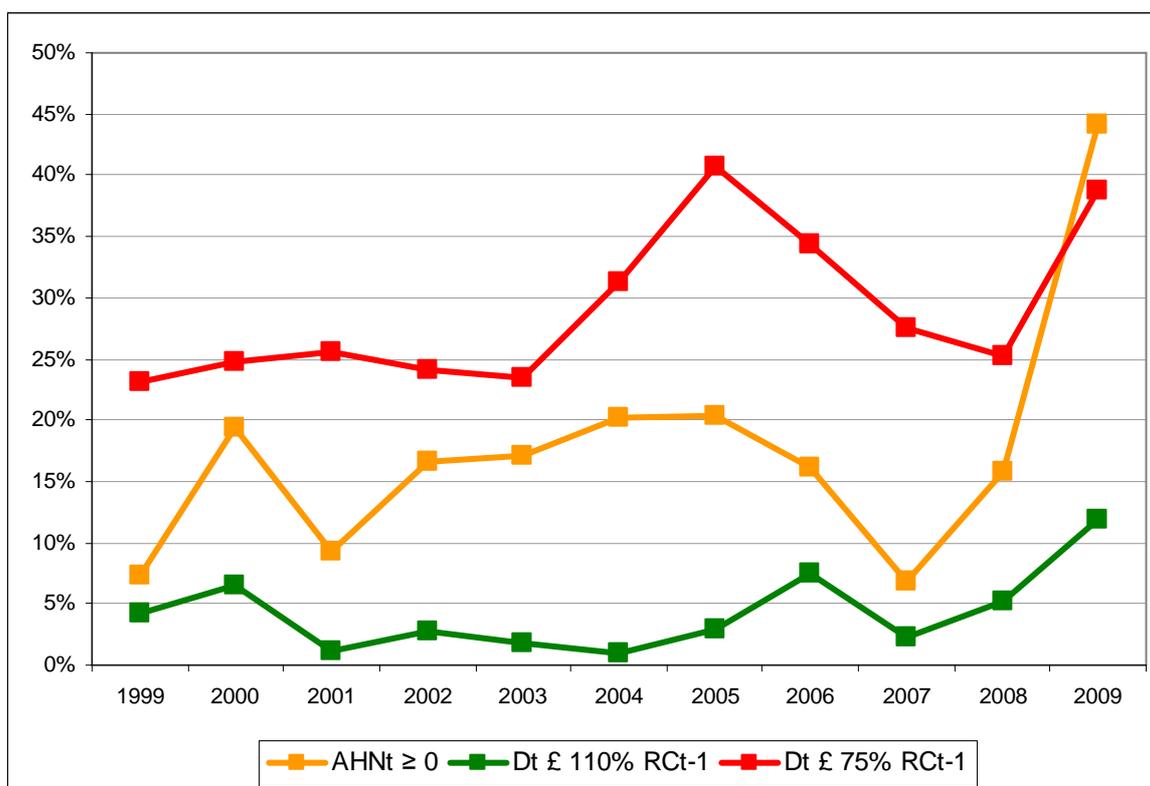
**Gráfico 3. Evolución del incumplimiento de las ratios de ahorro neto.**



Respecto al volumen de deuda viva (que como hemos señalado con anterioridad, incluye desde 2004 la cuantía del recurso a la deuda del ejercicio), sobre los recursos corrientes liquidados en el ejercicio anterior,  $D \leq 110\% RC(t-1)$ , vigente desde 1999, llama la atención que los porcentajes de incumplimiento presenten valores significativamente inferiores a los vistos hasta ahora, exceptuando el criterio de la carga

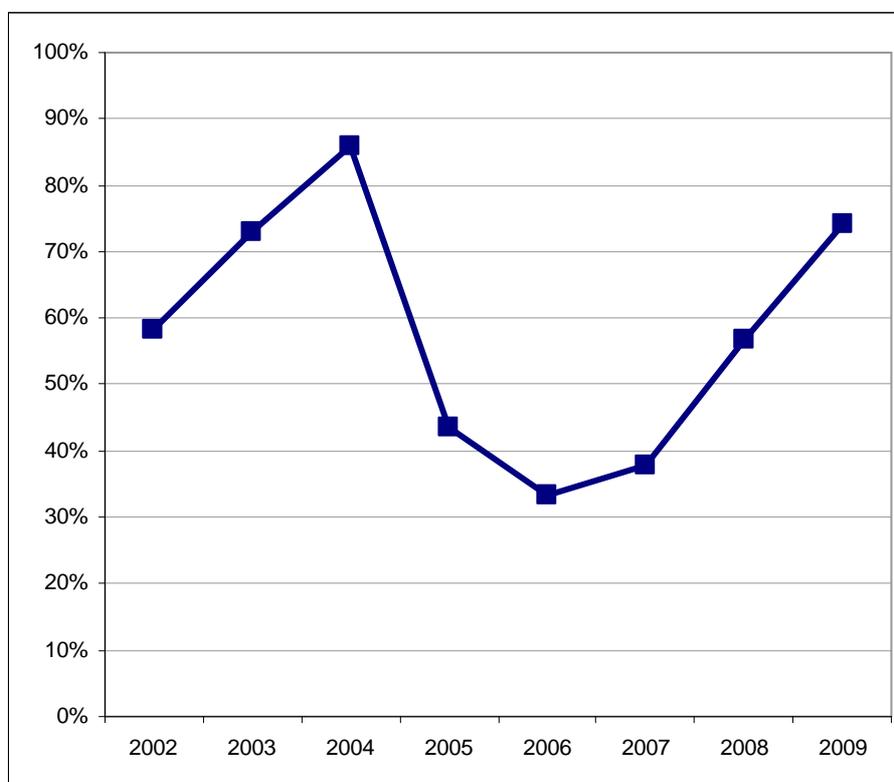
financiera, con una media del 4,29%, y donde solo en 2009 supera los dos dígitos (11,82%). En cambio, si la ratio se hubiera establecido desde la implantación de esta limitación en el 75% de los recursos corrientes (con inclusión de la operación proyectada), como pretende el Gobierno de España para el ejercicio 2011, el nivel medio se situaría en una media del 29%, casi siete veces superior a la anterior, resultando para cada ejercicio superior a los niveles de incumplimiento del resto de limitaciones, si exceptuamos una vez más, el de la cuantía de la operación sobre los recursos corrientes,  $OC(t) \leq 5\% RC(t-1)$ , destacando el valor máximo del 40,78%, alcanzado en el ejercicio 2005, y presentando una vez más, un claro empeoramiento de su valor en 2009, con un incumplimiento cercano al 39% (gráfico 4).

**Gráfico 4. Evolución del incumplimiento de las ratios de ahorro neto y volumen de deuda viva.**



Finalmente, la estabilidad presupuestaria, presenta también porcentajes muy elevados de falta de cumplimiento, con una media cercana al 58%; si bien, tras un máximo en el ejercicio 2004 del 85,86%, su quebrantamiento se reduce a la mitad en 2005, con un valor del 43,69%, para volver a caer en 2006 más de diez puntos, subir en más de tres puntos en 2007, y dispararse su valor en 2008 y 2009, alcanzando en este último un valor superior al 74% (gráfico 5).

**Gráfico 5. Evolución del incumplimiento de la estabilidad presupuestaria.**



## 5. Conclusiones.

El objetivo del presente trabajo ha sido contrastar las limitaciones legales al endeudamiento y su cumplimiento real a partir de una muestra formada por 140 ayuntamientos valencianos mayores de 5.000 habitantes, para el periodo 1993-2009, y a la vista de los resultados expuestos en el apartado anterior, no parece que los mismos hayan

sido muy tenidos en cuenta en la toma de decisiones de los gobiernos locales a la hora de concertar nuevos créditos y préstamos.

En primer lugar, una parte importante de ayuntamientos han destinado parte de su recurso al crédito a largo plazo a financiar gastos corrientes, rompiendo el principio de equidad intergeneracional que propugna la teoría de la Hacienda Pública.

En segundo lugar, y en cuanto a los límites cuyo objetivo es preservar el equilibrio a largo plazo, respecto a los vigentes hasta el año 1998, nos encontramos con un incumplimiento casi generalizado de la restricción de que la operación proyectada no supere el 5% de los recursos corrientes liquidados, junto con otro más aceptable del porcentaje de la carga financiera del 25% sobre dichos ingresos corrientes. De atender al primer límite, y de haberse respetado el mismo, tan sólo una minoría de ayuntamientos hubiera podido recurrir a la deuda.

La exigencia a partir de 1999, de un ahorro neto positivo, junto con la sustitución de la carga financiera por el volumen de deuda viva como la variable de referencia, y del porcentaje del 25% al 110% de los recursos corrientes, han supuesto de hecho, un margen para recurrir al endeudamiento mucho mayor: así, de mantenerse los criterios anteriormente vigentes durante el periodo 1999-2007 [ $OC(t) \leq 5\% RC(t-1)$  y  $CF(t) < 25\% RC(t-1)$ ], no cumplirían al menos uno de los dos criterios, una media del 81,80% de los ayuntamientos que han realizado operaciones de crédito, frente a una media de tan sólo el 14,83% con los nuevos criterios [ $AHN(t) > 0$  y  $D \leq 110\% RC(t-1)$ ]. Sin duda podemos afirmar que, si el objetivo de las reformas realizadas a partir de 1999 era hacer más restrictivo el acceso al crédito, no cabe sino concluir que este no ha sido alcanzado. Ahora bien, el error no ha sido el cambio de magnitudes de referencia por las de ahorro neto positivo y volumen de deuda viva, sino en fijar un límite tan elevado para esta última magnitud, como es el 110%<sup>15</sup> sobre

<sup>15</sup> Farfán y Velasco (2009) indican que este límite se obtiene como consecuencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, a partir de la conjunción del porcentaje del 60%, que atiende al criterio de convergencia de la Unión Económica y Monetaria de relación máxima entre la deuda pública y el PIB, y de la consideración de que el porcentaje de participación deseable del sector público en el total de la economía debe ser inferior al 55% del PIB. Suponiendo que los recursos corrientes de una Entidad Local son de 100, si asimilamos estos al 55% del PIB local, el PIB local sería de  $100/0,55 = 181,819$ , y el 60% de esta cantidad da como resultado 109,09.

los ingresos corrientes, por lo que parece razonable reducir dicho porcentaje hasta el 75%, como se pretende a partir de 2011.

Finalmente, el principio de estabilidad presupuestaria, que ya de por sí presenta un nivel de cumplimiento escaso, empeora notablemente como efecto del deterioro de la economía en 2008 y sobre todo en 2009, donde lo incumplen 69 de los 93 ayuntamientos que han efectuado nuevas operaciones de crédito. Recordemos además, que el SEC impone un criterio de caja en el cómputo de los tres primeros capítulos del estado de ingresos (tributos y precios públicos), frente al del devengo utilizado en la liquidación del presupuesto, por lo que el incumplimiento de este principio ha debido resultar aún mayor.

La principal conclusión, condicionada, insistimos, por el tamaño de la muestra utilizada, es que los diferentes límites establecidos no llegan a ser operativos a efectos de reducir la deuda de los municipios. En primer lugar, porque los mismos se incumplen sin que haya consecuencias posteriores. En segundo lugar, están mal especificados o son tan rígidos que su exigencia efectiva hubiera llevado a que muy pocos ayuntamientos hubieran podido endeudarse hasta 1999, o resultan demasiado laxos, facilitando en exceso el recurso a la deuda a partir de dicho año. Y en tercer lugar, las administraciones de tutela -el Ministerio de Economía y Hacienda o la Comunidad Autónoma que tenga asumida la competencia<sup>16</sup>, no funcionan como debieran, bien por falta de medios, o bien por la dificultad que existe para “sancionar” a los gobiernos locales de una forma que no sea política (Monasterio, 1996).

## Referencias bibliográficas

ÁLVAREZ CORBACHO, X. (1998): “Déficit y deuda en las corporaciones locales de España”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, Nº 2, págs. 61-88.

---

<sup>16</sup> El artículo 51.1.7ª del Estatuto valenciano (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril), establece que corresponde a la generalitat <<La autorización de endeudamiento a los entes locales de la Comunitat Valenciana de acuerdo con lo que determine la legislación del Estado>>. No obstante, la Conselleria d'Economia i Hisenda no ha creado el organismo encargado hasta principios de este año.

- BASTIDA, F. (2003): "Limitaciones al endeudamiento municipal: un estudio empírico", *Auditoria Pública*, nº 29, págs. 17-23.
- BASTIDA, F., y BENITO, B. (2005): "Análisis del endeudamiento en los Ayuntamientos: un Estudio Empírico", *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, Vol. XXXIV, julio-septiembre 2005, págs. 613-635.
- CANO, D., y RANGEL, C. (2000): "La necesaria corresponsabilidad fiscal en los gobiernos locales", *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, Nº 4/2000, Madrid.
- CASTELLS, A., ESTELLER, A., y SOLÉ, A. (2002): "Los efectos de la Ley de Estabilidad Presupuestaria sobre la inversión de los municipios", *V Encuentro de Economía Aplicada*, Oviedo,
- CAYÓN, A. (2006): "La corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación local", en Cayón Galiardo (director de la investigación), *Corresponsabilidad fiscal y financiación de los servicios públicos fundamentales*, págs. 161-216, Consejo Económico y Social, Madrid.
- DAFFLON, B. (2010): "Local debt: from budget responsibility to fiscal discipline", ponencia presentada en el 6º Simposium del Institut d'Economia de Barcelona, sobre Federalismo Fiscal. Barcelona, junio, 2010.
- DODERO, A. (2006): "El impacto de la Ley de Estabilidad Presupuestaria en las Entidades Locales Españolas".  
<http://www.eurorai.org/PDF/pdf%20seminar%20Wroclaw/Wroclaw-ponencia%20A.%20Dodero.pdf> (obtenido el 11/07/2008).
- ESCUADERO, P., y PRIOR, D. (2003): "Endeudamiento y ciclos políticos presupuestarios: el caso de los ayuntamientos catalanes", *X Encuentro de Economía Pública*, Tenerife.
- FARFÁN, J. M., y VELASCO, A. (2009): *Guía práctica para la planificación presupuestaria de las entidades locales: diagnóstico económico-financiero y planes de saneamiento*, editorial Aranzadi.
- FERNÁNDEZ LLERA, R. (2003): "¿Mercados, reglas fiscales o coordinación? Una revisión de los mecanismos para contener el endeudamiento de los niveles inferiores de gobierno", *Documentos de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, nº 9/03, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- FERNÁNDEZ, R., GARCÍA, M. A., CANTARERO, D., y PASCUAL, M. (2004): "Factores determinantes del endeudamiento de los Entes Locales. Una aplicación al caso español", *XI Encuentro de Economía Pública*, Barcelona, febrero de 2004.
- GONZÁLEZ PÁRAMO, J.M. (2001): *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva*. Estudios de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- HAGEN, J. (1991) "A note on the empirical effectiveness of formal fiscal restraints", *Journal of Public Economics*, vol. 44, Issue 2, págs. 199-210
- KING, D. N. (1988): *La economía de los gobiernos multi-nivel*, edición en español, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- MONASTERIO, C. (1996): "Los límites al endeudamiento de los gobiernos subcentrales. Teoría y evidencia para el caso español", *Papeles de Economía Española*, nº 67, págs. 275-285.
- MONASTERIO, C., y SUÁREZ PANDIELLO, J. (2002): "Local government financing and borrowing: Spain", en Bernard Dafflon (coordinador): *Local public finance in Europe: balancing the budget and controlling debt*, págs. 241-256.

- OATES, W. (1977): *Federalismo fiscal*, edición en español, Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.
- PASCUAL, P., CABASÉS, F., y EZCURRA, R. (2008): “Financiación, restricciones institucionales y endeudamiento: Un análisis con microdatos de los municipios de Navarra”. *XV Encuentro de Economía Pública*, Salamanca, febrero de 2008.
- POTERBA, J (1995): Capital budgets, borrowing rules and state capital spending”, *Journal of Public Economics*, vol. 56, págs. 165-187.
- ROSSI, S., y DAFFLON, B. (2002): "The theory of subnational balanced budget and debt control", en Dafflon (coordinador), op. cit., págs. 15-44.
- RUÍZ, J. L. y CAAMAÑO, J. (2008): “Tendencias en la gestión presupuestaria a nivel internacional”, *Presupuesto y Gasto Público*, 51, págs. 17-57.
- 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*, nº 6, págs.347-367, Servicio de Publicaciones UCM, Madrid.
- SÁNCHEZ, J., y SUÁREZ PANDIELLO, J. (2008): “Hacienda Local y Urbanismo. ¿Es tan grave como lo pintan?”, *CLM- Economía*, nº 11, 2008, pp. 245-264.
- SUÁREZ PANDIELLO, J. (2008): “*La financiación local en España: Radiografía del presente y propuestas de futuro*”, en Suárez Pandiello, J., (coordinador), Bosch, N., Pedraja, F., Rubio, J. J., y Utrilla, A. Edición de la Federación Española de Municipios y Provincias.
- TER-MINASSIAN, T., y CRAIG, J. (1997): “Control of Subnational Government Borrowing”, en T. Ter-Minassian (ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Fondo Monetario Internacional, Washington.
- UTRILLA, A. (2008): “Deuda, estabilidad presupuestaria y entidades locales”, *Papeles de Economía Española* 115, págs. 225-241.
- VALLÉS, J., PASCUAL, P., Y CABASÉS, F. (2005): “Un análisis con microdatos de la normativa de control del endeudamiento local”, *Papeles de Trabajo*, nº 8/05, Instituto de Estudios Fiscales.
- VALLÉS, J., y ZÁRATE, A. (2006): “Una aproximación a los posibles efectos de la estabilidad presupuestaria sobre el gasto municipal de capital”, *Investigaciones Económicas*, Vol. XXX (3), págs. 465-502.