



TESIS DOCTORAL

2014

**ENDEUDAMIENTO E INVERSIÓN EN LAS HACIENDAS LOCALES
¿EXISTE UN CICLO POLÍTICO PRESUPUESTARIO?
EL CASO DE LOS AYUNTAMIENTOS VALENCIANOS**

JORDI VILA I VILA

Licenciado en Ciencias Económicas y en Derecho

DIRECTORA

DRA. ANA HERRERO ALCALDE

Departamento de ECONOMÍA APLICADA Y GESTIÓN PÚBLICA

Facultad de CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES

**ENDEUDAMIENTO E INVERSIÓN EN LAS HACIENDAS LOCALES
¿EXISTE UN CICLO POLÍTICO PRESUPUESTARIO?
EL CASO DE LOS AYUNTAMIENTOS VALENCIANOS**

JORDI VILA I VILA

Licenciado en Ciencias Económicas y en Derecho

DIRECTORA

DRA. ANA HERRERO ALCALDE

A María Vila Burguet, ma mare

Bona part del meu temps lliure d'estos últims anys l'he empleat en la realització d'esta tesi doctoral. El major «cost», les incomptables hores que he passat cara a l'ordinador. Al que cal afegir el suportat per la meua família, el temps que els he robat, en el qual podríem haver fet coses junts, i que, en bona part, ha recaigut en Toni, la meua dona, i en les meues filles Clara, Anna i Tagla.

Per contra, els beneficis me'ls emporte jo tots. He gaudit aprenent, de vore publicats alguns dels meus treballs. Així com diverses ponències als *Encuentro de Economía Pública*, nascudes d'esta investigació. I he conegut a Manolo Tránchez i a Juan Castañeda, excel·lents persones, a més d'investigadors i professors.

A Ana Herrero, la meua directora de tesi, li dec moltes coses. El temps que m'ha dedicat (sempre a la meua disposició), els seus suggeriments, indicacions, correccions... I sobre tot, que en un treball tant llarg, no haja patit mai la «soledat del corredor de fons».

Gràcies a totes i a tots.

ÍNDICE

<u>INTRODUCCIÓN: JUSTIFICACIÓN, OBJETIVOS Y CONTENIDOS</u>	12
<u>CAPÍTULO I. CONTEXTO Y EVOLUCIÓN DE LAS HACIENDAS MUNICIPALES VALENCIANAS</u> ..	24
1. FUENTES DE DATOS	25
2. COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS Y CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DE SUS PRESUPUESTOS	26
3. CONTEXTO EN EL QUE HA TENIDO LUGAR EL PROCESO PRESUPUESTARIO DE LOS MUNICIPIOS VALENCIANOS	32
4. EVOLUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS MUNICIPALES	36
4.1. ESTADOS DE INGRESOS Y DE GASTOS	36
4.2. EVOLUCIÓN DE LAS INVERSIONES Y DE LAS TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	43
4.3. FLUJOS DE ENDEUDAMIENTO ANUAL Y EVOLUCIÓN DE LA DEUDA FINANCIERA VIVA	44
5. CONCLUSIONES	47
<u>CAPÍTULO II. ANÁLISIS DE LOS PRESUPUESTOS MUNICIPALES</u>	49
1. METODOLOGÍA UTILIZADA	50
2. INDICADORES DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS	52
2.1. INGRESO POR HABITANTE.....	52
2.2. INGRESOS CORRIENTES. ESTRUCTURA Y COMPOSICIÓN.....	54
2.2.1. Los ingresos fiscales.....	58
2.2.1.1. Impuestos directos	61
2.2.1.2. Impuestos indirectos	65
2.2.1.3. Tasas y precios públicos	67
2.2.2. Transferencias corrientes	69
2.3. INGRESOS DE CAPITAL	72
3. AUTONOMIA FINANCIERA	75
3. INDICADORES DEL PRESUPUESTO DE GASTOS	76
3.1. GASTO POR HABITANTE	76
3.2. GASTOS NO FINANCIEROS. ESTRUCTURA Y COMPOSICIÓN	78

3.2.1. Gastos corrientes.....	81
3.2.2. La rigidez del gasto corriente	83
3.2.3. El gasto de capital.....	86
4. MAGNITUDES FINANCIERAS	92
4.1. PLANTEAMIENTO.....	92
4.2. CARGA FINANCIERA.....	93
4.3. AHORRO BRUTO.....	96
4.4. AHORRO NETO.....	99
4.5. SALDO DE OPERACIONES NO FINANCIERAS	103
4.6. ENDEUDAMIENTO.....	105
4.6.1. Nuevas operaciones de crédito	106
4.6.2. Variación neta de pasivos financieros	109
4.6.3. Deuda viva	112
5. CONCLUSIONES.....	117

CAPÍTULO III. FINANCIACIÓN MEDIANTE DEUDA Y REGLAS FISCALES..... 121

1. ENDEUDAMIENTO Y HACIENDAS TERRITORIALES	122
2. FUENTES DE INDISCIPLINA FISCAL EN LOS NIVELES SUBNACIONALES DE GOBIERNO	125
3. MECANISMOS PROPUESTOS PARA CONTROLAR EL ENDEUDAMIENTO DE LAS HACIENDAS TERRITORIALES.....	128
3.1. LA DISCIPLINA DE MERCADO	129
3.2. CONTROLES ADMINISTRATIVOS DIRECTOS	131
3.3. COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL DEL ENDEUDAMIENTO	132
4. REGLAS FISCALES PREDETERMINADAS	133
5. EVOLUCIÓN DE LAS REGLAS FISCALES SOBRE EL ENDEUDAMIENTO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL ESPAÑOL.....	136

CAPÍTULO IV. UNA APROXIMACIÓN EMPÍRICA A LA EFICACIA DE LAS REGLAS FISCALES.. 151

1. LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL ENDEUDAMIENTO	153
2. REVISIÓN DE LA LITERATURA EMPÍRICA	154

3. CARACTERÍSTICAS DE LA MUESTRA, FUENTES ESTADÍSTICAS, VARIABLES UTILIZADAS EN EL CÁLCULO DE LAS RATIOS, Y METODOLOGÍA SEGUIDA.....	157
3.1. CARACTERÍSTICAS DE LA MUESTRA Y FUENTES ESTADÍSTICAS.....	157
3.2. VARIABLES UTILIZADAS EN EL CÁLCULO DE LAS RATIOS.....	160
3.3. METODOLOGÍA.....	163
4. EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS LÍMITES LEGALES	164
5. SIGNO POLÍTICO, FORTALEZA DEL GOBIERNO LOCAL E INCUMPLIMIENTO DE LAS REGLAS FISCALES	172
5.1. NUEVAS OPERACIONES DE CRÉDITO, IDEOLOGÍA Y FORTALEZA DEL GOBIERNO	172
5.2. INCUMPLIMIENTO DE LAS REGLAS FISCALES, IDEOLOGÍA Y FORTALEZA DEL GOBIERNO	174
5.3. TAMAÑO DEL MUNICIPIO E INCUMPLIMIENTO DE LAS REGLAS FISCALES	177
6. CONCLUSIONES.....	187
<u>CAPÍTULO V. FACTORES DETERMINANTES DEL ENDEUDAMIENTO LOCAL</u>	<u>189</u>
1. REVISIÓN DE LA LITERATURA EMPÍRICA SOBRE EL ENDEUDAMIENTO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL ESPAÑOL.....	190
1.1. UNA EXPOSICIÓN CRONOLÓGICA.....	191
1.2. UNA EXPOSICIÓN POR RESULTADOS	199
2. CICLO POLÍTICO ECONÓMICO <i>VERSUS</i> CICLO POLÍTICO PRESUPUESTARIO	205
3. REVISIÓN DE LA LITERATURA EMPÍRICA SOBRE EL CICLO POLÍTICO PRESUPUESTARIO EN EL ÁMBITO DE LOS GOBIERNOS LOCALES	209
3.1. ESTUDIOS INTERNACIONALES.....	209
3.2. ESTUDIOS DE MUNICIPIOS ESPAÑOLES.....	215
4. ESTATEGIA EMPÍRICA Y VARIABLES	227
4.1. MODELO ECONOMÉTRICO.....	227
4.2. DESCRIPCIÓN, PRINCIPALES ESTADÍSTICOS Y ANÁLISIS GRÁFICO DE LAS VARIABLES	227
4.3. ESTIMACIONES Y RESULTADOS PARA EL CONJUNTO DE DATOS.....	237
4.4. ESTIMACIÓN POR DATOS AGRUPADOS POR CICLOS POLÍTICOS.....	242
4.5. GASTOS DE CAPITAL Y CICLO ELECTORAL	244
<u>CAPÍTULO VI. PRINCIPALES CONCLUSIONES.....</u>	<u>248</u>

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	255
ANEXO. RELACIÓN DE MUNICIPIOS.....	275

LITADO DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1.1. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR ESTRATOS.....	34
GRÁFICO 1.2. ÍNDICES DE EVOLUCIÓN (1992 = 100) DEL PIB REAL, DE LOS INGRESOS Y DE LOS GASTOS MUNICIPALES, Y DE LA POBLACIÓN DE LA COMUNIDAD VALENCIANA	40
GRÁFICO 1.3. EVOLUCIÓN DE LA DIFERENCIA ENTRE INGRESOS Y GASTOS POR HABITANTE	42
GRÁFICO 1.4. EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS DE CAPITAL –INVERSIONES Y TRANSFERENCIAS– POR HABITANTE.....	44
GRÁFICO 1.5. VARIACIÓN NETA DE PASIVOS FINANCIEROS EN EUROS CONSTANTES POR HABITANTE	46
GRÁFICO 2.1. PROMEDIO POR HABITANTE DE LOS GASTOS DE CAPITAL Y DE LOS GASTOS CORRIENTES	89
GRÁFICO 2.2. PROMEDIO DEL PORCENTAJE DE LOS GASTOS DE CAPITAL Y DE LOS GASTOS CORRIENTES SOBRE EL TOTAL	90
GRÁFICO 2.3. EVOLUCIÓN DEL GASTO DE CAPITAL POR HABITANTE, EN EUROS CONSTANTES	91
GRÁFICO 2.4. EVOLUCIÓN DE NUEVAS OPERACIONES DE CRÉDITO POR HABITANTE Y ESTRATO DE POBLACIÓN.....	108
GRÁFICO 2.5. VARIACIÓN NETA DE PASIVOS FINANCIEROS POR HABITANTE Y ESTRATO DE POBLACIÓN	111
GRÁFICO 2.6. EVOLUCIÓN DE LA DEUDA VIVA POR HABITANTE Y ESTRATO DE POBLACIÓN	116
GRÁFICO 4.1. EVOLUCIÓN DE LA DEUDA VIVA DE LOS AYUNTAMIENTOS QUE COMPONEN LA MUESTRA, EN MILLONES DE EUROS CONSTANTES.....	158
GRÁFICO 4.2. EVOLUCIÓN DE LA DEUDA VIVA DE LOS AYUNTAMIENTOS QUE COMPONEN LA MUESTRA SOBRE EL PIB DE LA COMUNIDAD VALENCIANA (EN %)	159
GRÁFICO 4.3. EVOLUCIÓN DEL INCUMPLIMIENTO DE LA REGLA QUE ESTABLECE QUE LAS OPERACIONES DE CRÉDITO DEBEN DESTINARSE A FINANCIAR INVERSIONES (NO CUMPLEN $I_t / OC_t > 1$), EN %.....	168
GRÁFICO 4.4. EVOLUCIÓN DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS RATIOS DE DEUDA ANUAL Y DE LA CARGA FINANCIERA SOBRE LOS RECURSOS CORRIENTES (EN %)	169
GRÁFICO 4.5. EVOLUCIÓN DEL INCUMPLIMIENTO DE LA RATIO DE AHORRO NETO POSITIVO (EN %)	170
GRÁFICO 4.6. EVOLUCIÓN DEL INCUMPLIMIENTO DE LA RATIO DE DEUDA VIVA (EN %)	171
GRÁFICO 4.7. EVOLUCIÓN DEL INCUMPLIMIENTO DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA (EN %)	172
GRÁFICO 5.1. EVOLUCIÓN DE LA DEUDA NETA POR CICLO POLÍTICO.....	236
GRÁFICO 5.2. EVOLUCIÓN DE LOS TRIBUTOS POR CICLO POLÍTICO	236
GRÁFICO 5.3. EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS DE INVERSIÓN POR CICLO POLÍTICO	236

LISTADO DE TABLAS

TABLA 0.1. CAPACIDAD (+) O NECESIDAD (-) DE FINANCIACIÓN EN PORCENTAJE DEL PIB DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	13
--	----

TABLA 0.2. DEUDA SEGÚN EL PROTOCOLO DEL DÉFICIT EXCESIVO POR ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. PORCENTAJE SOBRE EL PIB	18
TABLA 0.3. DEUDA SEGÚN EL PROTOCOLO DEL DÉFICIT EXCESIVO DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS POR ADMINISTRACIONES PROPIETARIAS. PORCENTAJE SOBRE EL PIB.....	18
TABLA 0.4. EVOLUCIÓN DEL GASTO NO FINANCIERO ENTRE LOS SUBSECTORES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. EN % SOBRE EL TOTAL.....	20
TABLA 0.5. EVOLUCIÓN DEL GASTO DE CAPITAL ENTRE LOS SUBSECTORES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. EN % SOBRE EL TOTAL.....	20
TABLA 1.1. COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS SEGÚN SU POBLACIÓN	29
TABLA 1.2. CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DE LA ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA DE INGRESOS Y GASTOS DE LAS ENTIDADES LOCALES	31
TABLA 1.3. POBLACIÓN POR ESTRATOS DE POBLACIÓN E ÍNDICE DE EVOLUCIÓN TOTAL.....	32
TABLA 1.4. COMPOSICIÓN PORCENTUAL POR ESTRATOS DE POBLACIÓN	33
TABLA 1.5. NÚMERO DE MUNICIPIOS POR ESTRATOS DE POBLACIÓN	35
TABLA 1.6. EVOLUCIÓN DEL PIB DE LA COMUNIDAD VALENCIANA	36
TABLA 1.7. INGRESOS POR HABITANTE, ÍNDICE DE EVOLUCIÓN Y PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL	37
TABLA 1.8. GASTOS POR HABITANTE, ÍNDICE DE EVOLUCIÓN Y PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL.....	38
TABLA 2.1. INGRESOS TOTALES POR HABITANTE	54
TABLA 2.2. INGRESOS CORRIENTES POR HABITANTE (A) Y PORCENTAJE QUE REPRESENTAN SOBRE EL TOTAL (B)	57
TABLA 2.3. DERECHOS LIQUIDADOS POR TRIBUTOS POR HABITANTE (A) Y PORCENTAJE QUE REPRESENTAN SOBRE LOS INGRESOS TOTALES (B)	60
TABLA 2.4. IMPUESTOS DIRECTOS POR HABITANTE (A) Y PORCENTAJE QUE REPRESENTAN SOBRE LOS INGRESOS PRESUPUESTARIOS TOTALES (B).....	63
TABLA 2.5. IMPUESTOS INDIRECTOS POR HABITANTE (A) Y PORCENTAJE QUE REPRESENTAN SOBRE LOS INGRESOS PRESUPUESTARIOS TOTALES (B).....	66
TABLA 2.6. TASAS Y PRECIOS PÚBLICOS POR HABITANTE (A) Y COMO PORCENTAJE SOBRE LOS INGRESOS TOTALES (B)	68
TABLA 2.7. TRANSFERENCIAS CORRIENTES POR HABITANTE (A) Y COMO PORCENTAJE SOBRE LOS INGRESOS TOTALES (B) .71	
TABLA 2.8. INGRESOS DE CAPITAL POR HABITANTE (A) Y PORCENTAJE QUE REPRESENTAN SOBRE LOS INGRESOS PRESUPUESTARIOS TOTALES (B).....	74
TABLA 2.9. ÍNDICE DE AUTONOMÍA FINANCIERA POR HABITANTE	76
TABLA 2.10. GASTO TOTAL POR HABITANTE.....	78
TABLA 2.11. GASTO NO FINANCIERO POR HABITANTE (A) Y COMO PORCENTAJE SOBRE LOS GASTOS TOTALES (B)	80
TABLA 2.12. GASTOS CORRIENTES POR HABITANTE (A) Y COMO PORCENTAJE SOBRE LOS INGRESOS TOTALES (B)	82
TABLA 2.13. ÍNDICE DE RIGIDEZ DEL GASTO.....	84
TABLA 2.14 GASTOS DE CAPITAL POR HABITANTE (A) Y PORCENTAJE QUE REPRESENTAN SOBRE LOS GASTOS TOTALES (B).88	
TABLA 2.15. CARGA FINANCIERA POR HABITANTE (A) Y COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS CORRIENTES (B)	95

TABLA 2.16. AHORRO BRUTO POR HABITANTE (A) Y COMO PORCENTAJE SOBRE LOS INGRESOS CORRIENTES (B)	98
TABLA 2.17. AHORRO NETO POR HABITANTE (A) Y COMO PORCENTAJE SOBRE LOS INGRESOS CORRIENTES (B)	101
TABLA 2.18. CAPACIDAD (+) NECESIDAD (-) DE FINANCIACIÓN POR HABITANTE (A) Y PORCENTAJE QUE REPRESENTA SOBRE LOS INGRESOS NO FINANCIEROS (B).....	104
TABLA 2.19. NUEVAS OPERACIONES DE CRÉDITO POR HABITANTE (A) Y PORCENTAJE QUE REPRESENTA SOBRE LOS INGRESOS TOTALES (B)	107
TABLA 2.20. VARIACIÓN DE PASIVOS FINANCIEROS POR HABITANTE (A) Y PORCENTAJE QUE REPRESENTA SOBRE LOS INGRESOS NO FINANCIEROS (B)	110
TABLA 2.21. DEUDA VIVA POR HABITANTE POR HABITANTE (A) Y PORCENTAJE QUE REPRESENTA SOBRE LOS INGRESOS CORRIENTES (B)	114
TABLA 3.1. EVOLUCIÓN LEGAL DE LOS LÍMITES CUANTITATIVOS DEL ENDEUDAMIENTO A MEDIO Y LARGO PLAZO DE LAS ENTIDADES LOCALES (PERIODO 1988-2011), CUYO INCUMPLIMIENTO OBLIGA A SOLICITAR AUTORIZACIÓN AL ÓRGANO QUE EJERZA LA TUTELA FINANCIERA.....	150
TABLA 4.1. RESUMEN DE LA LITERATURA EMPÍRICA ESPAÑOLA SOBRE LA EFECTIVIDAD DE LAS RESTRICCIONES LEGALES AL ENDEUDAMIENTO LOCAL	156
TABLA 4.2. AYUNTAMIENTOS Y HABITANTES EN LA COMUNIDAD VALENCIANA (SIN LA CIUDAD DE VALENCIA) EN 2011, Y COMPOSICIÓN DE LA MUESTRA UTILIZADA.....	157
TABLA 4.3. DEFINICIÓN Y CÁLCULO DE LAS VARIABLES UTILIZADAS	162
TABLA 4.4. NÚMERO DE ALCALDÍAS CONSIDERADAS SEGÚN EL SIGNO POLÍTICO	163
TABLA 4.5. NÚMERO DE MUNICIPIOS QUE INCUMPLEN O INCUMPLIRÍAN CADA RATIO.....	166
TABLA 4.6. AYUNTAMIENTOS CON OPERACIONES DE CRÉDITO, SEGÚN LA IDEOLOGÍA Y LA FORTALEZA DEL GOBIERNO.....	173
TABLA 4.7. MUNICIPIOS CON OPERACIONES DE CRÉDITO QUE INCUMPLEN AL MENOS UNO DE LOS LÍMITES VIGENTES, SEGÚN LA IDEOLOGÍA Y LA FORTALEZA DEL GOBIERNO	175
TABLA 4.8. PORCENTAJES DE INCUMPLIMIENTO SEGÚN IDEOLOGÍA Y FORTALEZA SOBRE AQUELLOS CON OCT > 0	177
TABLA 4.9. INCUMPLIMIENTO DE AL MENOS UN LÍMITE VIGENTE Y AYUNTAMIENTOS CON OPERACIONES DE CRÉDITO EN EL EJERCICIO, POR TRAMOS DE POBLACIÓN	179
TABLA 4.10. INCUMPLIMIENTO DE AL MENOS UN LÍMITE VIGENTE, POR TRAMOS DE POBLACIÓN, Y NÚMERO DE AYUNTAMIENTOS QUE COMPRENDE CADA TRAMO	184
TABLA 5.1. RESUMEN <i>CRONOLÓGICO</i> DE LA LITERATURA EMPÍRICA ESPAÑOLA SOBRE EL ENDEUDAMIENTO LOCAL	198
TABLA 5.2. RESUMEN DE LA LITERATURA EMPÍRICA ESPAÑOLA <i>POR RESULTADOS</i>	204
TABLA 5.3. RESUMEN DE LA LITERATURA EMPÍRICA ESPAÑOLA EN LA QUE SE CONSIDERA EL <i>CICLO POLÍTICO PRESUPUESTARIO</i> EN EL ÁMBITO LOCAL.	224
TABLA 5.4. RESUMEN DE LA LITERATURA EMPÍRICA ESPAÑOLA SOBRE EL CICLO POLÍTICO PRESUPUESTARIO: RELEVANCIA DE LAS VARIABLES POLÍTICAS Y SOCIOECONÓMICAS, Y REPRESENTACIÓN EMPLEADA DEL CICLO ELECTORAL.....	226
TABLA 5.5. VARIABLES, Y SIGNO ESPERADO	232
TABLA 5.7. ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS PARA EL TOTAL DE LA MUESTRA Y POR ESTRATOS.....	234

TABLA 5.6. RESULTADOS PARA EL TOTAL DE LA MUESTRA.....	238
TABLA 5.7. RESULTADOS AGRUPADOS POR CICLOS	243
TABLA 5.7. RESULTADOS MODELO DE INVERSIÓN (PD-MGM)	246

INTRODUCCIÓN: JUSTIFICACIÓN, OBJETIVOS Y CONTENIDOS

La economía española se ha visto plenamente afectada por la brusca irrupción de la crisis financiera internacional iniciada en el verano de 2007, que con un endurecimiento de las condiciones de crédito se ha trasladado con rapidez a la economía real dando lugar a un significativo retraimiento de la demanda agregada, tanto en su vertiente del consumo de las economías domésticas como de la inversión empresarial, con consecuencias particularmente negativas para el empleo, agravada en nuestro país por el desplome de un sector inmobiliario con excesivo peso en nuestro modelo económico. En este contexto de intenso deterioro de la economía, el gobierno siguió en un primer momento las recomendaciones internacionales que abogaban por la aplicación de políticas fiscales activas como instrumento de moderación de los efectos adversos de la crisis.¹

La política fiscal expansiva, el aumento del gasto público para atender la cobertura del desempleo y la brusca caída de los ingresos públicos, generada en buena parte por el pinchazo de la burbuja inmobiliaria, provocaron un grave deterioro de las cuentas públicas. Solamente en dos años, la Hacienda Pública española pasó de un superávit en términos de capacidad de financiación en el año 2007, con unos excedentes cercanos al 2% del PIB, a un déficit record en el año 2009 que superó el 11,% del PIB, es decir, más de 13 puntos de diferencia (tabla 0.1).

¹ La Declaración de la Cumbre sobre Mercados Financieros y Economía Mundial celebrada el 15 de noviembre de 2008 en Washington, y el Plan Europeo de Recuperación Económica aprobado por la Comisión Europea, recomendó como línea de actuación los estímulos fiscales y monetarios para reactivar la demanda.

Tabla 0.1. Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación en porcentaje del PIB de las Administraciones Públicas

	TOTAL	Administración Central	Comunidades Autónomas	Corporaciones Locales	Administraciones de Seguridad Social
1995	-6,5	-5,5	-0,6	0,0	-0,3
1996	-4,8	-3,8	-0,6	0,0	-0,4
1997	-3,4	-2,9	-0,3	0,0	-0,2
1998	-3,2	-2,6	-0,4	0,0	-0,3
1999	-1,4	-1,3	-0,2	0,0	0,1
2000	-1,0	-1,1	-0,5	0,1	0,4
2001	-0,5	-0,7	-0,6	0,0	0,8
2002	-0,4	-0,6	-0,5	-0,1	0,8
2003	-0,4	-0,6	-0,5	-0,2	1,0
2004	0,0	-0,9	-0,1	0,0	1,0
2005	1,2	0,5	-0,3	-0,1	1,1
2006	2,2	0,9	-0,1	0,1	1,3
2007	2,0	1,3	-0,2	-0,3	1,3
2008	-4,4	-2,9	-1,7	-0,5	0,7
2009	-11,0	-9,1	-2,0	-0,5	0,7
2010	-9,4	-4,8	-3,7	-0,7	-0,2
2011	-9,4	-3,4	-5,1	-0,8	-0,1
2012	-10,3	-7,8	-1,8	0,3	-1,0
2013	-6,8	-4,7	-1,5	0,5	-1,1

Fuente: Boletín Estadístico del Banco de España de septiembre de 2014.

El peligro que el desbordamiento del déficit representa para la sostenibilidad de las finanzas públicas, acompañado por dudas a la solvencia del España por parte de los mercados de capitales, y los compromisos adoptados por nuestro país en el ámbito del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea y en defensa de la Unión Monetaria, llevaron al gobierno a un cambio inesperado y radical de la política económica, de expansiva a contractiva, y al abandono de parte de sus promesas electorales. El cambio se materializó en mayo de 2010, en la forma de Real Decreto-ley, que adoptó medidas *extraordinarias* para la reducción del déficit público, y según su preámbulo con «la finalidad de acelerar la senda de consolidación fiscal, restableciendo de esta manera la confianza de los mercados en el cumplimiento de las perspectivas de reducción del déficit», actuando a través de la reducción del gasto público: reducción de la masa salarial de los empleados públicos en un 5%, congelación de las pensiones para el año 2011, eliminación de la retroactividad del pago de prestaciones por dependencia al día de solicitud de la prestación a los nuevos solicitantes,

eliminación de la prestación por nacimiento o adopción de 2.500 euros a partir del 1 de enero de 2011, y la implementación de una batería de medidas para reducir los gastos en farmacia y de medidas adicionales tendentes a realizar un control más eficaz del gasto público.²

Nuestros ayuntamientos y sus Haciendas no han quedado al margen de la situación económica descrita, y han visto cómo sus finanzas se han resquebrajado por la brusca desaparición de los ingresos generados por el sector inmobiliario, tanto fiscales —caída de ingresos compartida con los demás niveles de gobierno—, como los generados por la recalificación de terrenos —singulares de este nivel—, mientras que sus gastos han seguido creciendo a tasas anteriores a la crisis, dado su carácter inelástico. En la tabla 0.1 podemos observar que si durante el periodo de expansión económica que va de 1995 a 2007, las Corporaciones locales mantuvieron una situación prácticamente de equilibrio, a partir de ese último año el deterioro presupuestario es evidente, que en apenas unos años pasa de una capacidad de financiación del 0,1 del PIB, año 2006, a tener una necesidad de financiación del 0,6% del PIB en el ejercicio 2009, que llega al 0,8% en 2011, para pasar nuevamente a un superávit del 0,5% en 2013, lo que nos muestra del duro ajuste impuesto a las haciendas locales con la finalidad de compensar el incumplimiento de los objetivos de déficit de la Administración Central y de las CCAA.

Y también se han visto inmersos en las diferentes políticas económicas seguidas para combatir la crisis, donde han sido tanto agentes activos de las medidas fiscales expansivas del primer momento, como sujetos receptivos de parte de las medidas legislativas dirigidas a la reducción del déficit público a partir del cambio de signo.

² Medidas que se vieron acompañadas, por el lado de los ingresos, con la subida a partir de julio de 2 puntos en el tipo general del IVA, prevista en La Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2010.

En la primera etapa, buena parte de las más importantes medidas expansivas fueron implementadas a través de los municipios, con la esperanza de que las mismas tuviesen un efecto inmediato en la actividad económica: el Fondo Estatal de Inversión Local³ dotado con 8.000 millones de euros, dirigido a proyectos de nueva planificación durante el ejercicio 2009 que conllevaran mejoras en las dotaciones municipales de capital público; la apertura de una línea de avales del Instituto de Crédito Oficial por importe de 3.000 millones de euros, para que las entidades locales pudieran afrontar con carácter inmediato el pago de las obligaciones contraídas con empresas y autónomos,⁴ financiando su importe con endeudamiento bancario; y la creación en el ejercicio 2010 de un nuevo Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local,⁵ dotado con 5.000 millones de euros, dirigido también a incrementar la inversión pública local de nueva planificación, si bien en este caso, hasta un 20% se podía destinar a financiar gastos corrientes de programas de actuación social previamente contemplados o incluidos en el presupuesto municipal.

En la segunda etapa, el citado Real Decreto-ley de mayo de 2010 inició en el ámbito local la implementación de una serie de medidas «con el fin de garantizar la contribución de las entidades locales al esfuerzo de consolidación fiscal», y encaminadas fundamentalmente a contener y reducir su endeudamiento. En esta ocasión, se regularon tres bloques de medidas extraordinarias en materia económico financiera: la afección de los ahorros derivados de la reducción de los gastos de personal al saneamiento de remanentes de tesorería negativos, a la reducción del endeudamiento o en su caso a la financiación de inversiones; la prohibición de concertar operaciones de endeudamiento a largo plazo durante el ejercicio 2011,^{6,7} salvo aquellas

³ Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre.

⁴ Real Decreto-Ley 5/2009, de 24 de abril.

⁵ Real Decreto-Ley 13/2009, de 26 de octubre.

⁶ Cuando con carácter excepcional y exclusivamente para el año 2010, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para dicho ejercicio elevó, en una clara intención expansiva, del 110 al 125 el índice de deuda viva a efectos de determinar el nivel de

operaciones que disminuyan la carga financiera, el plazo de amortización, o ambos; y finalmente, la obligación de que las operaciones a corto plazo concertadas para cubrir situaciones transitorias de financiación, deberían quedar canceladas a 31 de diciembre de cada año.⁸

Otras medidas legislativas han seguido al Real Decreto-ley con la misma finalidad de reducir el endeudamiento local, si bien, introducen un cambio cualitativo en el enfoque, pues ya no se trata como hasta ahora de reglas fiscales o límites cuantitativos que pretenden garantizar el cumplimiento de objetivos numéricos sobre la deuda, sino de reglas de *procedimiento* consistentes en nuevos instrumentos con los que se persigue una mayor disciplina presupuestaria de las entidades locales, disponiendo más información y mayores restricciones en la ejecución del presupuesto. Medidas que han introducido para este nivel de gobierno un término que hasta ahora parecía reservado a las haciendas de un nivel superior: la *transparencia*.⁹

En este sentido, la modificación de la Ley contra la morosidad¹⁰ establece mecanismos de transparencia en materia de cumplimiento de las obligaciones de pago, a través de *informes periódicos* a todos los niveles de la Administración y del establecimiento de *un nuevo registro de facturas* en las Administraciones locales. Dichos mecanismos son más exigentes y de mayor contenido para las corporaciones locales que para el Estado y las comunidades autónomas. Se pretende combatir el endeudamiento soterrado

endeudamiento a partir del cual las entidades locales deben solicitar autorización para concertar operaciones de crédito a largo plazo.

⁷ Prohibición eliminada al día siguiente en el BOE, y fijándose el coeficiente de deuda viva en el 75% de los ingresos corrientes liquidados.

⁸ Hasta entonces el artículo 51 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, establecía que la duración de las mismas no debían exceder del «año». La medida apunta no solo a introducir una mayor disciplina sino también a impedir que dichas operaciones *a corto plazo*, se transformen en operaciones *a largo plazo* mediante la renovación continuada de las pólizas de crédito.

⁹ Recientes trabajos empíricos sobre la difusión de la información contable de los ayuntamientos, se han adelantado en la utilización de este término, como veremos más adelante.

¹⁰ Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

con los proveedores cuyas facturas quedan en los cajones, sin reconocimiento contable, para su «traslado al futuro».

En el mismo sentido, La Ley de Economía Sostenible¹¹ contiene «un instrumento específico de aseguramiento de la información y *transparencia* en materia de disciplina presupuestaria», según señala su exposición de motivos. En concreto, se habilita al Ministerio de Economía y Hacienda a que, bajo determinadas condiciones, retenga el importe de las entregas mensuales a cuenta de la participación en los tributos del Estado que le corresponda, cuando las Entidades locales incumplan con la obligación de remitir la liquidación de sus presupuestos de cada año.

Todas estas medidas legislativas ponen de manifiesto la importancia del endeudamiento local, pues a pesar de que su peso en el conjunto de las Administraciones Públicas no representa una grave amenaza para las cuentas macroeconómicas del país (tabla 0.2), su cuantía representan una pesada carga para las corporaciones locales, que en el caso de los ayuntamientos asciende a 26.128 millones de euros en el ejercicio 2008, en 2009 alcanza los 28.770 millones de euros, y en 2013 se sitúa en 35.090 millones de euros¹²), y a la que se añade la deuda de las empresas públicas locales que, estabilizada en el 04% del PIB hasta 2007, vuelve a crecer desde 2008 como efecto de la crisis económica —tabla 0.3—, superando en el ejercicio 2013 los 9.000 millones de euros. Más incluso que sus valores, ha sido su rápido crecimiento lo que pone en duda su solvencia y sostenibilidad financiera. De hecho, una singularidad que ha tenido la prima de riesgo española es la derivada de la incertidumbre generada por la situación de las finanzas de las comunidades autónomas y de los ayuntamientos.

¹¹ Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

¹² 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>

Tabla 0.2. Deuda según el Protocolo del Déficit Excesivo por Administraciones Públicas. Porcentaje sobre el PIB

	TOTAL	Administración Central	Comunidades Autónomas	Corporaciones Locales	Administraciones de Seguridad Social
1995	63,3	52,7	6,0	4,0	0,6
1996	67,4	56,3	6,5	4,0	0,6
1997	66,1	55,2	6,8	3,6	0,5
1998	64,1	53,5	6,7	3,6	0,3
1999	62,3	52,2	6,5	3,4	0,3
2000	58,0	48,7	6,1	3,1	2,9
2001	54,2	45,1	6,2	2,0	0,2
2002	52,5	43,0	6,4	2,9	2,7
2003	51,3	42,9	6,2	2,9	2,5
2004	45,3	38,5	6,0	2,8	2,1
2005	42,3	35,7	6,2	2,7	2,0
2006	38,9	32,4	5,9	2,7	1,8
2007	35,5	29,5	5,7	2,7	1,6
2008	39,4	33,0	6,6	2,8	1,5
2009	52,7	45,2	8,6	3,2	1,6
2010	60,1	51,0	11,4	3,3	1,6
2011	69,2	58,1	13,5	3,4	1,6
2012	84,4	72,2	17,9	4,2	1,6
2013	92,1	79,9	20,0	4,0	1,6

Fuente: Boletín Estadístico del Banco de España de abril de 2014.

Tabla 0.3. Deuda según el Protocolo del Déficit Excesivo de las Empresas Públicas por administraciones propietarias. Porcentaje sobre el PIB

	TOTAL	Administración Central	Comunidades Autónomas	Corporaciones Locales	Administraciones de Seguridad Social
1995	4,2	3,5	0,4	0,3	0,0
1996	3,4	2,8	0,4	0,3	0,0
1997	3,0	2,3	0,4	0,3	0,0
1998	2,8	2,1	0,4	0,3	0,0
1999	2,6	1,8	0,6	0,2	0,0
2000	2,3	1,6	0,4	0,3	0,0
2001	2,2	1,4	0,5	0,3	0,0
2002	2,2	1,3	0,6	0,3	0,0
2003	2,6	1,4	0,8	0,4	0,0
2004	2,2	1,1	0,8	0,4	0,0
2005	2,2	1,2	0,7	0,4	0,0
2006	2,5	1,3	0,8	0,4	0,0
2007	2,9	1,6	8,0	0,4	0,0
2008	3,2	1,8	0,8	0,5	0,0
2009	4,0	2,2	1,1	0,7	0,0
2010	4,5	2,7	1,0	0,8	0,0
2011	4,6	2,9	0,9	0,7	0,0
2012	4,5	3,2	0,7	0,7	0,0
2013	4,4	3,2	0,6	0,6	0,0

Fuente: Boletín Estadístico del Banco de España de abril de 2014.

Paralelamente, el gasto de las Entidades locales ha seguido una tendencia creciente en el tiempo. El gobierno local es el más cercano a la ciudadanía, y esta proximidad ha conducido en muchas ocasiones a que el papel desarrollado por los ayuntamientos vaya más allá de sus competencias cuando se ve directamente afectada la calidad de vida de su vecindario, atendiendo la cobertura de nuevos servicios y demandas ciudadanas, y asumiendo gastos «impropios» o de «suplencia» generados por la necesidad de dar respuesta a necesidades no satisfechas por otras administraciones, o impuestos por estas, generando en este caso gastos «inducidos», que en los últimos años se han visto incrementados con la tramitación de la Ley de Dependencia, la atención e integración de inmigrantes, o la lucha contra el absentismo escolar. Así, el gasto no financiero, en los años anteriores a la crisis, se sitúa por encima del 13% del total de las Administraciones Públicas (tabla 0.4), y su gasto de capital, también creciente en el tiempo, supera con amplitud el 20% (tabla 0.5).¹³

En definitiva, las Haciendas locales vienen experimentando una gran presión social a favor del gasto, al que tienen que hacer frente con unos instrumentos fiscales rígidos, y donde sigue faltando el diseño de un modelo de financiación que permita la sostenibilidad de los servicios (Suárez-Pandiello, 2014). La crisis económica ha vuelto a sacar a la luz patologías de esta jurisdicción territorial, más relacionados con problemas de liquidez que con un gran deterioro de su solvencia.¹⁴

¹³ Los valores entorno del 25% en 2009 y 2010, son debidos a los fondos estatales.

¹⁴ Ezquiaga y Muñoz (1996) señalan que la crisis de las haciendas locales ha sido siempre una crisis de liquidez y no de solvencia.

Tabla 0.4. Evolución del gasto no financiero entre los subsectores de las Administraciones Públicas. En % sobre el total

	Administración Central	Comunidades Autónomas	Corporaciones locales	Seguridad Social
1995	43,36	17,07	9,90	29,68
2001	37,14	22,08	11,11	29,67
2007	31,24	31,03	13,78	23,95
2008	30,97	31,69	13,08	24,26
2009	33,76	29,65	12,34	24,25
2010	32,44	29,64	12,41	25,51
2011	29,97	31,44	12,12	26,47

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

Tabla 0.5. Evolución del gasto de capital entre los subsectores de las Administraciones Públicas. En % sobre el total

	Administración Central	Comunidades Autónomas	Corporaciones locales	Seguridad Social
1995	50,83	29,53	17,99	1,65
2001	36,38	40,38	21,11	2,13
2007	35,39	40,54	23,29	0,79
2008	35,60	43,20	20,42	0,79
2009	38,30	35,85	24,95	0,91
2010	39,08	35,29	25,01	0,62
2011	41,26	36,54	21,62	0,57

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

Por otra parte, si bien el Sector Público local en España agrupa las Entidades locales territoriales reconocidas en la Constitución —municipios, provincias e islas— (artículos 137 y 141 CE), y las recogidas en la legislación ordinaria —mancomunidades, áreas metropolitanas, comarcas, agrupaciones de municipios y entidades locales de ámbito inferior al municipio— (artículo 3 LRBRL), así como los organismos autónomos locales, las entidades públicas empresariales y las sociedades mercantiles locales (artículos 85 del LRBRL y 164 del TRLRHL), nuestro interés se centra exclusivamente en los municipios, que realizan la mayor parte del gasto local, siendo en consecuencia los principales agentes locales. Así, en el ejercicio 2011, los ayuntamientos han gestionado un gasto de 50.258 millones de euros, que

representan el 70,12% del gasto total del sector local (frente al 18,23% de las Diputaciones forales, el 8,97% de las Diputaciones de régimen común, el 8,2 %, y el 2,68% de los Consejos y Cabildos insulares).

Esta tesis pretende contribuir a aumentar nuestro conocimiento empírico del endeudamiento municipal. Nos serviremos para ello de una muestra de 147 municipios valencianos con una población superior a los 1.000 habitantes, tomados durante un periodo temporal de 20 años, 1992-2011, que es el intervalo más amplio que hemos podido obtener por disponibilidad de la información al comienzo de este trabajo.

En el desarrollo de la misma se localizan tres investigaciones empíricas. La primera tiene como objetivo «conocer» a nuestro sujeto de estudio a través del análisis de la evolución de sus presupuestos y de las principales magnitudes financieras. En la segunda obtenemos evidencia empírica de la eficacia de las reglas fiscales legales que restringen el acceso a las operaciones de crédito. Finalmente, la tercera investigación realiza una aproximación empírica a los determinantes del endeudamiento, con especial atención a contrastar si condicionantes políticos, como la ideología o la fortaleza del gobierno, condicionan el recurso al crédito, y a la posible existencia de un *ciclo político presupuestario* entorno a las elecciones municipales que condiciona el recurso a la deuda, o desde el lado del gasto de capital, si los gobiernos locales incrementan su esfuerzo inversor conforme se acercan los comicios municipales.

Cabe añadir, además, que la metodología utilizada combina tanto el análisis de los valores de los datos y de los gráficos que se obtienen de los mismos, como el estadístico y econométrico, lo que aporta rigor y seguridad a las conclusiones que obtenemos.

Varias razones justifican esta investigación. En primer lugar, el endeudamiento local y los mecanismos para su control son cuestiones de la

máxima actualidad, y más que por su magnitud agregada (reducida si se toma como referencia al PIB nacional), por el torrente de normas que han venido restringiendo paulatinamente este recurso de las Haciendas locales desde el comienzo de la crisis económica. En segundo lugar, las escasas investigaciones empíricas sobre la eficacia de dichos mecanismos de control. En tercer lugar, el trabajo contempla un extenso intervalo temporal, que comprende cinco ciclos electorales, que permite el estudio de su posible influencia en el comportamiento de los gobiernos locales.

Una última razón, y no menos importante, se encuentra en que la crisis económica ha propiciado la pérdida de imagen de las Entidades locales hacia terceros (ciudadanía, entidades financieras, proveedores, etc.). En estas circunstancias, adquiere una mayor importancia abordar los problemas de sus Haciendas, y en concreto los factores que inciden en su endeudamiento.

Después de esta introducción, la tesis se estructura como sigue. En el capítulo I indicaremos las fuentes de datos utilizadas, para seguidamente examinar el contexto y la evolución temporal del conjunto de las Haciendas municipales valencianas. En el capítulo II, previamente clasificados los municipios por estratos de población, analizaremos los ingresos y gastos y las principales magnitudes financieras, para observar si se presentan diferencias significativas entre los diferentes tramos de habitantes. En el capítulo III revisaremos los argumentos teóricos que justifican el recurso al endeudamiento por parte de las jurisdicciones territoriales, los incentivos que pueden llevar a estas a incurrir en un exceso de deuda, y las reglas fiscales establecidas por la legislación española para limitar esta fuente de financiación en las corporaciones locales. La eficacia de estos mecanismos de control será contrastada en el capítulo IV, donde también estudiaremos su incumplimiento atendiendo a la ideología y fortaleza política del gobierno, y al tamaño del municipio. Seguidamente, en el capítulo V, analizaremos los factores determinantes del endeudamiento local, especificaremos los modelos econométricos y definiremos las variables e hipótesis que

pretendemos contrastar, y presentaremos los resultados obtenidos. En un capítulo final, el VI, recogeremos las principales conclusiones obtenidas.

CAPÍTULO I. CONTEXTO Y EVOLUCIÓN DE LAS HACIENDAS MUNICIPALES VALENCIANAS

En este primer capítulo examinaremos los rasgos más importantes de la evolución y estructura de los presupuestos del conjunto de las Entidades Locales municipales del País Valenciano, durante un extenso periodo temporal de 20 años que abarca desde el funcionamiento pleno de la reforma de los recursos tributarios locales en 1992,¹⁵ hasta 2011.

Para alcanzar la anterior finalidad, primero contextualizaremos el análisis atendiendo a dos variables que repercuten de forma directa y significativa en el proceso presupuestario local, como son la población y el Producto Interior Bruto regional, para seguidamente realizar una primera valoración de sus estados de ingresos y de gastos, singularmente de sus inversiones y de sus flujos de endeudamiento y deuda viva.

El capítulo se estructura como sigue. En un primer apartado indicaremos las fuentes de datos que vamos a utilizar en esta investigación. Para una mejor interpretación de los resultados, previamente veremos las competencias obligatorias de los municipios por estratos de población que establece la legislación local, y la clasificación económica de los presupuestos de ingresos

¹⁵ La Ley 39/1988 vino a delimitar la materia imponible reservada a la tributación local y a simplificar el sistema tributario, creando los actuales impuestos locales en sustitución de un conjunto de hasta diez figuras impositivas distintas, desconectadas entre si y carentes de una justificación común, suprimiendo además una larga lista de tasas y contribuciones especiales.

y de gastos, lo que efectuaremos en el segundo apartado. En el tercer apartado veremos la evolución del PIB y de la población valenciana, para situar en el contexto de estos dos indicadores a las Haciendas municipales valencianas. En el apartado cuarto, analizaremos la evolución de los presupuestos, con especial atención a los gastos de capital y al endeudamiento. El capítulo se cierra con un apartado final de conclusiones.

1. FUENTES DE DATOS

La información de los recursos con que han contado las Haciendas locales valencianas y de los gastos que han tenido que hacer frente, proceden de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana (en adelante, SC) para el periodo 1992-2000, y de la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales (en adelante, DGCFEL), ¹⁶ para el periodo 2001-2011. Se trata de los derechos y obligaciones reconocidas netas que resultan de la liquidación de los presupuestos consolidados de la entidad local y de sus organismos autónomos. El método de consolidación empleado consiste en la eliminación de las transferencias internas, lo que permite obtener el agregado del grupo, dejando fuera tan solo a las empresas publicas participadas no sujetas al régimen presupuestario. Ambas series de datos corresponden a aquellos ayuntamientos que han remitido la liquidación del presupuesto a dichos organismos.

Nos centramos, por tanto, en el presupuesto municipal, sin considerar el efecto consolidado que pudiera tener sobre el mismo las entidades supramunicipales, instituciones tuteladas por el ayuntamiento, o sociedades mercantiles dependientes. La consideración exclusiva del presupuesto nos permitirá homogeneizar la estructura de comparación.

¹⁶ 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 estamos enlazando dos partes de una misma serie.

También de la SC y de la DGCFEL provienen los datos de población empleados, si bien hemos comprobado que los mismos se corresponden con los del Instituto Nacional de Estadística.¹⁷

Los valores de las variables financieras y presupuestarias se han tomado en euros constantes con base 2006, utilizando como deflactor el IPC de la Comunidad Valenciana, y estandarizados por la población. Trabajaremos por tanto, con euros constantes por habitante salvo que se indique otra medida de cuenta.

No obstante, teniendo en cuenta el hecho antes señalado de que no todos los ayuntamientos han remitido sus cuentas a la SC y a la DGCFEL, los indicadores y ratios resultantes pueden estar sesgados a la baja, si bien, conforme avanzamos en el tiempo, el sesgo debe de ser cada vez menor, puesto que son más escasos los gobiernos municipales que incumplen dicha obligación. Aun así, consideramos que las tablas y gráficos que presentamos, son una buena aproximación a la evolución presupuestaria experimentada por las Haciendas municipales valencianas.

2. COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS Y CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DE SUS PRESUPUESTOS

El artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, establece que para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, los municipios pueden «promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones» de sus vecinos; disponiendo además que «en

¹⁷ Sin embargo, no hay censos del año 1997, por lo que para el mismo hemos utilizado la media aritmética de la población de los ejercicios 1996 y 1998, tanto para el total de la Comunidad como para cada uno de los municipios.

todo caso» ejercerán competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

- a) Seguridad en lugares públicos.
- b) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.
- c) Protección civil, prevención y extinción de incendios.
- d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de las vías públicas urbanas y conservación de caminos rurales.
- e) Patrimonio histórico-artístico.
- f) Protección del medio ambiente.
- g) Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.
- h) Protección de la salubridad pública.
- i) Participación en la gestión de la atención primaria de la salud.
- j) Cementerios y servicios funerarios.
- k) Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.
- l) Suministro de aguas y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.
- ll) Transporte público de viajeros.
- m) Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; y turismo.
- n) Participar en la programación de la enseñanza y cooperar en la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

De hecho, el artículo abre un extenso abanico de materias sobre las que pueden proyectarse las competencias locales, rompiendo la posibilidad de acotar y determinar con claridad las mismas, pues no solo los municipios

pueden promover cualquier actividad y prestar cualquier servicio público que consideren adecuado para satisfacer las necesidades de su vecindario, sin tener en cuenta en muchos casos si son la jurisdicción territorial adecuada o el impacto futuro en su sostenibilidad económica, sino que además, el Estado y las Comunidades Autónomas mediante Ley, pueden establecer el ejercicio de competencias sobre las citadas materias por parte de los municipios, independientemente de su voluntad. Esta posibilidad ha sido ampliamente utilizada por los gobiernos autonómicos para desplazar parte del gasto propio de algunas de sus competencias a las Haciendas locales, generando en las mismas gastos «impropios» y «de suplencia».

Por su parte, el artículo 26 de la LBRL, dispone que los municipios por sí o asociados deberán prestar, indicando también aquí que «en todo caso», unos servicios mínimos, a los que se añaden otros según la población supere los 5.000, 20.000, o 50.000 habitantes. En la tabla 1.1 podemos ver los servicios que deben prestar los municipios en función del intervalo de población al que pertenezcan.

Pero además de los servicios contenidos en los citados artículos 25 y 26, el 28 abre la puerta a que «Los Municipios puedan realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas 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». Puede afirmarse que el marco competencial de los municipios que se deriva de la LBRL resulta, más que indeterminado, de «libre configuración» por el respectivo gobierno municipal.¹⁸

¹⁸ La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalidad y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL), pretende resolver la actual situación descrita acotando el régimen competencial de los municipios, señalando ya en su preámbulo que uno de sus objetivos básicos es «clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones». A estos efectos introduce una nueva redacción del artículo 25 de la LBRL que establece que las competencias municipales pueden ser propias o atribuidas por delegación, y suprime la referencia a la capacidad de los municipios para «promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos».

Tabla 1.1. Competencias de los municipios según su población

d) Municipios con población superior a 50.000 habitantes	c) Municipios con población superior a 20.000 habitantes	b) Municipios con población superior a los 5.000 habitantes	a) En todos los municipios	Alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas.
		<i>Además:</i> Parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.		
	<i>Además:</i> Protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.			
	<i>Además:</i> Transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.			

Fuente. Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local.

En cuanto a la estructura de los presupuestos de las Entidades locales, esta viene regulada en la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 20 de septiembre de 1989, que establece que los ingresos se clasificarán de acuerdo con su naturaleza económica, mientras que los gastos deben

contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal». Esta voluntad del legislador se refuerza con la supresión del artículo 28, con lo que se elimina la capacidad de los ayuntamientos para ejercer actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas. Sin embargo, no parece que dicha finalidad se haya alcanzado cuando la mayoría de las CCAA se han apresurado a considerar que la nueva Ley no acota las materias respecto de las que los municipios pueden desempeñar competencias propias, sino que más bien lo que hace es enumerar una serie de materias en las que el legislador sectorial, estatal o autonómico, ha de determinar competencias propias municipales, interpretando que nada les impide que en las materias que hayan asumido competencias legislativas en sus respectivos estatutos de autonomía, identifiquen las concretas competencias que corresponden al municipio en su legislación sectorial atribuyéndolas como propias. En la práctica, esta interpretación de la LRSAL devuelve la cuestión a su punto de partida. Un cuadro resumen de las interpretaciones autonómicas de la LRSAL puede verse en Almonacid (2014).

clasificarse funcional y económicamente, permitiendo, además, de forma potestativa, una clasificación orgánica.¹⁹ De estos últimos, nos centramos sólo en la clasificación económica, que es la que interesa para nuestros fines.

La clasificación de los ingresos presupuestarios distingue entre operaciones *no financieras*, que comprenden tanto las operaciones corrientes (ingresos tributarios y patrimoniales y transferencias corrientes) como de capital (enajenaciones de patrimonio y transferencias de capital), y *financieras* (activos y pasivos financieros). Por su parte, la clasificación económica del gasto,²⁰ permite el control financiero de la actividad del Ente público, presentando también por separado las operaciones *no financieras*, distinguiendo asimismo entre corrientes (gastos de funcionamiento, intereses devengados, y transferencias corrientes) y de capital, y las operaciones *financieras* (activos y pasivos financieros). Para ser precisos, las distinguiremos en todo momento. En la tabla 1.2 se muestran los diferentes capítulos en que se clasifican los ingresos y gastos municipales y los conceptos que a los mismos se imputan.

¹⁹ A partir del 1 de enero de 2010 es de aplicación la Orden de 3 de diciembre de 2008, cuya principal novedad es la sustitución de la clasificación funcional por una nueva clasificación por programas (que a su vez ha sido modificada por la Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo), manteniendo intacta la clasificación económica, que es la que aquí utilizamos.

²⁰ Se trata de una clasificación propia del llamado presupuesto tradicional o de medios.

Tabla 1.2. 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	1. Impuestos directos.	IBI, IAE, IVTM, e IIVTNU (bienes inmuebles, actividades económicas, vehículos y plusvalía).	A) OPERACIONES NO FINANCIERAS	A.1) Operaciones corrientes	1. Gastos de personal.	Todo tipo de retribuciones del personal al servicio de la Entidad local; cotizaciones sociales; prestaciones sociales; y gastos de naturaleza social.
		2. Impuestos indirectos.	ICIO (sobre construcciones, instalaciones y obras).			2. Gastos en bienes ctes y servicios.	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.
		3. Tasas y otros ingresos.	Se incluyen en este capítulo precios públicos, contribuciones especiales, recargos y multas.			3. Gastos financieros.	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.
		4. Transferencias corrientes.	Ingresos de naturaleza no tributaria, sin contraprestación directa por parte de las Entidades locales, destinados a financiar gastos corrientes.			4. Transferencias corrientes.	Comprende los créditos aportados por parte de la Entidad local sin contrapartida directa de los agentes perceptores, y con destino a financiar operaciones corrientes.
		5. Ingresos patrimoniales.	Comprende los ingresos procedentes de rentas del patrimonio.				
	A.2) Operaciones de capital	6. Enajenación de inversiones reales	Ingresos procedentes de transacciones con salida o entrega de bienes de capital.		6. Inversiones reales.	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.	
		7. Transferencias de capital.	En este capítulo se incluyen los ingresos de naturaleza no tributaria, sin contraprestación directa por parte de las Entidades locales, y destinados a financiar gastos de capital.		7. Transferencias de capital.	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	8. Activos financieros.	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	8. Activos financieros.	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.		
	9. Pasivos financieros.	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.		9. Pasivos financieros.	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.

3. CONTEXTO EN EL QUE HA TENIDO LUGAR EL PROCESO PRESUPUESTARIO DE LOS MUNICIPIOS VALENCIANOS

La primera variable a considerar es la población de la Comunidad Valenciana. En la tabla 1.3 podemos ver su evolución para el periodo de análisis y su índice acumulado de aumento respecto al ejercicio 1992, que tomamos como año base (igualando para dicho año el número de habitantes a 100, hemos calculado con referencia a ese ejercicio los valores de los demás años, obteniendo de esta forma la variación en términos de dicho año base); mientras que en la tabla 1.4 se muestra la evolución de la composición porcentual según los cinco estratos de población que consideraremos más adelante.

Tabla 1.3. Población por estratos de población e índice de evolución total

	Menos de 5.000	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000	Total	Evolución (1992 = 100)
1.992	456.043	884.126	916.454	288.646	1.345.299	3.890.568	100,00
1.993	459.727	902.285	936.899	291.281	1.360.101	3.950.293	101,54
1.994	467.800	910.924	902.207	347.052	1.369.656	3.997.639	102,75
1.995	467.180	928.978	911.852	348.626	1.372.138	4.028.774	103,55
1.996	474.427	914.038	882.090	390.125	1.348.649	4.009.329	103,05
1.997	472.970	932.857	874.802	390.783	1.344.974	4.016.385	103,23
1.998	471.513	951.676	867.774	391.180	1.341.298	4.023.441	103,42
1.999	466.121	976.753	883.249	395.421	1.344.930	4.066.474	104,52
2.000	475.715	990.959	849.702	450.377	1.353.976	4.120.729	105,92
2.001	468.290	1.008.395	884.261	467.054	1.374.608	4.202.608	108,02
2.002	457.444	977.924	987.769	493.115	1.410.456	4.326.708	111,21
2.003	431.081	997.495	1.039.656	515.171	1.454.441	4.437.844	114,07
2.004	459.966	996.215	1.047.854	570.680	1.468.589	4.543.304	116,78
2.005	473.067	977.921	1.139.117	603.823	1.498.521	4.692.449	120,61
2.006	480.421	955.647	1.229.107	622.856	1.518.877	4.806.908	123,55
2.007	489.598	954.258	1.291.325	634.475	1.515.373	4.885.029	125,56
2.008	475.746	980.171	1.268.523	759.939	1.545.222	5.029.601	129,28
2.009	477.223	923.399	1.366.274	768.697	1.559.082	5.094.675	130,95
2.010	474.499	935.992	1.424.843	721.175	1.555.197	5.111.706	131,39
2.011	473.490	927.264	1.397.435	776.171	1.542.830	5.117.190	131,53

Fuente. Elaboración propia a partir de datos de los datos publicados por la SC y la DGCCEL.

Tabla 1.4. Composición porcentual por estratos de población

	Menos de 5.000	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000	Total
1.992	11,72	22,72	23,56	7,42	34,58	100,00
1.993	11,64	22,84	23,72	7,37	34,43	100,00
1.994	11,70	22,79	22,57	8,68	34,26	100,00
1.995	11,60	23,06	22,63	8,65	34,06	100,00
1.996	11,83	22,80	22,00	9,73	33,64	100,00
1.997	11,78	23,23	21,78	9,73	33,49	100,00
1.998	11,72	23,65	21,57	9,72	33,34	100,00
1.999	11,46	24,02	21,72	9,72	33,07	100,00
2.000	11,54	24,05	20,62	10,93	32,86	100,00
2.001	11,14	23,99	21,04	11,11	32,71	100,00
2.002	10,57	22,60	22,83	11,40	32,60	100,00
2.003	9,71	22,48	23,43	11,61	32,77	100,00
2.004	10,12	21,93	23,06	12,56	32,32	100,00
2.005	10,08	20,84	24,28	12,87	31,93	100,00
2.006	9,99	19,88	25,57	12,96	31,60	100,00
2.007	10,02	19,53	26,43	12,99	31,02	100,00
2.008	9,46	19,49	25,22	15,11	30,72	100,00
2.009	9,37	18,12	26,82	15,09	30,60	100,00
2.010	9,28	18,31	27,87	14,11	30,42	100,00
2.011	9,25	18,12	27,31	15,17	30,15	100,00

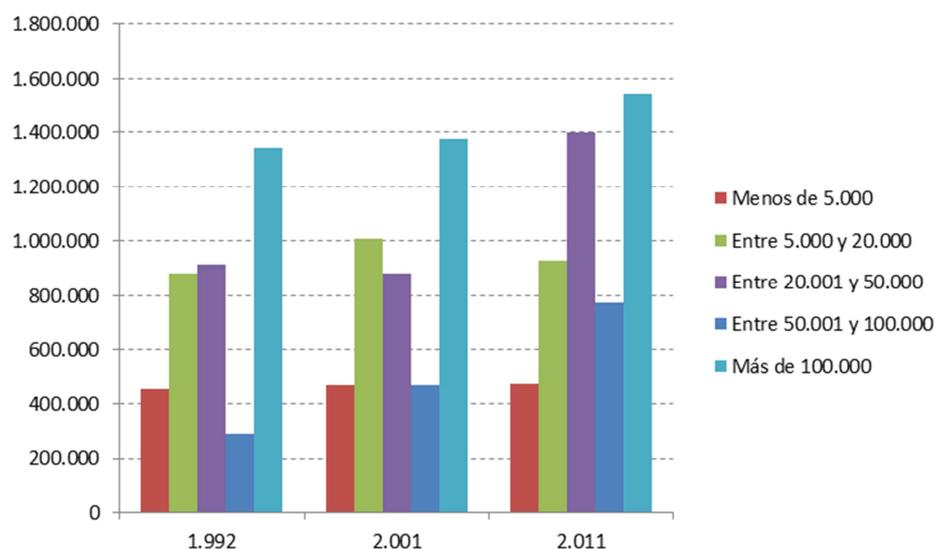
Fuente. Elaboración propia a partir de la tabla 1.3.

Varios hechos resaltan en las anteriores tablas. En primer lugar, el aumento de la población a lo largo del periodo en más de un 31% (tabla 1.3). En segundo lugar, la concentración de la misma en las ciudades mayores de 20.000 habitantes, donde en el año 2011, en 65 ciudades viven más del 72% de la población (tablas 1.4 y 15). Porcentaje que supera el 90% si consideramos también la población que vive en las 93 ciudades mayores de 5.000 habitantes, siendo poco más del 9% la que vive en núcleos menores de 5.000 habitantes. Por último, que los municipios de este último estrato de población son los más numerosos con diferencia (en el ejercicio 2011, 383 de los 542 municipios valencianos), por lo que el llamado minifundismo municipal es también un rasgo de ayuntamientos valencianos.

Como acabamos de ver, el aumento de población ha tenido lugar sobre todo en los municipios de tamaño medio, entre 20.000 y de 50.000, como se

apreciar en el gráfico 1.1, cuyo número se ha ido incrementando de forma notable a lo largo del periodo considerado (tabla 1.5). Por el contrario, los que se mantienen con una cifra menor a los 20.000 habitantes, apenas han visto aumentada su población en unas decenas de miles de nuevos habitantes.

Gráfico 1.1. Evolución de la población por estratos



Fuente. Elaboración propia a partir de datos de las tabla 1.3.

Tabla 1.5. Número de municipios por estratos de población

	Menos de 5.000	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000	Total
1.992				5	4	
1.993				5	4	
1.994	405	93	32	6	4	540
1.995	404	94	32	6	4	540
1.996	406	91	32	7	4	540
1.997	407	91	43	7	4	552
1.998	406	93	31	7	4	541
1.999	404	95	31	7	4	541
2.000	405	94	30	8	4	541
2.001	401	98	30	8	4	541
2.002	398	96	35	8	4	541
2.003	395	99	34	8	4	540
2.004	395	97	37	9	4	542
2.005	395	94	40	9	4	542
2.006	394	92	43	9	4	542
2.007	392	92	45	9	4	542
2.008	386	96	45	10	5	542
2.009	385	93	49	10	5	542
2.010	384	94	49	10	5	542
2.011	383	94	50	10	5	542

Fuente. Elaboración propia a partir de datos de los datos publicados por la SC y la DGC FEL.

La otra variable a considerar es el PIB de la Comunidad. En la tabla 1.6 vemos que a partir de 1996 se inicia un ciclo de crecimiento económico continuo y en tasas significativas, alcanzando este su valor máximo *per cápita* en el año 2007 y en valor absoluto en 2008, con un nivel acumulado sobre el año 1992 superior al 47%. Sin embargo, en 2007 se observa una tasa de crecimiento manifiestamente menor que en los ejercicios precedentes, con un nuevo descenso en 2008, para desplomarse en 2009 con una tasa de variación negativa del 4,6%, signo que perdura en los ejercicios siguientes, lo que pone de relieve el inicio de la contracción de la actividad económica que aún perdura.

Tabla 1.6. Evolución del PIB de la Comunidad Valenciana

	PIBreal, en miles de €	Tasa de Δ del PIB	Indice PIB	Población	PIBreal por habitante
1992	62.985.651		100,00	3.890.568	16.189,32
1993	58.937.349	-6,4	93,57	3.950.293	14.919,74
1994	57.760.305	-2,0	91,70	3.997.639	14.448,60
1995	57.276.220	-0,8	90,94	4.028.774	14.216,79
1996	58.859.809	2,8	93,45	4.009.329	14.680,71
1997	62.039.355	5,4	98,50	4.016.385	15.446,57
1998	66.048.053	6,5	104,86	4.023.441	16.415,81
1999	69.184.566	4,7	109,84	4.066.474	17.013,40
2000	72.566.187	4,9	115,21	4.120.729	17.610,04
2001	77.002.236	6,1	122,25	4.202.608	18.322,49
2002	79.351.155	3,1	125,98	4.326.708	18.339,85
2003	82.895.805	4,5	131,61	4.470.885	18.541,25
2004	86.123.515	3,9	136,74	4.543.304	18.956,14
2005	89.911.345	4,4	142,75	4.692.449	19.160,86
2006	95.192.162	5,9	151,13	4.806.908	19.803,20
2007	97.426.488	2,3	154,68	4.885.029	19.943,89
2008	99.150.749	1,8	157,42	5.029.601	19.713,44
2009	94.614.731	-4,6	150,22	5.094.675	18.571,30
2010	92.205.651	-2,5	146,39	5.111.706	18.038,14
2011	91.060.036	-1,2	144,57	5.117.190	17.794,93

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos de Contabilidad Regional de España, y el IPC de CCAA (INE).

4. EVOLUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS MUNICIPALES

4.1. Estados de ingresos y de gastos

Para el total de ayuntamientos de la Comunidad, en la tabla 1.7 se muestran los ingresos totales en euros constantes por habitante, distinguiendo entre los no financieros —y dentro de estos entre los recursos corrientes y los gastos de capital— y los financieros, el índice de evolución de los mismos tomando 1992 como año base, y el peso porcentual que cada magnitud presupuestaria representa sobre el total. Siguiendo la misma forma de proceder hemos elaborado la tabla 1.8 para los presupuestos de gasto.

Tabla 1.7. Ingresos por habitante, índice de evolución y porcentaje sobre el total

	A) Ingresos por habitante en euros constantes					B) Índice de evolución del presupuesto de ingresos					C) Composición porcentual del presupuesto de ingresos				
	Ingresos corrientes (A)	Ingresos de capital (B)	INGRESOS NO FINANCIEROS (C=A+B)	INGRESOS FINANCIEROS (D)	TOTAL INGRESOS (C+D)	Ingresos corrientes (A)	Ingresos de capital (B)	INGRESOS NO FINANCIEROS (C=A+B)	INGRESOS FINANCIEROS (D)	TOTAL INGRESOS (C+D)	Ingresos corrientes (A)	Ingresos de capital (B)	INGRESOS NO FINANCIEROS (C=A+B)	INGRESOS FINANCIEROS (D)	TOTAL INGRESOS (C+D)
1992	484,02	36,11	520,13	128,55	648,68	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	74,62	5,57	80,18	19,82	100,00
1993	496,54	42,32	538,85	66,22	605,08	102,59	117,20	103,60	51,52	93,28	82,06	6,99	89,06	10,94	100,00
1994	510,62	40,90	551,52	98,94	650,46	105,50	113,26	106,04	76,97	100,28	78,50	6,29	84,79	15,21	100,00
1995	521,94	39,39	561,32	53,15	614,48	107,83	109,08	107,92	41,35	94,73	84,94	6,41	91,35	8,65	100,00
1996	540,24	41,80	582,03	60,72	642,75	111,62	115,75	111,90	47,23	99,09	84,05	6,50	90,55	9,45	100,00
1997	563,67	52,18	615,86	106,39	722,25	116,46	144,52	118,41	82,76	111,34	78,04	7,23	85,27	14,73	100,00
1998	593,66	73,71	667,38	88,93	756,30	122,65	204,15	128,31	69,18	116,59	78,50	9,75	88,24	11,76	100,00
1999	634,31	75,32	709,63	88,14	797,77	131,05	208,60	136,43	68,57	122,98	79,51	9,44	88,95	11,05	100,00
2000	618,10	58,85	676,95	96,30	773,25	127,70	162,97	130,15	74,91	119,20	79,94	7,61	87,55	12,45	100,00
2001	644,54	71,56	716,10	90,85	806,95	133,16	198,19	137,68	70,67	124,40	79,87	8,87	88,74	11,26	100,00
2002	653,65	65,28	718,93	100,50	819,44	135,05	180,80	138,22	78,18	126,32	79,77	7,97	87,73	12,27	100,00
2003	698,82	77,71	776,52	89,54	866,06	144,38	215,21	149,30	69,65	133,51	80,69	8,97	89,66	10,34	100,00
2004	727,80	71,18	798,97	76,30	875,27	150,37	197,12	153,61	59,36	134,93	83,15	8,13	91,28	8,72	100,00
2005	742,32	85,50	827,81	84,99	912,80	153,37	236,77	159,16	66,11	140,72	81,32	9,37	90,69	9,31	100,00
2006	804,88	115,27	920,15	60,40	980,55	166,29	319,22	176,91	46,99	151,16	82,08	11,76	93,84	6,16	100,00
2007	799,98	77,11	877,09	60,11	937,19	165,28	213,55	168,63	46,76	144,48	85,36	8,23	93,59	6,41	100,00
2008	778,79	62,20	841,00	77,36	918,35	160,90	172,27	161,69	60,17	141,57	84,80	6,77	91,58	8,42	100,00
2009	777,91	191,84	969,75	119,85	1.089,61	160,72	531,29	186,45	93,23	167,97	71,39	17,61	89,00	11,00	100,00
2010	739,60	149,92	889,51	94,93	984,44	152,80	415,19	171,02	73,85	151,76	75,13	15,23	90,36	9,64	100,00
2011	701,02	43,41	744,44	33,15	777,58	144,83	120,23	143,13	25,79	119,87	90,15	5,58	95,74	4,26	100,00
X	651,62	73,58	725,20	83,77	808,96	134,63	203,77	139,43	65,16	124,71	80,69	8,71	89,41	10,59	100,00
σ	107,08	39,17	136,22	23,26	136,97	22,12	108,47	26,19	18,10	21,12	4,24	3,08	3,44	3,44	0,00

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de liquidación de los presupuestos municipales de la SC y de la DGC FEL

Tabla 1.8. Gastos por habitante, índice de evolución y porcentaje sobre el total

	A) Gastos por habitante en euros constantes					B) Índice de evolución del presupuesto de gastos					C) Composición porcentual del presupuesto de gastos				
	Gastos corrientes (A)	Gastos de capital (B)	GASTOS NO FINANCIEROS (C=A+B)	GASTOS FINANCIEROS (D)	TOTAL GASTOS (C+D)	Gastos corrientes (A)	Gastos de capital (B)	GASTOS NO FINANCIEROS (C=A+B)	GASTOS FINANCIEROS (D)	TOTAL GASTOS (C+D)	Gastos corrientes (A)	Gastos de capital (B)	GASTOS NO FINANCIEROS (C=A+B)	GASTOS FINANCIEROS (D)	TOTAL GASTOS (C+D)
1992	411,09	111,04	522,13	98,34	620,46	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	66,26	17,90	84,15	15,85	100,00
1993	429,07	111,48	540,55	44,47	585,03	104,37	100,40	103,53	45,22	94,29	73,34	19,06	92,40	7,60	100,00
1994	425,70	117,03	542,74	65,03	607,76	103,55	105,40	103,95	66,13	97,95	70,04	19,26	89,30	10,70	100,00
1995	432,60	112,75	545,34	41,56	586,90	105,23	101,54	104,45	42,26	94,59	73,71	19,21	92,92	7,08	100,00
1996	456,46	105,43	561,89	36,81	598,71	111,04	94,95	107,62	37,44	96,49	76,24	17,61	93,85	6,15	100,00
1997	456,79	132,59	589,39	67,24	656,63	111,12	119,41	112,88	68,38	105,83	69,57	20,19	89,76	10,24	100,00
1998	480,13	174,13	654,26	43,04	697,30	116,79	156,82	125,31	43,77	112,38	68,86	24,97	93,83	6,17	100,00
1999	507,13	199,34	706,47	46,99	753,47	123,36	179,52	135,31	47,79	121,44	67,31	26,46	93,76	6,24	100,00
2000	501,52	150,75	652,28	74,45	726,73	122,00	135,77	124,93	75,71	117,13	69,01	20,74	89,76	10,24	100,00
2001	538,39	169,22	707,62	69,27	776,89	130,97	152,40	135,53	70,44	125,21	69,30	21,78	91,08	8,92	100,00
2002	547,85	197,23	745,09	43,45	788,53	133,27	177,62	142,70	44,18	127,09	69,48	25,01	94,49	5,51	100,00
2003	597,19	206,31	803,50	50,53	854,03	145,27	185,80	153,89	51,39	137,64	69,93	24,16	94,08	5,92	100,00
2004	613,89	170,95	784,84	55,88	840,72	149,33	153,95	150,32	56,83	135,50	73,02	20,33	93,35	6,65	100,00
2005	628,40	168,47	796,87	50,20	847,07	152,86	151,72	152,62	51,05	136,52	74,18	19,89	94,07	5,93	100,00
2006	653,61	186,63	840,24	51,07	891,32	159,00	168,08	160,93	51,94	143,65	73,33	20,94	94,27	5,73	100,00
2007	687,05	196,31	883,36	45,69	929,05	167,13	176,80	169,18	46,46	149,73	73,95	21,13	95,08	4,92	100,00
2008	697,75	177,78	875,53	47,98	923,51	169,73	160,10	167,69	48,79	148,84	75,55	19,25	94,80	5,20	100,00
2009	729,26	276,27	1.005,53	53,91	1.059,44	177,40	248,81	192,58	54,83	170,75	68,83	26,08	94,91	5,09	100,00
2010	672,19	217,27	889,46	81,60	971,06	163,52	195,67	170,35	82,99	156,51	69,22	22,37	91,60	8,40	100,00
2011	638,53	125,73	764,25	46,93	811,18	155,33	113,23	146,37	47,72	130,74	78,72	15,50	94,21	5,79	100,00
X	555,23	165,34	720,57	55,72	776,29	135,06	148,90	138,01	56,67	125,11	71,49	21,09	92,58	7,42	100,00
σ	104,62	44,69	141,39	15,61	140,14	25,45	40,25	27,08	15,88	22,59	3,29	2,96	2,68	2,68	0,00

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de liquidación de los presupuestos municipales de la SC y de la DGC FEL

Como circunstancias excepcionales, debemos indicar que en los años 2009 y 2010 se ejecutaron los proyectos incluidos en el Fondo Estatal de Inversión Local²¹ y en el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local^{22,23} respectivamente, destinados a financiar inversiones urgentes generadoras de empleo en ambos casos, y también a financiar en el segundo actuaciones de carácter social y de competencia municipal, que contribuyeran a la sostenibilidad económica, social y ambiental. Obviamente, la aplicación de dichos fondos ha tenido su impacto en las liquidaciones de los presupuestos municipales de dichos ejercicios, tanto en los gastos de inversión como en los ingresos por transferencias de capital, por lo que dichas partidas presupuestarias, desde un punto de vista cuantitativo, deben considerarse inusuales y en consecuencia solo comparables con las de los demás ejercicios considerados con la debida cautela.

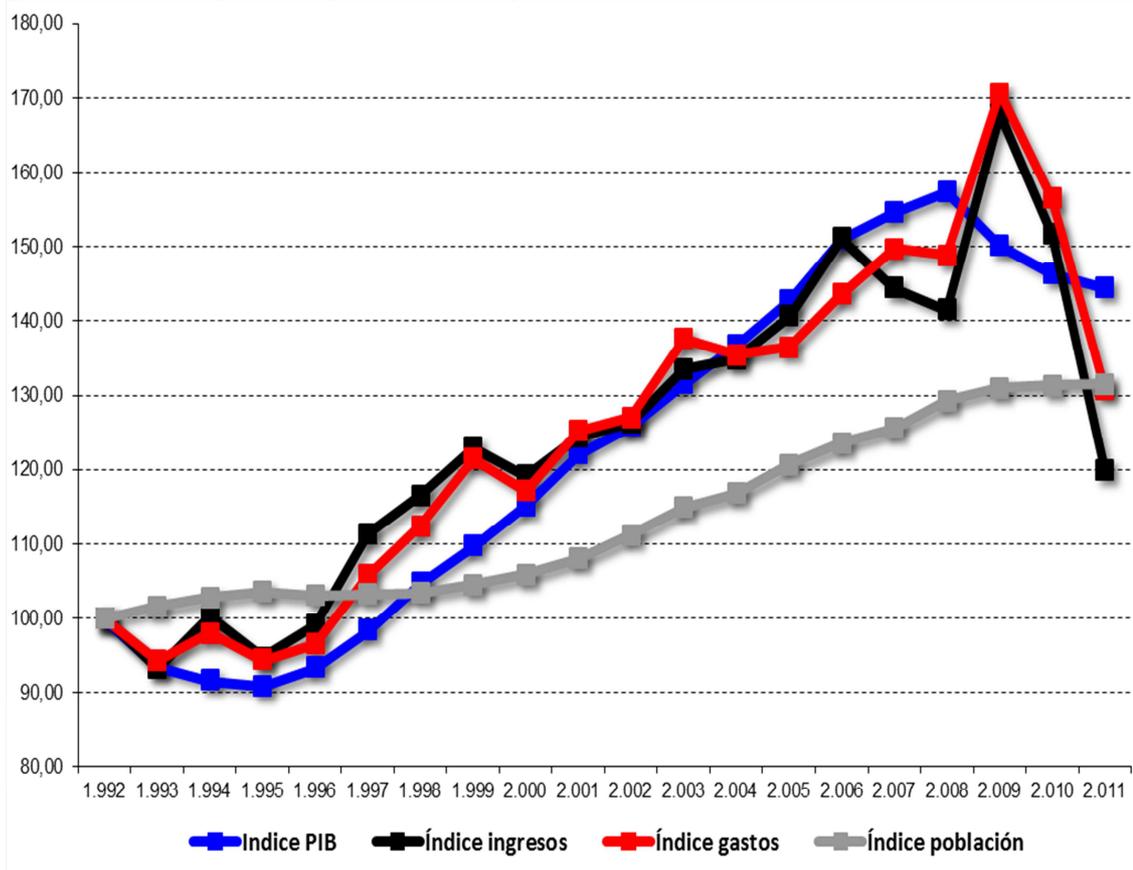
Observando las tablas 1.7 y 1.8 podemos señalar varios hechos. El primero es el considerable crecimiento tanto de los ingresos y gastos totales por habitante en términos reales. Sin considerar los ejercicios 2009 y 2010 por su excepcionalidad, los recursos alcanzan su valor máximo por habitante en 2006, llegando a superar los 980 euros de ingresos, que frente a los casi 649 euros de 1992 representan un crecimiento acumulado superior al 51%; mientras que el gasto alcanza su cúspide un año después, en 2007, donde supera los 929 frente a los 620,46 euros de 1992, con un incremento del 43,65%. Si comparamos estos índices de evolución de los ingresos y gastos con el índice de la población que figura en la tabla 1.3, vemos que el presupuesto por habitante ha crecido mucho más que la población (que presenta aumentos del 23,55 y 25,56% en 2006 y 2007 respectivamente); mientras que si la comparación la realizamos con el PIB (tabla 1.6), su progresión es más pareja (gráfico 1.2).

²¹ Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre.

²² Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre.

²³ Dichos fondos estatales inyectaron en los municipios valencianos más de 850 millones en el año 2009, y más de 530 millones en el año 2010.

Gráfico 1.2. Índices de evolución (1992 = 100) del PIB real, de los ingresos y de los gastos municipales, y de la población de la Comunidad Valenciana



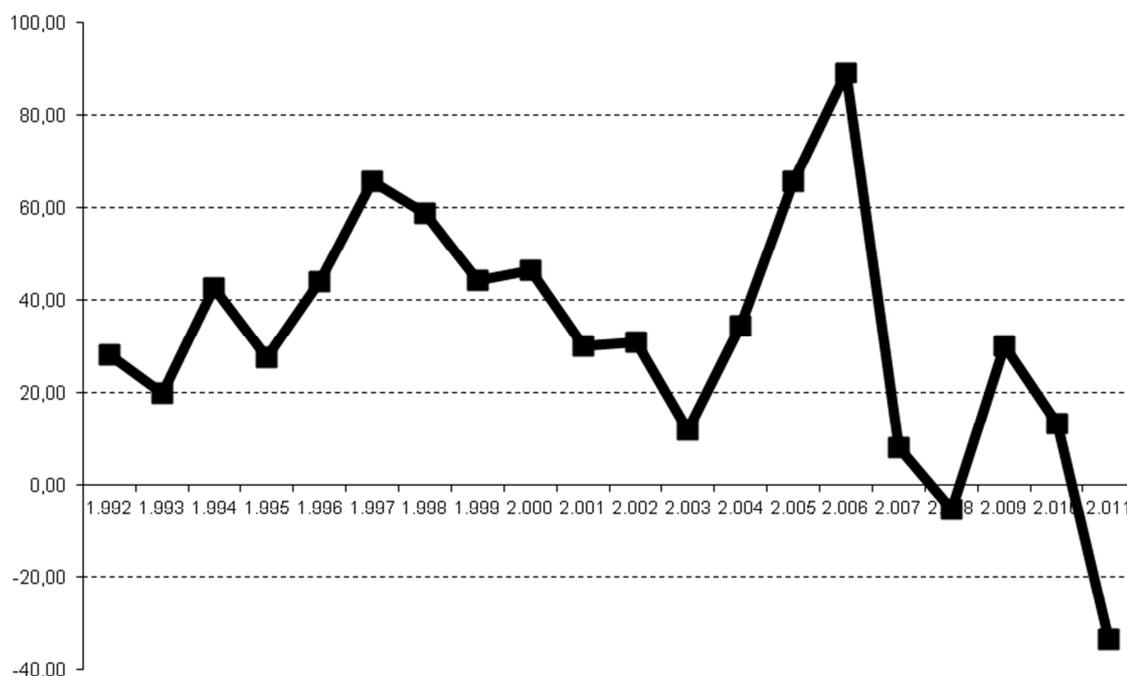
Fuente. Elaboración propia a partir de datos de las tablas 1.3, 1.6, 1.7 y 1.8.

En segundo lugar, los ingresos financieros, provenientes casi en su totalidad de operaciones de crédito (dada la escasa importancia cuantitativa de los activos financieros del capítulo 8), en promedio anual por habitante alcanzan los 83,77 euros, mientras que los gastos de la misma naturaleza, constituidos en su práctica totalidad por las amortizaciones anuales de deuda (también en el presupuestos de gastos el capítulo 8 tiene escasa o nula relevancia), el promedio se sitúa en 55,72% euros. Estos datos apuntan a una evolución creciente de la deuda viva, que veremos confirmada en la tabla 1.9.

En tercer lugar, trascurridos los años excepcionales por los fondos estatales de 2009 y 2010, en 2011 se produce un desplome del presupuesto por habitante, situándose los ingresos en niveles del ejercicio 2000 y los gastos

con valores inferiores a los alcanzados en 2003. En otras palabras, desaparecidos los efectos sobre los presupuestos municipales de los fondos estatales, la crisis económica ha provocado que los mismos en términos reales por habitante retrocedan diez años en el caso de los ingresos y en ocho años en el caso de los gastos.

Por otra parte, si consideramos la diferencia entre los ingresos y gastos totales, podemos observar en el gráfico 1.3 que en la mayoría de los años analizados los derechos reconocidos superaron a los gastos reconocidos excepto en los ejercicios 2008 y 2011, donde la diferencia resulta negativa. Es decir, los ayuntamientos valencianos considerados de forma agregada, han venido liquidando sus presupuestos con aparente suficiencia de recursos hasta 2007, trucándose de forma muy significativa la situación a partir del ejercicio 2008 con la crisis económica (salvo los años 2009 y 2010, cuyos superávits se deben a los reiterados fondos estatales), con un máximo en 2006 de más de 89 euros por habitante, para descender a poco más de 8 euros en 2007, y desplomarse en 2011, con un resultado negativo de 33,60 euros en términos reales por habitante, lo que evidencia un escenario presupuestario preocupante.

Gráfico 1.3. Evolución de la diferencia entre ingresos y gastos por habitante

Fuente. Elaboración propia a partir de datos de ingresos y gastos totales de las tablas 1.7 y 1.8 respectivamente.

Si ahora centramos nuestra atención en la composición de los ingresos y de los gastos, respecto de los primeros, podemos observar que los no financieros alcanzan en promedio más del 89% de los recursos, siendo los de naturaleza corriente la principal fuente de financiación del presupuesto con una cuantía del 80,69% de los recursos, mientras que los ingresos de capital protagonizan el 8,71% (porcentaje, además, sesgado al alza por los Fondos Estatales de 2009 y 2010). Por su parte, los ingresos financieros, con un promedio del 10,59%, se coligen como una importante fuente de financiación.

Por lo que respecta a la composición del gasto, el no financiero se sitúa en promedio en el 92,58% del gasto total, y si bien se trata sobre todo de gasto corriente, con un promedio del 71,49%, ahora las operaciones de capital superan el 21% (más del doble de los ingresos de esta naturaleza, 8,71%), lo que pone de manifiesto el importante esfuerzo inversor que realiza este nivel de gobierno. Por lo que respecta a los gastos financieros, los municipios han

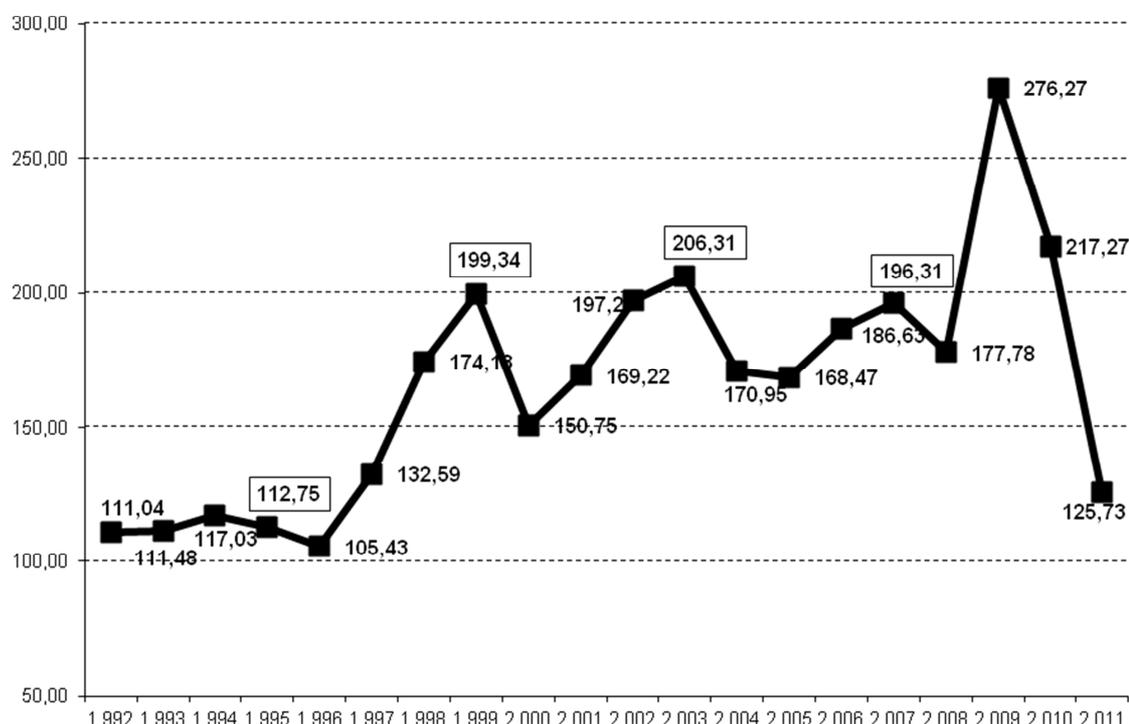
realizado un gasto inferior en tres puntos porcentuales a los ingresos de esta naturaleza obtenidos: el 7,42% de gasto, frente a unos ingresos del 10,59%.

4.2. Evolución de las inversiones y de las transferencias de capital

Los gastos de capital —inversiones reales y transferencias de capital— han experimentado también un aumento considerable en el periodo analizado. Si en el año 1992 los municipios valencianos destinaban a nuevas infraestructuras cerca de 78 euros por habitante en términos constantes, en el año 2007 se superaban los 196 euros (tabla 1.8); sin embargo, con la llegada de la crisis a nuestra economía en el año 2008, la inversión desciende ese mismo ejercicio hasta los 177,78 euros, lo que representa una caída del 9,44% respecto al año anterior. Los espectaculares aumentos de los ejercicios 2009 y 2010, 276 y 217 euros respectivamente, se deben una vez más a los fondos estatales.

Dos rasgos de los gastos de capital sobresalen. Primero, el ya indicado de que presentan un valor medio del 21% de los gastos municipales, lo que indica el elevado esfuerzo inversor que realiza este nivel de gobierno.

Y segundo, es que si centramos nuestra atención en los periodos legislativos existentes en la muestra, vemos que presentan un máximo en los años electorales —1995, 1999, 2003 y 2007—, lo que sugiere la existencia de un ciclo inversor ligado al ciclo electoral (en el grafico 1.4 se destacan encuadrados los valores de dichos ejercicios en que coincide el valor máximo del ciclo político con el año en que tienen lugar las elecciones municipales). La excepción a este comportamiento solo se produce en el ejercicio 2011.

Gráfico 1.4. Evolución de los gastos de capital –inversiones y transferencias– por habitante

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos de liquidación del presupuesto de la DGCF.

4.3. Flujos de endeudamiento anual y evolución de la deuda financiera viva

En cuanto a los ingresos obtenidos por operaciones de crédito a largo plazo –pasivos financieros del capítulo 9 del presupuesto de ingresos–, alcanzan, en término medio, una cuantía cercana a los 82 euros constantes por habitante,²⁴ frente a los 53 euros que se destinan a la amortización de la deuda²⁵ –pasivos financieros del capítulo 9 de gastos–, (tabla 1.8), que en cuanto a la composición de los presupuestos representan en media el 10,59% de los ingresos, frente al 7,42% que representa la cancelación de la deuda.

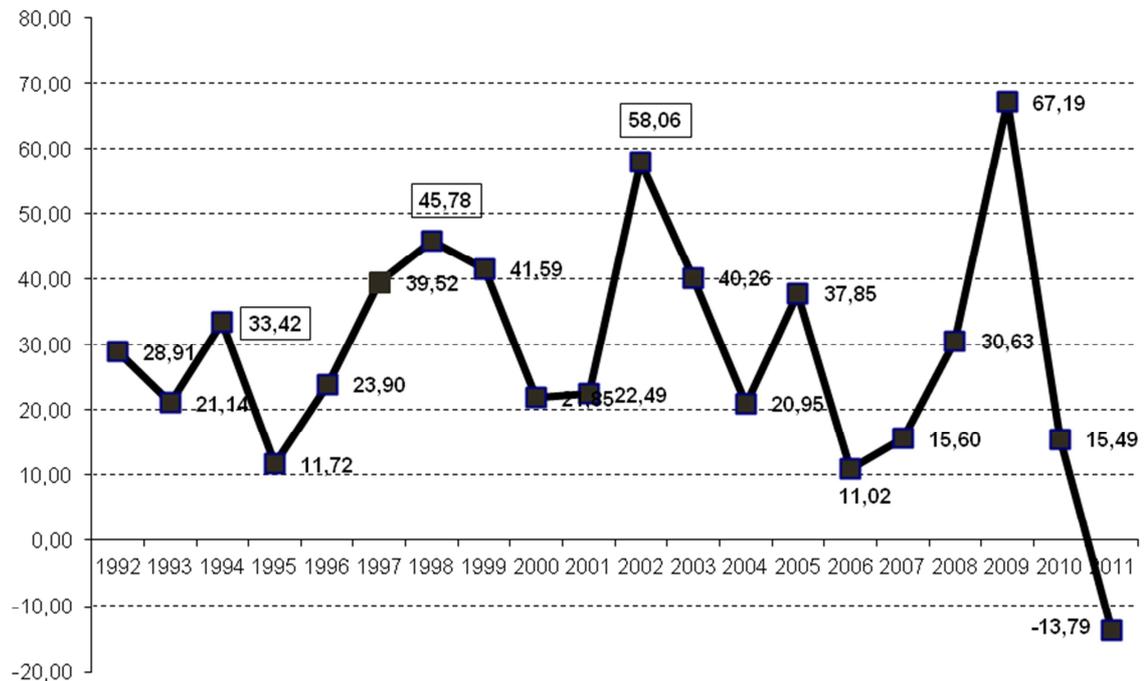
²⁴ Las diferencias existentes entre nueva deuda y amortizaciones y los respectivos ingresos y gastos financieros que figuran en las tablas 1.7 y 1.8, corresponden a los capítulos 8 de ingresos y gastos.

²⁵ Exceptuando el ejercicio 1992, donde se amortizan 95,15 euros por habitante, los más de 78 euros del año 2010, es con diferencia el valor más alto. Hecho que puede venir explicado por el Real Decreto-ley 8/2010, que declaró la afectación de los ahorros derivados de la reducción de los gastos de personal que impuso dicha norma, entre otros, a la amortización de deuda.

Por tanto, los recursos destinados a extinguir el pasivo financiero han sido inferiores a los obtenidos por el recurso al crédito, lo que ha supuesto un crecimiento continuo de la deuda viva acumulada por los municipios. Veamos con más detalle este hecho.

Si tomamos como indicador del flujo anual de deuda la variación neta de pasivos financieros, es decir, la diferencia entre los derechos reconocidos en el presupuesto de ingresos por préstamos obtenidos y las obligaciones reconocidas en el presupuesto de gastos por amortizaciones de los mismos, lo que nos da la nueva deuda generada en el ejercicio presupuestario (independiente del grado de endeudamiento existente previamente), vemos en el gráfico 1.5 que su evolución presenta importantes altibajos, con un mínimo de deuda neta nueva por habitante de casi 10 euros en 1995, y un máximo de 67,19 euros por habitante en 2009. Destaca además, que este último valor se alcanza desde los 11 euros de 2006, el segundo más bajo del periodo considerado, para a partir del mismo producirse una caída en picado hasta que en el ejercicio 2011 las amortizaciones de deuda, 46 euros, superan al recurso a la misma, poco más de 32 euros, en 13,78 euros por habitante, produciéndose por primera vez una disminución de la deuda viva del conjunto de los municipios valencianos.

También en el gráfico 1.5 destacamos encuadrados dentro del ciclo político aquéllos ejercicios en que la nueva deuda neta presenta un máximo, que en los tres primeras legislaturas contempladas coinciden con el año anterior al que tiene lugar las elecciones municipales (1994, 1998, y 2003). Esta regularidad deja de producirse a partir del año 2006.

Gráfico 1.5. Variación neta de pasivos financieros en euros constantes por habitante

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la DGC FEL (Liquidación de Presupuestos e informes de deuda viva de las EELL).

El anterior análisis descriptivo del endeudamiento pone de manifiesto dos aspectos relevantes. El primero, que en la etapa de crecimiento de la economía comprendida entre 1996 y 2007, no solo no ha tenido lugar una política de reducción de la deuda financiera, sino que la misma no ha dejado de aumentar, alcanzando en el año 2007 en euros corrientes los 2.310,64 millones (1.542,75 millones sin la capital valenciana).²⁶ El segundo aspecto es que a partir de 2008 y hasta 2010, se intensifica la financiación del presupuesto mediante endeudamiento para la cobertura de unas necesidades de gasto no adaptadas al nuevo ciclo económico recesivo que se inicia, y si bien en el ejercicio 2011 se produce por primera vez una disminución del volumen de deuda viva, esta queda aún en niveles muy por encima de los valores anteriores a la crisis. Esta intensificación del recurso al crédito no

²⁶ La ciudad de Valencia es la que presenta una mayor deuda después de Madrid y Barcelona, estimada según el protocolo del déficit excesivo, y la segunda detrás de Madrid en términos per cápita (Boletín Estadístico del Banco de España, febrero de 2013), y supera en promedio el 24,50% a la del conjunto de municipios valencianos, por lo que la excluimos del análisis.

responde a la búsqueda del equilibrio intergeneracional con nuevas infraestructuras municipales para la ciudadanía, sino a la necesidad de financiar un presupuesto debilitado por la caída en los ingresos.²⁷

5. CONCLUSIONES

En los apartados anteriores hemos visto la evolución de la población y de la actividad económica, medida esta por el PIB, para situar el contexto en que tiene lugar el proceso presupuestario de los municipios valencianos, y efectuado una primera aproximación a los mismos, lo que nos permite destacar varios hechos y conclusiones.

En primer lugar, que la población de los municipios valencianos para el periodo 1992-2011 muestra una tendencia de crecimiento continua y significativa, alcanzando los 5.117.190 habitantes en 2011 frente a los 3.890.568 de 1992, lo que representa un aumento acumulado superior al 31,53%.

En segundo lugar, que este crecimiento demográfico ha tenido lugar en un entorno económico altamente favorable. De hecho, hasta el ejercicio 2007 las tasas anuales de crecimiento del PIB han sido muy elevadas, de manera que en ese ejercicio el aumento acumulado desde 1992 alcanza el 54,68%. Sin embargo, la actividad económica se ralentiza en 2008 y entra bruscamente en recesión en 2009.

En tercer lugar, los ingresos y gastos presupuestarios han tenido una evolución creciente a lo largo del periodo, presentando una tasa acumulada de crecimiento por habitante, antes del inicio de la crisis, muy superior a la de la población. Sin embargo, en 2011 se produce un desplome de los ingresos a

²⁷ A esta misma conclusión llegan también Zubiaur y Caraballo (2012) en un análisis de los presupuestos de las Entidades locales vascas durante el periodo 2000-2009.

niveles de 2000, y de los gastos a los de 2003. En 2008, y sobre todo en 2009, se constata un cambio de situación generado por la crisis económica respecto a los que venía siendo el escenario ordinario del periodo.

En cuarto lugar, constatamos que los ayuntamientos mantienen un importante y constante esfuerzo inversor en formación de capital, que se sitúa en valor medio en el 21% de sus gastos, lo que confirma la especialización de estas administraciones en gastos de capital (Vallés y Zarate, 2001), y asimismo, que estos gastos presentan picos en los años electorales.

En quinto lugar, observamos que la deuda viva del conjunto de municipios ha aumentado de forma continua año tras año, intensificando su crecimiento en la etapa 2008-2010, y con picos en los años preelectorales hasta 2002. No se ha aprovechado la etapa expansiva del ciclo económico para llevar a cabo una política de reducción neta de la deuda financiera.

Finalmente, la ciudad de Valencia merece una mención a parte: su deuda, si bien sigue la misma evolución que la del conjunto de municipios valencianos, su elevada cuantía introduce un elevado sesgo en los datos. Esta consideración, junto a que su población más que dobla a la segunda ciudad en habitantes de la Comunidad, Alicante, aconseja excluir la misma de la investigación.

CAPÍTULO II. ANÁLISIS DE LOS PRESUPUESTOS MUNICIPALES

En este capítulo, y para los presupuestos de los municipios previamente clasificados por estratos de población, procederemos a analizar más detalladamente el comportamiento que han tenido los ingresos y gastos y las principales magnitudes financieras durante el periodo de 1992-2011, prestando especial atención a los gastos de capital y a la sostenibilidad de la deuda financiera, con el objeto de estudiar si sus características económicas presentan diferencias relevantes según el tramo de habitantes en el que se sitúa el municipio, puesto que en el caso de respuesta afirmativa tendremos que tener en cuenta este hecho en los modelos econométricos que especifiquemos para explicar los determinantes de la deuda financiera.

Para poder hacer un estudio comparativo y extraer conclusiones emplearemos los cinco tramos que ya indicamos al tratar la evolución de la población valenciana, y que en buena parte se fundamentan en las competencias que la Ley de Bases de Régimen Local establece para los municipios en función de su número de habitantes. De esta forma, el primer intervalo está compuesto por los municipios menores de 5.000 habitantes, el segundo comprende los que tienen entre 5.000 y 20.000, el tercero lo forman los mayores de esta última cifra y hasta 50.000, y desglosamos en dos tramos más los municipios mayores de esta última cantidad: los comprendidos entre la misma y 100.000 habitantes y los que superan este número. Este último intervalo, excluida la ciudad de Valencia, solo incluye durante toda la muestra tres ciudades —Alcoi, Alicante, y Elx—, a las que se une Torrevieja en

2009;^{28,29} por tratarse de una muestra tan reducida, sus comparaciones y pruebas estadísticas con los demás tramos de población deberemos considerarlas con la máxima cautela.

La organización del capítulo es la siguiente. En un primer apartado exponemos la metodología seguida. En el segundo y tercero se presentan los indicadores del presupuesto de ingresos y del presupuesto de gastos respectivamente, que hemos utilizado. En el apartado cuatro se analizan las magnitudes financieras. Un apartado de conclusiones finaliza esta sección.

1. METODOLOGÍA UTILIZADA

Para realizar el análisis presupuestario y financiero, nos serviremos de indicadores, de los que existe una abundante literatura especializada para el subsector de las Administraciones públicas en general (Benito y Martínez, 2002; Morala y Fernández, 2006), como concretos para las entidades locales (Brusca y Condor, 2001; Cárcaba, 2003; Doderó, 2004; Farfán y Velasco, 2010).³⁰ En esta investigación utilizaremos una batería de los mismos que nos permita el análisis de los ingresos y gastos y su composición, la capacidad de ahorro, los equilibrios presupuestarios, el esfuerzo inversor, las necesidades de financiación, la carga de la deuda y el nivel de endeudamiento.

²⁸ Nuestra selección coincide con la empleada por la Secretaria General de Coordinación Autonómica y Local en sus informes anuales «Haciendas locales en cifras», excepto en el último tramo, que en vez de uno único para mayores de 100.000, divide este en tres más: de 100.001 a 500.000 habitantes, de 500.001 a 1.000.000 habitantes, y de más de 1.000.000 habitantes.

<http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/HaciendasLocalesEnCifras/HLL%20en%20cifras%202010.pdf>

²⁹ Una clasificación alternativa, de tres tramos (hasta 1.000, entre 20.001 y 50.000, y de entre 100.001 y 500.000 habitantes), puede verse en Vallés y Zárate (2001).

³⁰ Las Instrucciones de Contabilidad Normal y Simplificada para las entidades locales (Ordenes EHA 4041 y 4042, de 23 de noviembre de 2004) establecen también un conjunto de indicadores financieros y patrimoniales, presupuestarios, y de gestión, que deberán figurar en la cuenta general de la entidad.

En general, junto con los valores por habitante, presentaremos también un indicador de relevancia con el que pretendemos valorar la importancia cuantitativa del primero dentro del conjunto de ingresos obtenidos o del total de créditos contraídos, por lo que este segundo índice es un indicador de estructura que resalta el peso específico del recurso o gasto de que se trate, que vendrá expresado en porcentaje sobre un total. Asimismo, en las tablas se presentan los estadísticos correspondientes a la media de la muestra (\bar{X}) y la desviación típica (σ).

Una de las principales utilidades de los indicadores que vamos a emplear radica en sus posibilidades comparativas en el tiempo y en el espacio. En efecto, como dispondremos de datos de los mismos para todo el periodo de estudio, podremos conocer y analizar la tendencia que siguen. En cuanto a las comparaciones en el espacio, las realizaremos entre los tramos de población que hemos definido y entre las medias de los mismos.

Recordemos que la información presupuestaria que vamos a utilizar para construir los indicadores procede de la SC y de la DGCFEL, tomada en euros constantes por habitante, por lo que para no repetir continuamente la fuente de datos no indicaremos la misma en las tablas, excepto en las dos primeras, o salvo que su procedencia fuera distinta. Los datos utilizados son los correspondientes a los derechos reconocidos netos y a las obligaciones reconocidas netas.

Para evaluar si existen diferencias significativas entre los municipios de los diferentes tramos de población que hemos descrito, efectuaremos un test de igualdad de medias mediante el estadístico *t de Student*, lo que nos permitirá contrastar la hipótesis nula de que la media muestral es igual para los indicadores y las ratios presupuestarios previamente obtenidos, frente a la

hipótesis alternativa de que dichas medias son distintas.³¹ La prueba la realizaremos para cada intervalo de población frente al resto, y presentaremos en una «matriz de resultados» los *p-value* obtenidos en los contrastes, y donde (***) indicará un nivel de significación del 99%, (**) del 95%, y (*) del 90%.

2. INDICADORES DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS

2.1. Ingreso por habitante

El indicador de los ingresos totales por habitante responde a la siguiente expresión:

$$\frac{\text{Total derechos reconocidos netos}}{\text{Número de habitantes}}$$

En la tabla 2.1 vemos que el ingreso total por habitante presenta una evolución temporal creciente en todos los estratos de población (solo rota en el ejercicio 2011, si bien los valores de 2009 y 2010 están sesgados al alza por efecto de los fondos estatales), sobre todo en los municipios con menos de 5.000 habitantes y entre 5.000 y 20.000 habitantes, que presentando en 1992 los valores más bajos se sitúan en cabeza a partir de 2005, habiendo más que doblado sus ingresos de partida por habitante.

La media anual de ingresos de los municipios valencianos se sitúa en un mínimo de poco más de 750 euros por habitante en las ciudades medianas de entre 20.001 y 50.000 habitantes, y un máximo de 847 euros por habitante en las comprendidas en el tramo entre 50.0001 y 100.000 habitantes. Destaca que en 2003 y 2004 los municipios menores de 5.000 habitantes se sitúan en

³¹ Esta metodología ha sido utilizada por Brusca y Labrador (1998), para detectar la existencia de diferencias significativas entre variables que expliquen el nivel de endeudamiento entre diferentes ayuntamientos.

segundo lugar, y que desde 2005, como acabamos de señalar, sus ingresos por habitante son los más elevados, siendo su volumen muy superior a los obtenidos por las ciudades mayores de 100.000 habitantes.

Sin embargo, si observamos los resultados del estadístico t , vemos que no se aprecian diferencias significativas entre las medias de los ingresos totales de los distintos estratos, salvo entre los municipios comprendidos entre 20.001 y 50.000 habitantes, y los comprendidos entre 50.001 y 100.000 habitantes, y entre este último tramo y los mayores de 100.000 habitantes.

Tabla 2.1. Ingresos totales por habitante

	Menos de 5.000	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000
1992	457,79	447,34	690,07	651,96	614,19
1993	546,78	544,28	638,27	532,80	621,93
1994	549,78	603,63	639,20	688,81	669,61
1995	564,70	553,11	574,96	691,68	604,07
1996	544,52	590,28	577,95	703,05	679,23
1997	625,59	660,33	662,36	797,98	823,07
1998	683,80	726,20	690,08	800,05	725,02
1999	656,15	765,17	734,71	948,79	813,03
2000	679,20	630,11	709,38	948,30	742,88
2001	801,11	781,36	570,87	1.099,07	787,77
2002	803,68	710,06	748,83	925,20	839,54
2003	959,36	821,91	810,43	1.003,22	763,04
2004	972,35	905,03	793,58	1.004,89	762,40
2005	1.067,02	949,82	821,94	906,25	808,49
2006	1.163,66	1.074,32	932,17	962,93	879,08
2007	1.009,94	972,91	908,32	943,48	845,61
2008	1.067,95	921,55	809,65	872,76	773,70
2009	1.206,17	1.063,31	1.086,06	968,00	1018,74
2010	1.174,52	992,88	857,23	847,50	798,90
2011	893,86	805,68	742,06	637,93	713,02
—					
\bar{X}	821,40	775,96	749,91	846,73	764,17
σ	243,13	184,34	131,96	151,51	99,77
Prueba "t" de igualdad de medias (<i>p-value</i>)					
	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000	
Menos de 5.000	0,510	0,257	0,695	0,339	
Entre 5.000 y 20.000		0,611	0,193	0,803	
Entre 20.001 y 50.000			0,038**	0,620	
Entre 50.001 y 100.000				0,049**	

2.2. Ingresos corrientes. Estructura y composición

Para la evaluación de la sostenibilidad de la deuda a largo plazo conviene tener en cuenta que al contrario de lo que ocurre en las empresas, donde las deudas están respaldadas por los beneficios y por el inmovilizado, en las Administraciones Públicas son los ingresos presupuestarios los que garantizan el pago de las deudas, ya que en estas entidades no es posible

obtener beneficios ni enajenar buena parte del inmovilizado al estar afectado a la prestación de servicios públicos, por lo que como indican Benito y Martínez (2002) la forma más acertada de evaluar la solvencia a largo plazo de una entidad pública es acudir a la composición de sus ingresos corrientes, pues los mismos son los que avalan la realización de nuevas operaciones de crédito. Comenzaremos estudiando su volumen, para centrarnos seguidamente en su composición.

El indicador viene dado por los cinco primeros capítulos del presupuesto de ingresos:

$$\frac{\text{Impuestos directos} + \text{impuesto indirectos} + \text{tasas y precios públicos} + \text{transferencias corrientes}}{\text{Número de habitantes}}$$

En la parte (A) de la tabla 2.2 observamos que los municipios con menos de 20.000 habitantes tenían en 1992 unos ingresos corrientes por habitante inferiores en cerca de 150 euros frente al resto (por ejemplo, 355 euros en los más pequeños, frente a más de 534 euros de las más grandes ciudades). Sin embargo, este tipo de ingresos ha crecido en los dos primeros tramos de población a un ritmo mayor que en el resto de tramos, de forma que a partir de 2005 se sitúan por delante de los demás, con cantidades que en 2011 varían entre los 30 y 100 euros más por habitante (por ejemplo, 700 euros en los menores de 5.000 habitantes, frente a los 647 de las grandes poblaciones).

Sin embargo, desde el lado de su aportación al presupuesto de ingresos, parte (B) de la tabla, vemos que los valores se han mantenido estables en el tiempo, y que en el caso de los municipios menores de 5.000 habitantes su peso (73,71%) es en término medio significativamente menor que en el resto de estratos, que mantienen un valor medio semejante, entre el 81 y el 83 % y no presentan diferencias significativas entre ellos.

Hay que subrayar la alta participación del ingreso corriente sobre el ingreso total, lo que pone de relieve el hecho de que el modelo de financiación municipal se basa en dos grandes instrumentos: una cesta de tributos y un sistema de transferencias no condicionadas, en la que sobresale por su volumen la participación en tributos del estado (Espasa y Vilalta, 2013). Veamos seguidamente estas fuentes de ingresos con más detalle.

Tabla 2.2. Ingresos corrientes por habitante (A) y porcentaje que representan sobre el total (B)

	A. Valores por habitante					B. En porcentaje sobre los ingresos totales				
	Menos de 5.000	Entre 5.001 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000	Menos de 5.000	Entre 5.001 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000
1992	354,64	360,91	510,01	506,54	534,46	77,47	80,68	72,43	77,70	87,02
1993	412,85	442,44	509,35	428,41	525,00	75,51	81,29	78,53	80,41	84,42
1994	416,93	459,06	480,96	503,12	551,55	75,84	76,05	74,31	73,04	82,37
1995	428,18	477,10	494,92	503,63	540,41	75,82	86,26	85,18	72,81	89,46
1996	419,15	501,74	491,71	609,29	569,63	76,98	85,00	84,25	86,66	83,86
1997	453,68	521,98	517,35	656,15	573,05	72,52	79,05	77,55	82,23	69,62
1998	489,90	554,05	554,51	629,86	605,19	71,64	76,29	79,61	78,73	83,47
1999	495,92	597,26	604,05	756,46	627,08	75,58	78,06	81,66	79,73	77,13
2000	516,60	500,28	590,66	770,21	658,93	76,06	79,40	82,92	81,22	88,70
2001	612,70	631,09	489,14	783,46	667,32	76,48	80,77	85,51	71,28	84,71
2002	588,73	575,13	618,45	784,80	659,24	73,25	81,00	82,59	84,82	78,52
2003	692,05	684,18	660,66	773,43	655,26	70,54	83,24	81,52	77,09	85,87
2004	732,03	749,08	669,34	812,66	664,11	75,28	82,77	84,34	80,87	87,11
2005	774,02	769,84	690,51	774,33	644,56	72,54	81,05	84,01	85,44	79,72
2006	844,97	871,30	763,78	804,99	715,94	72,61	81,10	81,93	83,60	81,44
2007	762,66	838,76	770,91	817,70	732,74	75,51	86,21	84,87	86,67	86,65
2008	804,52	773,59	686,93	750,03	694,78	75,33	83,94	84,84	85,94	89,80
2009	756,53	760,90	756,72	710,80	699,38	62,72	71,56	69,68	73,43	68,65
2010	753,70	756,32	686,45	690,18	686,49	64,17	76,17	80,08	81,44	85,93
2011	700,38	715,15	676,88	603,93	646,66	78,36	88,76	91,22	94,67	90,69
X	600,51	627,01	611,16	683,50	632,59	73,71	80,93	81,35	80,89	83,26
σ	155,77	143,92	97,63	118,50	62,14	3,96	4,01	4,87	5,63	5,92

Prueba "t" de igualdad de medias (p-value)

	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000
Menos de 5.000	0,589	0,802	0,073*	0,412	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***
Entre 5.000 y 20.000		0,694	0,195	0,878		0,774	0,978	0,166
Entre 20.001 y 50.000			0,047**	0,435			0,789	0,490
Entre 50.001 y 100.000				0,108				0,214

2.2.1. Los ingresos fiscales

Como acabamos de señalar, una cesta de tributos es uno de los dos pilares sobre los que se asienta el modelo de financiación local. En dicha cesta destacan los impuestos: el impuesto sobre bienes inmuebles (IBI), que es el que con diferencia aporta mayor volumen de recursos a la Hacienda municipal; el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM); el impuesto sobre actividades económicas (IAE); y dos impuestos que aunque potestativos, su establecimiento se encuentra generalizado: el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras (ICIO), y el impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU). Desde 2004, los municipios de más de 75.000 habitantes y las capitales de provincia y de comunidad autónoma tienen, además, una participación en el IRPF, en el IVA y en los impuestos especiales, y los municipios considerados turísticos participan en el impuesto sobre hidrocarburos y tabaco.³²

En este caso, el índice que empleamos se obtiene como la ratio entre los tres primeros capítulos del presupuesto de ingresos respecto al número de habitantes:

$$\frac{\text{Impuestos directos} + \text{impuestos indirectos} + \text{tasas y precios públicos}}{\text{Número de habitantes}}$$

Este indicador se presenta en ocasiones como una medida de la presión fiscal ejercida por la Hacienda local sobre los habitantes del municipio (Benito y Martínez, 2002; y Morala y Fernández, 2006). Sin embargo, esta interpretación puede llevar a una conclusión errónea, pues como veremos al tratar de los impuestos directos, una parte de estos recae (o puede trasladarse con

³² Tienen la consideración de municipios turísticos los que no cumplan los requisitos de acceso al sistema de cesión de impuestos, tengan una población superior a los 20.000 habitantes, y que el número de viviendas de segunda residencia supere al de viviendas principales (art. 125 del TRLRHL).

facilidad) sobre contribuyentes no residentes, por lo que no mide la proporción de la renta que un habitante (o el conjunto de los mismos) satisface en tributos, sino que más bien mide los derechos fiscales liquidados a residentes y a no residentes por el número de los primeros.

En la tabla 2.3 vemos que los tributos y precios públicos constituyen la principal fuente de recursos de los municipios valencianos aportando en valor medio durante el periodo considerado, y salvo los municipios más pequeños, más del 55% de sus ingresos totales; si bien hay que tener en cuenta que el ejercicio 2011 presenta un valor anormalmente elevado, superior en 10 puntos porcentuales al año 2010, a pesar de que tanto para el conjunto de los municipios como en los diferentes estratos de población (excepto el comprendido entre 20.001 y 50.000 habitantes), el valor por habitante es inferior al del año 2008, lo que indica que este aumento de su porcentaje no se debe a una fiscalidad más elevada, si no a la caída de otras fuentes de financiación y a la inelasticidad que, en conjunto, presenta el sistema fiscal municipal.

Finalmente, en la matriz de resultados vemos que mientras los valores por habitante entre los diferentes estratos de población (salvo entre los tramos de municipios menores de 5.000 habitantes y los comprendidos entre 20.001 y 50.000 habitantes frente al de 50.001 y 100.000 habitantes), no alcanzan diferencias especialmente relevantes, sí que las encontramos cuando consideramos su aportación porcentual al presupuesto: con un valor más bajo y significativo en los municipios de menos de 5.000 habitantes, frente al resto de tramos de población, que no presentan entre ellos diferencias y cuyos respectivos pesos se mueven en una horquilla de entre el 55,40% y el 57,69%.

Tabla 2.3. Derechos liquidados por tributos por habitante (A) y porcentaje que representan sobre los ingresos totales (B)

	A. Valores por habitante					B. En porcentaje sobre los ingresos totales				
	Menos de 5.000	Entre 5.001 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000	Menos de 5.000	Entre 5.001 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000
1992	234,64	246,92	349,55	349,30	358,10	51,26	55,20	49,64	53,58	58,30
1993	273,90	311,02	354,61	290,93	358,54	50,09	57,14	54,67	54,60	57,65
1994	274,51	320,98	333,52	343,03	382,96	49,93	53,17	51,53	49,80	57,19
1995	275,82	326,50	342,32	343,35	366,78	48,84	59,03	58,91	49,64	60,72
1996	276,70	346,83	333,90	439,46	379,99	50,81	58,76	57,21	62,51	55,94
1997	297,00	362,24	359,38	478,69	381,76	47,47	54,86	53,87	59,99	46,38
1998	331,33	382,90	377,03	471,89	412,26	48,45	52,73	54,13	58,98	56,86
1999	329,41	410,24	408,70	558,87	420,23	50,20	53,61	55,25	58,90	51,69
2000	349,36	345,41	394,09	563,75	452,71	51,44	54,82	55,32	59,45	60,94
2001	419,15	444,97	328,46	577,44	456,58	52,32	56,95	57,42	52,54	57,96
2002	391,57	399,90	425,14	578,53	446,50	48,72	56,32	56,77	62,53	53,18
2003	467,42	480,39	453,96	544,89	439,99	48,72	58,45	56,01	54,31	57,66
2004	504,15	519,81	454,72	592,30	485,39	51,85	57,44	57,30	58,94	63,67
2005	552,10	554,89	501,40	570,74	470,86	51,74	58,42	61,00	62,98	58,24
2006	597,85	635,39	526,88	575,54	512,13	51,38	59,14	56,52	59,77	58,26
2007	516,73	558,72	507,96	539,60	517,21	51,16	57,43	55,92	57,19	61,16
2008	468,95	515,38	437,74	464,12	485,89	43,91	55,93	54,06	53,18	62,80
2009	463,25	502,55	489,24	469,47	490,83	38,41	47,26	45,05	48,50	48,18
2010	489,18	522,12	463,85	483,05	485,61	41,65	52,59	54,11	57,00	60,78
2011	456,73	502,53	470,02	438,57	472,49	51,10	62,37	63,34	68,75	66,27
\bar{X}	398,49	434,48	415,62	483,68	438,84	48,97	56,08	55,40	57,16	57,69
σ	105,85	100,88	64,10	90,54	51,27	3,56	3,17	3,77	5,03	4,78

Prueba "t" de igualdad de medias (*p-value*)

	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000
Menos de 5.000	0,290	0,550	0,011**	0,143	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***
Entre 5.000 y 20.000		0,496	0,122	0,868		0,553	0,435	0,228
Entre 20.001 y 50.000			0,011**	0,225			0,232	0,109
Entre 50.001 y 100.000				0,068*				0,738

2.2.1.1. Impuestos directos

Si ahora desglosamos por capítulos los ingresos tributarios, destaca el mayor peso de la imposición directa, cuyo importe es más del doble que las tasas y precios públicos, que les siguen en importancia, mientras que la imposición indirecta tiene una importancia relativamente pequeña.

Los valores de las tablas 2.4 (impuestos directos), 2.5 (impuestos indirectos), y 2.6 (tasas y precios públicos), indican que tanto los valores liquidados por habitante como la aportación de los recursos tributarios al total de ingresos presentan diferencias significativas entre los diversos estratos de población.

Como hemos señalado, los impuestos directos constituyen la principal fuente de ingresos de las Haciendas municipales, a las que aportan en valor anual medio más de un tercio de sus recursos, a excepción de los municipios con menos de 5.000 habitantes, donde apenas sobrepasan el 24% (tabla 2,4).

En la tributación directa destaca, en primer lugar, que el valor per cápita de los mismos es creciente con los intervalos de población, siendo su aportación en los municipios que no superan los 5.000 habitantes significativamente menor que en el resto: casi 197 euros, frente a importes que oscilan entre los 252 euros en el estrato siguiente, y los 303 euros en los de más de 100.000 habitantes; y en segundo lugar, que la diferencia se agudiza aún más si consideramos su peso porcentual en los municipios más pequeños, del 24,32% del ingreso total, frente al 32,59% en los municipios entre 5.001 y 20.000 habitantes, y de estos dos tramos frente a los restantes, que presentan un idéntico valor del 35,06% en los tramos entre 20.001 y 50.000 habitantes y entre 50.001 y 100.000 habitantes, y que llega al 40% en las más grandes ciudades.

Es decir, tanto en el importe de la tributación directa por habitante como su peso en el presupuesto, hay diferencias generalizadas y significativas entre los distintos tramos de población.

Tabla 2.4. Impuestos directos por habitante (A) y porcentaje que representan sobre los ingresos presupuestarios totales (B)

	A. Valores por habitante					B. En porcentaje sobre los ingresos totales				
	Menos de 5.000	Entre 5.001 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000	Menos de 5.000	Entre 5.001 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000
1992	115,85	138,13	197,50	204,81	259,80	25,31	30,88	28,05	31,41	42,30
1993	138,29	178,76	211,80	178,68	259,76	25,29	32,84	32,65	33,54	41,77
1994	139,58	185,57	196,52	221,21	268,76	25,39	30,74	30,36	32,11	40,14
1995	144,98	196,53	207,15	218,22	262,48	25,67	35,53	35,65	31,55	43,45
1996	148,27	206,13	214,53	279,12	280,33	27,23	34,92	36,76	39,70	41,27
1997	160,81	207,42	230,77	298,35	276,97	25,71	31,41	34,59	37,39	33,65
1998	163,28	225,19	240,43	282,60	298,35	23,88	31,01	34,52	35,32	41,15
1999	167,19	231,09	261,79	322,72	297,44	25,48	30,20	35,39	34,01	36,58
2000	171,47	198,53	252,34	337,64	307,32	25,25	31,51	35,42	35,61	41,37
2001	187,13	246,68	228,65	338,75	318,96	23,36	31,57	39,97	30,82	40,49
2002	184,66	225,23	275,53	328,06	316,45	22,98	31,72	36,79	35,46	37,69
2003	209,76	251,22	279,83	313,48	289,85	21,86	30,57	34,53	31,25	37,99
2004	212,01	280,65	273,51	337,00	309,91	21,80	31,01	34,47	33,54	40,65
2005	226,61	291,95	298,14	333,16	296,26	21,24	30,74	36,27	36,76	36,64
2006	251,50	296,27	306,46	335,42	312,31	21,61	27,58	32,88	34,83	35,53
2007	231,66	307,11	306,72	339,28	332,06	22,94	31,57	33,77	35,96	39,27
2008	242,72	314,70	289,62	297,16	331,82	22,73	34,15	35,77	34,05	42,89
2009	258,16	339,25	327,27	305,21	352,44	21,40	31,90	30,13	31,53	34,60
2010	286,61	363,36	325,38	327,36	345,33	24,40	36,60	37,96	38,63	43,23
2011	293,15	364,70	336,16	305,07	340,85	32,80	45,27	45,30	47,82	47,80
\bar{X}	196,69	252,42	263,01	295,17	302,87	24,32	32,59	35,06	35,06	39,92
σ	50,59	62,74	44,34	48,70	28,24	2,59	3,53	3,57	3,83	3,37

Prueba "t" de igualdad de medias (*p-value*)

	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000
Menos de 5.000	0,000***	0,000***	0,000***	0,003***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***
Entre 5.000 y 20.000		0,552	0,024**	0,000***		0,038**	0,045**	0,000***
Entre 20.001 y 50.000			0,000***	0,000***			0,998	0,000***
Entre 50.001 y 100.000				0,554				0,000***

Los anteriores resultados parecen apuntar a que los habitantes de los municipios más pequeños soportan una carga fiscal, respecto a los impuestos directos, mucho menor que la del resto de municipios, y sobre todo frente a los más grandes.

Sin embargo, si tenemos en cuenta que la última reforma de la Ley de Haciendas Locales³³ introduce, como señala Cordero *et al.* (2010), un sistema dual de financiación que distingue, a partir del ejercicio 2004, entre «grandes» municipios (los mayores de 75.000 habitantes, capitales de provincia o de comunidad autónoma) y «pequeños» (el resto), estableciendo para los primeros la cesión del 1,6875 % de la cuota líquida IRPF que, al tratarse de un impuesto directo, se contabiliza en el capítulo 1, del 1,7897 % de la recaudación líquida por el IVA y del 2,0454 % por los impuestos especiales sobre cerveza, sobre el vino y bebidas fermentadas, sobre productos intermedios, sobre alcohol y bebidas derivadas, sobre hidrocarburos y sobre labores del tabaco imputables a cada municipio³⁴ (cesiones de recaudación que los municipios contabilizan en el capítulo 2 al tratarse de impuestos indirectos), la percepción de una «mayor» presión fiscal directa por habitante en las ciudades mayores puede ser falsa si tenemos en cuenta la participación que reciben del impuesto sobre la renta, y lo mismo puede ocurrir con la imposición indirecta al considerar que dichas ciudades se benefician también de una parte de la recaudación de los citados impuestos indirectos de titularidad estatal.

Abundando en la imposición directa, las actividades sujetas al impuesto sobre actividades económicas³⁵ y a los tipos diferenciales en el impuesto sobre

³³ Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas locales.

³⁴ Los cinco municipios valencianos considerados por la reforma de la Ley de Haciendas Locales como «grandes» son Valencia, Elx, Alicante, Castellón y Torrevieja. Este último, contaba ya con una población mayor de 75.000 habitantes en el año 2004, superando en el año 2008 los 100.000 habitantes.

³⁵ A partir del Real Decreto legislativo 4/2004, por el que se aprobó el actual texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, están exentas de este impuesto todas las

bienes inmuebles de naturaleza urbana, se concentran en las grandes ciudades, y se trata de una tributación que por sus características no recae en el vecindario de la ciudad, y cuya carga se «traslada» a medianas y grandes empresas, que en la mayoría de los casos no son propiedad de sus habitantes..

2.2.1.2. Impuestos indirectos

El capítulo 2 del presupuesto de ingresos se nutre fundamentalmente del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, ICIO. Si bien, a partir de 2004, como hemos señalado más arriba, los municipios de más de 75.000 habitantes y las capitales de provincia y de comunidad autónoma incluyen, además, la cesión de parte de la recaudación del IVA y de los impuestos especiales.

Esta fuente de ingresos fiscales, que aporta entre el 4 y el 4,5% de la financiación local, presenta también una evolución creciente (tabla 2.5), que se acelera en los años de la burbuja inmobiliaria,³⁶ y que se desploma con el pinchazo de la misma. Y al contrario de lo que ocurre con la imposición directa (y con las tasas y precios públicos, como seguidamente veremos), tanto en los valores per cápita como en su aportación al presupuesto no presentan diferencias significativas entre los diferentes estratos.

Si respecto a los impuestos directos los municipios menores de 5.000 habitantes tienen una menor carga fiscal comparada con el resto, cuando consideramos la imposición indirecta la anterior diferencia desaparece, siendo prácticamente la misma carga en todos los intervalos de población.

personas físicas, y las mercantiles cuyo importe neto de la cifra de negocios no supere el millón de euros.

³⁶ En Solé-Ollé y Viladecans-Marsal (2010 y 2011), puede verse un análisis de la importancia del urbanismo en la financiación municipal durante el *boom* inmobiliario y los primeros años de la crisis actual.

Tabla 2.5. Impuestos indirectos por habitante (A) y porcentaje que representan sobre los ingresos presupuestarios totales (B)

	A. Valores por habitante					B. En porcentaje sobre los ingresos totales				
	Menos de 5.000	Entre 5.001 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000	Menos de 5.000	Entre 5.001 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000
1992	12,26	13,28	18,83	25,56	19,96	2,68	2,97	2,67	3,92	3,25
1993	13,05	15,03	14,54	12,44	15,67	2,39	2,76	2,24	2,34	2,52
1994	11,57	16,42	17,56	18,40	16,16	2,11	2,72	2,71	2,67	2,41
1995	12,55	21,97	19,33	18,85	21,15	2,22	3,97	3,33	2,73	3,50
1996	11,56	20,54	18,44	17,82	17,02	2,12	3,48	3,16	2,53	2,51
1997	15,24	23,42	22,33	22,28	22,29	2,44	3,55	3,35	2,79	2,71
1998	21,13	29,26	29,28	28,93	26,56	3,09	4,03	4,20	3,62	3,66
1999	25,09	38,43	35,25	36,47	32,06	3,82	5,02	4,77	3,84	3,94
2000	29,22	32,50	35,51	50,73	41,14	4,30	5,16	4,99	5,35	5,54
2001	33,01	37,71	21,33	47,19	38,33	4,12	4,83	3,73	4,29	4,87
2002	39,01	34,29	37,34	53,71	30,39	4,85	4,83	4,99	5,81	3,62
2003	50,82	57,18	49,36	47,06	50,84	5,30	6,96	6,09	4,69	6,66
2004	67,12	64,38	46,37	64,39	62,40	6,90	7,11	5,84	6,41	8,18
2005	95,63	74,28	54,72	52,36	58,99	8,96	7,82	6,66	5,78	7,30
2006	97,92	93,71	65,13	65,25	73,03	8,41	8,72	6,99	6,78	8,31
2007	73,09	66,46	49,49	44,01	62,14	7,24	6,83	5,45	4,67	7,35
2008	31,00	29,33	21,98	44,10	40,14	2,90	3,18	2,71	5,05	5,19
2009	15,79	12,29	13,27	20,28	25,13	1,31	1,16	1,22	2,10	2,47
2010	21,13	10,40	8,96	17,22	25,28	1,80	1,05	1,05	2,03	3,16
2011	10,86	7,32	8,39	15,25	22,93	1,22	0,91	1,13	2,39	3,22
\bar{X}	34,35	34,91	29,37	35,12	35,08	3,91	4,35	3,86	3,99	4,52
σ	27,25	23,50	16,01	16,86	17,18	2,28	2,19	1,77	1,48	1,97

Prueba "t" de igualdad de medias (*p-value*)

	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000
Menos de 5.000	0,947	0,496	0,918	0,922	0,545	0,946	0,899	0,385
Entre 5.000 y 20.000		0,401	0,975	0,980		0,454	0,553	0,808
Entre 20.001 y 50.000			0,288	0,296			0,814	0,288
Entre 50.001 y 100.000				0,995				0,356

2.2.1.3. Tasas y precios públicos

Previamente al análisis del capítulo 3 del presupuesto de ingresos, debemos tener en cuenta que al mismo se imputan tanto conceptos basados en la aplicación del principio del beneficio —tasas, precios públicos y contribuciones especiales—, y que constituyen su importe principal, como la rúbrica de «otros ingresos», que corresponde fundamentalmente a multas y recargos que nada tienen que ver con el citado principio del beneficio, ni forman parte del sistema tributario local, y que no se excluyen del análisis por no disponerse de datos desagregados, además de por su escasa importancia en los presupuestos.

Hecha la anterior advertencia, en la tabla 2.6 podemos ver la amplia dispersión de valores que hay entre los distintos tramos de población, y que al contrario de lo que ocurre con la imposición directa (creciente con los estratos de población), estos recursos tienen un valor decreciente con el tamaño del municipio, con importantes diferencias de valor por habitante, siendo los menores de 5.000 habitantes los que mayor uso fiscal realizan del principio del beneficio, con una media anual que supera los 167 por habitante, mientras los más grandes municipios apenas alcanzan los 101 euros por habitante.

Se presentan también disparidades en cuanto al peso de estos ingresos en los presupuestos (parte B de la tabla), donde vuelven a reproducirse las diferencias anteriores: mientras que en los más pequeños municipios aportan en media anual casi el 21% de los ingresos, en los más grandes solo aportan el 13,25%. Sin embargo, las diferencias de los primeros con los estratos de municipios entre 5.001 y 20.000 habitantes y entre 50.001 y 100.000, son mucho menores, aunque significativas estadísticamente, tal como podemos observar en la matriz de contrastes.

Tabla 2.6. Tasas y precios públicos por habitante (A) y como porcentaje sobre los ingresos totales (B)

	A. Valores por habitante					B. En porcentaje sobre los ingresos totales				
	Menos de 5.000	Entre 5.001 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000	Menos de 5.000	Entre 5.001 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000
1992	106,54	95,51	133,21	118,94	78,34	23,27	21,35	18,92	18,24	12,75
1993	122,55	117,23	128,27	99,81	83,11	22,41	21,54	19,78	18,73	13,36
1994	123,36	118,99	119,44	103,42	98,04	22,44	19,71	18,45	15,01	14,64
1995	118,29	107,99	115,84	106,28	83,15	20,95	19,52	19,94	15,37	13,77
1996	116,87	120,16	100,92	142,52	82,64	21,46	20,36	17,29	20,27	12,17
1997	120,94	131,40	106,28	158,06	82,50	19,33	19,90	15,93	19,81	10,02
1998	146,92	128,44	107,31	160,35	87,36	21,49	17,69	15,41	20,04	12,05
1999	137,13	140,72	111,66	199,68	90,73	20,90	18,39	15,10	21,05	11,16
2000	148,67	114,38	106,24	175,38	104,25	21,89	18,15	14,91	18,49	14,03
2001	199,01	160,58	78,48	191,50	99,29	24,84	20,55	13,72	17,42	12,60
2002	167,90	140,38	112,26	196,75	99,65	20,89	19,77	14,99	21,27	11,87
2003	206,84	171,99	124,78	184,35	99,30	21,56	20,93	15,40	18,38	13,01
2004	225,02	174,78	134,84	190,91	113,08	23,14	19,31	16,99	19,00	14,83
2005	229,86	188,67	148,53	185,21	115,61	21,54	19,86	18,07	20,44	14,30
2006	248,43	245,41	155,29	174,86	126,79	21,35	22,84	16,66	18,16	14,42
2007	211,97	185,16	151,75	156,31	123,02	20,99	19,03	16,71	16,57	14,55
2008	195,23	171,35	126,15	122,86	113,93	18,28	18,59	15,58	14,08	14,73
2009	189,30	151,01	148,70	143,98	113,27	15,69	14,20	13,69	14,87	11,12
2010	181,44	148,36	129,50	138,47	115,00	15,45	14,94	15,11	16,34	14,39
2011	152,71	130,51	125,47	118,25	108,70	17,08	16,20	16,91	18,54	15,25
—										
X	167,45	147,15	123,25	153,39	100,89	20,75	19,14	16,48	18,10	13,25
σ	42,70	34,38	18,84	32,59	14,55	2,39	2,09	1,78	2,08	1,44

Prueba "t" de igualdad de medias (p-value)

	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000
Menos de 5.000	0,115	0,160	0,773	0,000***	0,034**	0,000***	0,000***	0,000***
Entre 5.000 y 20.000		0,011**	0,569	0,000***		0,000***	0,133	0,000***
Entre 20.001 y 50.000			0,001***	0,009***			0,014**	0,000***
Entre 50.001 y 100.000				0,000***				0,000***

2.2.2. Transferencias corrientes

Estos recursos provienen principalmente de transferencias corrientes del Estado, que son las más relevantes y las que conjuntamente con los tributos configuran la base del modelo de financiación local, como hemos señalado anteriormente. La Generalitat Valenciana y las Diputaciones Provinciales son las otras Administraciones que siguen en importancia en cuanto a proporcionar transferencias corrientes a los municipios con la finalidad de subvencionar gastos de funcionamiento,³⁷ si bien, su cuantía y peso relativo de las mismas queda a mucha distancia de las del Estado.

Frente a la regulación inicial de la Ley de Haciendas Locales de 1988, que establecía una transferencia general incondicionada, el TRLRHL establece también aquí un sistema dual según el tamaño del municipio: un mecanismo que se articula sobre la participación en los ingresos del Estado para los municipios menores de 75.000 habitantes, y un fondo complementario para los mayores de ese número de habitantes y las capitales de provincia y de comunidad autónoma.³⁸

En este caso, el indicador viene dado por la ratio del capítulo 4 del estado de ingresos y el número de habitantes:

$$\frac{\text{Transferencias corrientes}}{\text{Número de habitantes}}$$

En la primera parte de la tabla 2.7 vemos que los valores por habitante de los municipios más pequeños y los comprendidos entre 5.001 y 20.000 habitantes, son los que presentan una evolución más favorable en el tiempo,

³⁷ Hay que señalar que la Generalitat Valenciana es la única Administración autonómica que no cuenta con un sistema de participación de los municipios en sus ingresos.

³⁸ En Pedraja y Suárez-Pandiello (1999), puede verse una descripción y valoración del modelo de Participación en los Ingresos del Estado de la LRHL. Y en Cordero *et al.* (2013) del actual diseño regulado en el TRLRHL.

especialmente en los últimos años, si bien, estos dos intervalos presentan las medias anuales más baja, con 176,57 y 171,65 euros respectivamente, frente al resto de tramos que siguen en tamaño, que en los tres casos superan los 180 euros por habitante. Sin embargo, las medias anuales no presentan diferencias estadísticas por estratos de población, si bien, ello es debido a la elevada dispersión de valores.

Empero, la aportación de estos recursos al total del presupuesto de ingresos sí presenta diferencias significativas en el estrato entre 20.001 y 50.000 habitantes, frente a los dos estratos más pequeños, y entre el de los más grandes municipios frente a los comprendidos entre 5.001 y 20.000 habitantes y entre 50.001 y 100.000 habitantes. No obstante, los pesos se mueven entre el 21,74% de los más pequeños municipios y el 24,22% de los de tamaño medio. Si bien, y a diferencia de la parte (A) de la tabla, las desviaciones típicas presentan ahora una escasa dispersión de los valores.

Tabla 2. 7. Transferencias corrientes por habitante (A) y como porcentaje sobre los ingresos totales (B)

	A. Valores por habitante					B. En porcentaje sobre los ingresos totales				
	Menos de 5.000	Entre 5.001 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000	Menos de 5.000	Entre 5.001 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000
1992	108,95	105,57	153,53	151,32	164,95	23,80	23,60	21,80	23,21	26,86
1993	119,91	122,91	146,95	131,36	156,94	21,93	22,58	22,66	24,65	25,23
1994	125,16	128,64	142,80	153,47	162,43	22,77	21,31	22,06	22,28	24,26
1995	133,92	139,14	142,05	155,36	167,45	23,71	25,16	24,45	22,46	27,72
1996	130,36	140,74	150,67	164,65	182,50	23,94	23,84	25,82	23,42	26,87
1997	139,63	146,45	151,66	166,34	183,49	22,32	22,18	22,73	20,84	22,29
1998	138,49	155,56	161,45	151,11	182,64	20,25	21,42	23,18	18,89	25,19
1999	148,92	167,31	187,56	191,44	197,03	22,70	21,87	25,36	20,18	24,23
2000	148,48	141,17	187,45	192,01	194,39	21,86	22,40	26,31	20,25	26,17
2001	162,59	162,64	154,20	196,84	196,53	20,30	20,82	26,96	17,91	24,95
2002	163,63	162,54	178,21	198,06	199,79	20,36	22,89	23,80	21,41	23,80
2003	195,22	188,19	195,45	209,90	200,89	20,35	22,90	24,12	20,92	26,33
2004	197,23	205,20	200,64	212,03	165,48	20,28	22,67	25,28	21,10	21,70
2005	191,39	189,48	169,20	192,79	159,87	17,94	19,95	20,59	21,27	19,77
2006	213,31	207,23	222,24	217,04	188,31	18,33	19,29	23,84	22,54	21,42
2007	217,97	233,46	238,72	244,49	196,60	21,58	24,00	26,28	25,91	23,25
2008	295,28	226,61	228,10	200,47	189,80	27,65	24,59	28,17	22,97	24,53
2009	258,57	225,60	240,88	198,74	188,99	21,44	21,22	22,18	20,53	18,55
2010	230,40	201,60	198,25	184,68	172,70	19,62	20,30	23,13	21,79	21,62
2011	211,92	182,88	190,09	159,80	161,28	23,71	22,70	25,62	25,05	22,62
\bar{X}	176,57	171,65	182,01	183,59	180,60	21,74	22,28	24,22	21,88	23,87
σ	49,06	36,31	31,46	27,57	14,80	2,18	1,51	1,92	1,94	2,40

Prueba "t" de igualdad de medias (*p-value*)

	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000
Menos de 5.000	0,727	0,758	0,796	0,737	0,378	0,001***	0,838	0,007
Entre 5.000 y 20.000		0,353	0,260	0,326		0,001***	0,477	0,019**
Entre 20.001 y 50.000			0,869	0,861			0,001***	0,624
Entre 50.001 y 100.000				0,679				0,008***

2.3. Ingresos de capital

En cuanto a los ingresos por operaciones de capital consideramos el siguiente indicador, que se corresponde con los capítulos 6 y 7 del presupuesto de ingresos:

$$\frac{\text{Enajenación de inversiones reales + transferencias de capital}}{\text{Número de habitantes}}$$

Hay que tener en cuenta que las transferencias de capital provienen en casi su totalidad del gobierno autonómico y de las Diputaciones provinciales. Herrero y Vila (2013) muestran evidencia empírica que las cantidades recibidas por habitante son mayores en aquellos municipios alineados políticamente con los gobiernos de estas instituciones, que las de los Ayuntamientos no alineados. Por lo que su cuantía individual viene en buena parte condicionada por motivos partidistas.

Los valores de la ratio se presentan en la tabla 2.8, donde observamos en primer lugar que, sin considerar los valores de los ejercicios 2009 y 2010 por el efecto en los mismos de las medidas contracíclicas adoptadas por el Gobierno, materializadas en los fondos estatales de inversión local, su crecimiento ha sido muy elevado, llegando incluso a triplicarse en los municipios más pequeños. En segundo lugar, destaca que en 2011 se produce un hundimiento de estos ingresos, que vuelven a valores por habitante semejantes a los de la década anterior.

En tercer lugar, sobresale que los municipios más pequeños son de forma muy destacada los que mayores ingresos de capital obtienen, con un valor medio de casi 184 euros por habitante, mientras que en el otro extremo se sitúan las grandes ciudades que apenas alcanzan los 47 euros, seguidos a mucha

distancia por el siguiente intervalo, entre 5.000 y 20.000 habitantes, con 86 euros por habitante, mientras que en el resto de tramos presentan menores importes y diferencias entre ellos.³⁹

Finalmente, resalta que es en los ingresos de esta naturaleza donde el contraste de medias resulta en más casos relevante, tanto en los valores per cápita como en su peso en los presupuestos, con intervalos de confianza en la mayoría de los casos superiores al 99 %.

³⁹ Los municipios menores de 20.000 habitantes y especialmente los más pequeños son los que más se benefician de las ayudas de las Diputaciones provinciales, en virtud de las competencias que la LBRL, en su artículo 36, atribuye a estas entidades.

Tabla 2.8. Ingresos de capital por habitante (A) y porcentaje que representan sobre los ingresos presupuestarios totales (B)

	A. Valores por habitante					B. En porcentaje sobre los ingresos totales				
	Menos de 5.000	Entre 5.001 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000	Menos de 5.000	Entre 5.001 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000
1992	72,41	30,75	37,10	53,16	10,34	15,82	6,87	7,27	8,15	1,68
1993	98,86	38,97	32,26	54,82	28,94	18,08	7,16	6,57	10,29	4,65
1994	99,60	41,11	29,67	57,75	25,33	18,12	6,81	5,82	8,38	3,78
1995	111,43	36,69	27,96	61,81	19,09	19,73	6,63	5,86	8,94	3,16
1996	99,14	41,51	31,35	31,78	18,11	18,21	7,03	6,34	4,52	2,67
1997	137,43	65,09	30,20	38,03	30,75	21,97	9,86	5,24	4,77	3,74
1998	158,69	91,93	46,00	76,57	33,89	23,21	12,66	7,53	9,57	4,67
1999	136,67	86,52	44,57	124,82	55,84	20,83	11,31	6,70	13,16	6,87
2000	136,13	63,83	43,18	52,60	46,36	20,04	10,13	6,48	5,55	6,24
2001	158,33	83,52	28,73	77,60	48,04	19,76	10,69	5,23	7,06	6,10
2002	178,22	73,40	54,63	70,08	36,34	22,18	10,34	7,30	7,58	4,33
2003	226,87	69,76	56,53	113,59	30,51	23,65	8,49	6,98	11,32	4,00
2004	202,48	91,11	45,73	93,59	39,96	20,82	10,07	5,76	9,31	5,24
2005	246,47	125,98	73,64	53,28	41,15	23,10	13,26	8,96	5,88	5,09
2006	282,34	149,58	98,10	71,99	112,63	24,26	13,92	10,52	7,48	12,81
2007	212,07	94,17	70,08	45,22	57,82	21,00	9,68	7,72	4,79	6,84
2008	219,90	89,95	46,23	52,03	11,61	20,59	9,76	5,71	5,96	1,50
2009	380,45	208,14	184,70	147,84	163,76	31,54	19,58	17,01	15,27	16,07
2010	359,45	183,31	118,31	106,06	94,44	30,60	18,46	13,80	12,51	11,82
2011	160,85	55,88	32,04	8,54	33,64	18,00	6,94	4,32	1,34	4,72
X	183,89	86,06	56,55	69,56	46,93	21,57	10,48	7,56	8,09	5,80
σ	82,18	46,97	37,62	32,74	36,38	3,81	3,56	2,98	3,27	3,63

Prueba "t" de igualdad de medias (p-value)

	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000
Menos de 5.000	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***
Entre 5.000 y 20.000		0,039**	0,217	0,007***		0,006***	0,026**	0,000***
Entre 20.001 y 50.000			0,263	0,428			0,650	0,112
Entre 50.001 y 100.000				0,051*				0,048**

3. AUTONOMIA FINANCIERA

La autonomía financiera viene referida a la ratio entre los ingresos propios de los municipios —es decir, los derechos liquidados por tributos propios y precios públicos, capítulos 1, 2 y 3, más los ingresos patrimoniales del capítulo 5—, y el total de ingresos liquidados:

$$\frac{\text{Impuestos directos} + \text{impuestos indirectos} + \text{tasas y precios públicos} + \text{ingresos patrimoniales}}{\text{Ingresos totales}}$$

En la tabla 2.9 vemos que los municipios valencianos han venido financiando más de la mitad de sus presupuestos con recursos propios que obtienen por sí mismos. Sin embargo, a partir de 2008 el índice presenta un comportamiento errático con un brusco descenso en 2009, sin duda provocado por el considerable aumento del peso de las transferencias de capital del primer fondo estatal, una recuperación en 2010 sin alcanzar los niveles anteriores a la crisis, para dispararse finalmente hasta un valor cercano al 65 % en 2011, y no por un aumento del numerador, pues como hemos visto en los epígrafes anteriores en dicho año se ha producido una caída de los derechos tributarios reconocidos, si no por el retroceso sufrido en la cuantía de los presupuestos municipales.

Aun así, la matriz de resultados de la prueba *t* evidencia que la autonomía financiera media de los municipios más pequeños es significativamente menor (con un valor apenas superior al 52%) que la del resto de municipios, que presentan valores de esta ratio que varían entre 57,41 % de los municipios de tamaño medio y el 59,39 % de las más grandes ciudades.

Tabla 2.9. Índice de autonomía financiera por habitante

	Menos de 5.000	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000
1992	53,67	57,08	51,66	54,49	60,16
1993	53,57	58,71	56,78	55,75	59,18
1994	53,07	54,74	52,90	50,76	58,11
1995	52,11	61,10	61,37	50,35	61,74
1996	53,04	61,16	59,01	63,25	57,00
1997	50,20	56,87	55,21	61,38	47,33
1998	51,39	54,87	56,96	59,84	58,28
1999	52,88	56,19	56,69	59,55	52,89
2000	54,20	56,99	56,84	60,97	62,53
2001	56,19	59,95	58,67	53,37	59,76
2002	52,89	58,11	58,79	63,42	54,73
2003	51,79	60,35	57,40	56,17	59,55
2004	55,00	60,09	59,06	59,77	65,40
2005	54,60	61,10	63,42	64,17	59,95
2006	54,28	61,81	58,09	61,06	60,02
2007	53,93	62,22	58,59	60,76	63,40
2008	47,68	59,35	56,67	62,97	65,27
2009	41,28	50,34	47,50	52,90	50,10
2010	44,55	55,87	56,95	59,65	64,31
2011	54,65	66,07	65,60	69,62	68,07
\bar{X}	52,05	58,65	57,41	59,01	59,39
σ	3,58	3,35	3,80	4,81	5,04
Prueba "t" de igualdad de medias (<i>p-value</i>)					
	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000	
Menos de 5.000	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	
Entre 5.000 y 20.000		0,292	0,790	0,597	
Entre 20.001 y 50.000			0,262	0,180	
Entre 50.001 y 100.000				0,813	

3. INDICADORES DEL PRESUPUESTO DE GASTOS

3.1. Gasto por habitante

Un indicador relevante para analizar el nivel de servicios prestados es el índice de gasto público por habitante, que responde a la siguiente expresión:

$$\frac{\text{Total obligaciones netas reconocidas}}{\text{Número de habitantes}}$$

Esta ratio presenta una evolución creciente en todos los estratos de población (con la excepción del ejercicio 2011), especialmente en los municipios con menos de 5.000 habitantes y los comprendidos entre 5.000 y 20.000 habitantes, que partiendo de valores muy inferiores, en los años precedentes a la crisis alcanzan y superan al resto de tramos en su gasto medio por cápita, tal como podemos observar en la tabla 2.10.

Vemos también que los municipios valencianos han efectuado durante el periodo 1992-2011 una media de gasto anual que oscila entre los 725 euros por habitante de los municipios de mediano tamaño, y los casi 809 euros por habitante de las grandes ciudades.

Por su parte, los valores de la matriz del estadístico de contraste indican la inexistencia de diferencias significativas en el gasto por habitante entre los diferentes tamaños de municipios, salvo entre los tramos entre 20.001 y 50.000 habitantes y entre 50.001 y 100.000 habitantes y las ciudades más grandes, y sólo a un nivel de significación del 90%. Este resultado coincide en buena parte con el obtenido también con el ingreso total por habitante, donde tampoco aparecen diferencias (tabla 2.1).

Si centramos nuestra atención a partir del ejercicio 2003, vemos que se reproduce el mismo hecho que hemos observado al tratar de los ingresos totales por habitante, es decir, que los más pequeños municipios encabezan el volumen de gasto por habitante, con valores muy superiores a los mayores de 100.000 habitantes.

Tabla 2.10. Gasto total por habitante

	Menos de 5.000	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000
1992	435,04	434,48	662,23	632,53	618,52
1993	527,32	530,71	599,97	533,71	604,81
1994	529,13	555,55	638,41	622,72	598,95
1995	557,88	523,91	550,24	679,59	584,81
1996	511,88	552,52	527,37	701,44	638,34
1997	602,56	594,45	593,69	693,54	723,06
1998	642,70	682,98	623,85	698,49	699,30
1999	631,27	746,04	707,80	851,98	748,17
2000	643,90	572,33	649,58	942,86	730,46
2001	754,67	739,88	565,28	1.028,55	761,63
2002	763,68	684,59	735,16	919,24	761,65
2003	948,59	807,64	807,78	928,46	759,90
2004	934,68	868,11	744,62	957,25	760,24
2005	1.007,68	869,34	770,89	866,08	732,49
2006	1.047,80	926,10	862,52	888,08	799,08
2007	1.033,16	981,34	904,12	898,56	838,26
2008	1.076,58	956,56	859,05	823,32	831,43
2009	1.165,05	1.034,63	1.052,45	915,81	961,39
2010	1.182,51	986,66	863,97	890,45	807,89
2011	890,98	806,71	780,74	704,40	736,32
\bar{X}	794,35	742,73	724,99	808,85	734,83
σ	235,09	178,62	134,85	133,90	91,06
Prueba "t" de igualdad de medias (<i>p-value</i>)					
	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000	
Menos de 5.000	0,451	0,272	0,817	0,310	
Entre 5.000 y 20.000		0,732	0,204	0,865	
Entre 20.001 y 50.000			0,062*	0,697	
Entre 50.001 y 100.000				0,054*	

3.2. Gastos no financieros. Estructura y composición

Siguiendo para los gastos municipales la misma forma de proceder que con los ingresos, consideraremos en primer lugar los no financieros, distinguiendo seguidamente entre los gastos corrientes y los gastos de capital.

Las operaciones no financieras del presupuesto de gastos reúnen los capítulos del 1 al 4, que se corresponden con los gastos corrientes, y los capítulos 6 y 7 de gastos de capital:

$$\frac{\text{Gastos de personal} + \text{compras bienes y servicios} + \text{gastos financieros} + \text{transf. corrientes} + \text{inversiones} + \text{transf. de capital}}{\text{Número de habitantes}}$$

En la tabla 2.11 figuran los valores de este indicador, que muestra una evolución creciente con el tiempo (pareja a la del gasto total), mientras que el porcentaje sobre los gastos totales se ha mantenido en valores superiores al 91%.

La matriz con los resultados de la prueba de contraste indica que mientras no hay apenas diferencias en los valores por habitante entre los distintos intervalos de municipios (parte A), sí que se presentan en cuanto al porcentaje que suponen estos gastos sobre el total en los dos estratos de población más pequeños (hasta 20.000 habitantes), frente a los estratos más grandes, que muestran valores inferiores (parte B).

Esta diferencia que presentan los municipios de hasta 20.000 habitantes en la aportación del gasto no financiero a la composición del presupuesto de gastos frente a los que superan el anterior número de habitantes, indica que las operaciones financieras de estos últimos tienen que ser mayores que las de los primeros, y si tenemos en cuenta la escasa o casi nula importancia de los activos financieros (capítulo 8),⁴⁰ esto significa que tienen que realizar un mayor recurso al endeudamiento para financiar sus presupuestos.

⁴⁰ Y en general, de la misma cuantía que los activos financieros del capítulo 8 del presupuesto de ingresos.

Tabla 2.11. Gasto no financiero por habitante (A) y como porcentaje sobre los gastos totales (B)

	A. Valores por habitante					B. En porcentaje sobre los gastos totales				
	Menos de 5.000	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000	Menos de 5.000	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000
1992	411,77	399,99	532,48	586,13	583,34	94,65	92,06	85,39	92,66	94,31
1993	503,18	480,84	499,30	504,90	566,21	95,42	90,60	87,27	94,60	93,62
1994	502,86	491,21	509,26	546,38	544,93	95,03	88,42	83,33	87,74	90,98
1995	538,56	497,65	498,36	588,59	534,47	96,54	94,99	93,62	86,61	91,39
1996	491,57	523,92	480,08	643,00	582,94	96,03	94,82	93,67	91,67	91,32
1997	577,00	549,70	505,81	638,53	571,99	95,76	92,47	87,41	92,07	79,11
1998	626,09	632,76	561,38	664,08	651,18	97,42	92,65	92,63	95,07	93,12
1999	615,22	698,64	642,42	809,35	691,50	97,46	93,65	93,18	95,00	92,43
2000	626,39	534,08	586,80	851,31	675,40	97,28	93,32	91,59	90,29	92,46
2001	737,48	701,49	531,25	834,76	701,66	97,72	94,81	94,82	81,16	92,13
2002	747,16	652,44	684,82	865,60	697,78	97,84	95,30	93,15	94,17	91,61
2003	928,39	769,40	747,13	871,18	694,08	97,87	95,26	92,49	93,83	91,34
2004	905,88	814,22	698,80	902,39	688,39	96,92	93,79	93,85	94,27	90,55
2005	974,72	833,15	730,08	809,99	659,71	96,73	95,84	94,71	93,52	90,06
2006	1.023,40	888,07	809,86	835,55	731,80	97,67	95,89	93,89	94,09	91,58
2008	1.052,83	921,63	813,06	772,88	776,59	97,79	96,35	94,65	93,87	93,40
2009	1.139,18	993,08	973,43	881,04	919,67	97,78	95,98	92,49	96,20	95,66
2010	1.143,90	948,75	815,18	851,82	771,28	96,73	96,16	94,35	95,66	95,47
2011	856,33	769,83	737,68	660,32	686,48	96,11	95,43	94,48	93,74	93,23
\bar{X}	770,86	702,50	660,88	748,41	675,10	96,85	94,23	92,11	92,54	91,80
σ	232,32	179,61	142,84	125,50	92,51	1,02	2,08	3,33	3,55	3,26

Prueba "t" de igualdad de medias (*p-value*)

	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000
Menos de 5.000	0,317	0,087*	0,713	0,103	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***
Entre 5.000 y 20.000		0,434	0,367	0,558		0,024**	0,083*	0,009***
Entre 20.001 y 50.000			0,052*	0,718			0,698	0,774
Entre 50.001 y 100.000				0,047				0,504

3.2.1. Gastos corrientes

El indicador del gasto corriente responde a la siguiente expresión:

$$\frac{\text{Gastos de personal} + \text{compras bienes y servicios} + \text{gastos financieros} + \text{transf. corrientes}}{\text{Número de habitantes}}$$

Los valores de la tabla 2.12 nos permiten afirmar que el gasto municipal es sobre todo gasto corriente. La media anual del gasto corriente se sitúa entre un valor mínimo de 487,85 euros, en los municipios más pequeños, y un valor máximo de 597,72 euros, en las ciudades entre 50.0001 y 100.000 habitantes, lo que representa entre el 62% y el 75% del total de gasto (correspondiendo ahora este último porcentaje a las más grandes ciudades).

Podemos observar, al igual que en el gasto total, una evolución creciente de su cuantía por habitante. Si bien, su participación en los presupuestos de gasto se ha mantenido en cada tramo de población bastante uniforme en el tiempo, hecho que viene confirmado con el bajo valor que presenta la desviación típica en todos los tramos de población.

Por su parte, la matriz de resultados del contraste de medias indica diferencias en el importe por habitante (más alto) entre el estrato entre 50.001 y 100.000 habitantes y el resto de tramos de población, a la que se añade la de los pequeños municipios frente a las grandes ciudades (más altos en estas).

En cuanto a su peso en el presupuesto, se reproducen las mismas diferencias que hemos visto para el conjunto de las operaciones no financieras (los dos tramos más pequeños frente a los municipios medianos y los más grandes), más la del estrato entre 50.001 y 100.000 habitantes y las más grandes ciudades. De hecho, el peso del gasto corriente crece con el tamaño del estrato de población.

Tabla 2.12. Gastos corrientes por habitante (A) y como porcentaje sobre los ingresos totales (B)

	A. Valores por habitante					B. En porcentaje sobre los ingresos totales				
	Menos de 5.000	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000	Menos de 5.000	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000
1992	285,04	305,03	445,63	469,97	450,17	65,52	70,21	67,29	74,30	72,78
1993	335,87	379,02	423,43	390,87	458,88	63,69	71,42	70,58	73,24	75,87
1994	338,46	375,52	425,31	429,68	449,81	63,97	67,59	66,62	69,00	75,10
1995	360,54	390,12	421,34	438,77	452,06	64,63	74,46	76,57	64,56	77,30
1996	338,44	413,78	403,08	552,47	482,91	66,12	74,89	76,43	78,76	75,65
1997	373,51	413,42	422,00	541,49	468,82	61,99	69,55	71,08	78,08	64,84
1998	384,16	444,54	444,41	514,06	509,38	59,77	65,09	71,24	73,60	72,84
1999	385,50	463,77	489,25	594,75	529,00	61,07	62,16	69,12	69,81	70,71
2000	404,14	392,01	468,86	654,37	551,57	62,77	68,49	72,18	69,40	75,51
2001	452,71	510,46	413,99	669,92	587,35	59,99	68,99	73,24	65,13	77,12
2002	458,64	471,03	519,13	667,34	552,22	60,06	68,81	70,61	72,60	72,50
2003	552,43	565,81	560,15	682,70	566,58	58,24	70,06	69,34	73,53	74,56
2004	573,23	627,49	560,10	681,91	580,83	61,33	72,28	75,22	71,24	76,40
2005	613,77	628,64	575,17	674,60	569,49	60,91	72,31	74,61	77,89	77,75
2006	636,37	652,77	646,79	700,73	596,00	60,73	70,49	74,99	78,90	74,59
2007	634,77	706,59	672,93	716,92	626,29	61,44	72,00	74,43	79,79	74,71
2008	658,02	712,57	647,35	654,00	671,72	61,12	74,49	75,36	79,43	80,79
2009	663,52	705,99	692,53	678,99	700,98	56,95	68,24	65,80	74,14	72,91
2010	679,04	680,27	629,86	671,54	638,05	57,42	68,95	72,90	75,42	78,98
2011	628,73	627,90	613,55	569,35	603,20	70,57	77,83	78,59	80,83	81,92
\bar{X}	487,85	523,34	523,74	597,72	552,26	61,91	70,42	72,31	73,98	75,14
σ	133,35	130,55	97,36	99,79	74,20	3,13	3,46	3,45	4,65	3,60

Prueba "t" de igualdad de medias (p-value)

	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000
Menos de 5.000	0,412	0,349	0,007***	0,073*	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***
Entre 5.000 y 20.000		0,991	0,056*	0,406		0,099*	0,011**	0,010**
Entre 20.001 y 50.000			0,026**	0,316			0,216	0,018**
Entre 50.001 y 100.000				0,119				0,396

3.2.2. La rigidez del gasto corriente

La rigidez del gasto se refiere a aquella parte del mismo que se encuentra comprometida al comenzar la ejecución presupuestaria y cuya cuantía no resulta discrecional (o lo es en grado muy limitado) para los gestores públicos. La existencia de una elevada cuantía de gasto comprometido (o «cautivo») como señala Gómez Castañeda (1995), determina en gran medida la elaboración de los presupuestos y dificulta la introducción de nuevas técnicas de presupuestación.

El indicador de la rigidez del gasto mide la relación entre los gastos de personal del capítulo 1, más los gastos financieros del capítulo 3, sobre el total de gasto corriente:

$$\frac{\text{Gastos de personal} + \text{gastos financieros}}{\text{Total gasto corriente}} \times 100$$

Portillo (2010) señala que cuanto menores sean sus valores mayor será la flexibilidad para reducir el gasto público municipal, dado que los gastos en bienes corrientes y servicios y las transferencias corrientes son, en principio, más fáciles de reducir que los de personal y los financieros, que son más rígidos al recoger desembolsos sobre los cuáles las entidades locales tienen un elevado nivel de compromiso, pues se trata de costes fijos vinculados de forma directa con el funcionamiento de los servicios públicos y al servicio de la deuda pública, por lo que son más difíciles de reducir que otros tipos de gasto.

En la tabla 2.13 figuran los valores de este indicador para los diferentes tramos de población, que nos permite ver que el gasto comprometido presenta elevados valores —en media, el 48% del total del gasto corriente—, y una evolución decreciente hasta el inicio de la crisis, momento en el que vuelve a remontar. Esta evolución no resulta incoherente con la que hemos

observado del gasto por habitante: con la caída de éste con la recesión económica el gasto cautivo ha ganado peso en los presupuestos municipales.

Tabla 2.13. Índice de rigidez del gasto

	Menos de 5.000	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000
1992	46,50	56,34	58,98	51,72	51,83
1993	47,34	57,90	59,98	51,38	49,12
1994	45,67	56,96	57,08	51,98	49,43
1995	44,83	57,35	55,78	52,51	48,11
1996	45,14	56,70	55,61	52,83	47,58
1997	44,60	54,68	53,79	53,60	47,39
1998	44,14	53,54	52,32	49,14	44,56
1999	43,91	52,48	51,39	47,28	44,69
2000	44,79	52,63	52,53	45,68	45,07
2001	44,12	51,76	45,49	46,93	46,08
2002	43,14	51,03	43,48	44,86	47,33
2003	44,20	50,16	43,80	43,64	45,69
2004	43,75	49,07	43,41	43,40	45,02
2005	42,72	49,10	45,41	42,63	45,12
2006	42,69	47,93	48,31	42,45	46,34
2007	43,48	48,60	48,49	42,67	46,12
2008	44,13	48,65	43,52	42,93	43,14
2009	45,28	50,86	50,21	42,15	41,48
2010	47,16	51,89	50,88	43,52	44,21
2011	47,07	51,55	51,45	45,53	44,90
—					
\bar{X}	44,73	52,46	50,60	46,84	46,16
σ	1,38	3,14	5,16	4,01	2,29
Prueba "t" de igualdad de medias (<i>p-value</i>)					
	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000	
Menos de 5.000	0,000***	0,000***	0,037**	0,026**	
Entre 5.000 y 20.000		0,189	0,000***	0,000***	
Entre 20.001 y 50.000			0,017**	0,002***	
Entre 50.001 y 100.000				0,526	

Si ahora fijamos nuestra atención en los valores medios del índice de los diferentes intervalos, vemos que en todos ellos el peso del gasto cautivo es muy elevado, condicionando más del 50% del gasto corriente en aquellos municipios que tienen una población entre 5.000 y 20.000 habitantes y entre 20.001 y 50.000 habitantes, casi el 45% en los municipios inferiores a 5.000

habitantes, y más del 46% en los comprendidos entre los de 50.001 a 100.000 habitantes y los mayores de esta última población. Estas diferencias resultan estadísticamente significativas: los pequeños municipios, presentan una menor rigidez, frente al resto de estratos, y los tramos entre 5.000 y 20.000 habitantes y entre 20.001 y 50.000 habitantes, frente a los dos estratos que superan los 50.000 habitantes.

Dos razones se arguyen para explicar qué puede estar provocando esta constancia en la rigidez del gasto. La primero de ellas es la «enfermedad de los costes» de Baumol,⁴¹ que se produce por la naturaleza tecnológica de los servicios que presta el sector público, que convierte en relativamente difíciles de lograr aumentos de productividad por trabajador, dadas las dificultades de desarrollar técnicas de producción en masa y de aumentar la relación *output* por trabajador sin que se produzcan efectos adversos sobre la calidad del servicio producido, tendiendo por ello a mantenerse constante (o a decrecer incluso) los rendimientos de las funciones de producción de bienes y servicios públicos (de limpieza de calles, de recogida de basura, de prestación de servicios sociales, de biblioteca, de instalaciones deportivas...), y al aumentar los costes salariales del sector público de forma pareja a como lo hace el conjunto de la economía, provoca el crecimiento continuo de los gastos de funcionamiento (capítulos 1 y 2 de gastos).

Por su parte, el segundo argumento se refiere al problema de los denominados gastos de suplencia o impropios, derivados de necesidades no vinculadas a las competencias obligatorias atribuidas a los municipios en la Ley de Bases de Régimen Local, en muchas ocasiones generados por la necesidad de dar respuesta a necesidades no satisfechas por el Estado o las comunidades autónomas, sin contraprestación de financiación alguna, y que

⁴¹ Baumol y Oates (1972).

se corresponden fundamentalmente con políticas sociales y culturales.⁴² Suárez-Pandiello (2007) señala como causa principal de estos gastos la inexistencia de una regulación clara y precisa de cuáles son los servicios que deben asumir las entidades locales.

Los estudios empíricos sobre los gastos impropios, si bien coinciden en su importancia, discrepan sobre su peso en los presupuestos: la Federación Española de Municipios y Provincias (2006) estima que los gastos de suplencia suponen para el conjunto de ayuntamientos el 38% del gasto corriente; el estudio de Mas, Salinas y Vilalta (2006) defiende que su cuantía asciende al 30% del gasto corriente, y Tránchez *et al* (2011) lo sitúan entre el 10 y el 15% del gasto total. En cualquier caso, su elevado volumen condiciona el resto de servicios que prestan los municipios.⁴³

3.2.3. El gasto de capital

El índice de inversiones por habitante nos muestra el gasto realizado en operaciones de capital —suma de los capítulos 6 y 7 del presupuesto de gastos— por habitante. Se calcula del siguiente modo:

$$\frac{\text{Inversiones + transferencias de capital}}{\text{Número de habitantes}}$$

Los recursos empleados en inversiones constituyen una categoría de gasto que nos interesa especialmente en nuestra investigación, dado que la financiación de los mismos es lo que fundamenta, como más adelante

⁴² En el ámbito de las áreas de intervención de los Ayuntamientos se produce en la práctica una ampliación de los gastos no obligatorios que los municipios se comprometen a realizar al tratarse de la administración más cercana a la ciudadanía, tales como la tramitación de solicitudes de aplicación de la Ley de Dependencia, atención e integración de inmigrantes, lucha contra el absentismo escolar, etc.

⁴³ No obstante, Espasa y Vilalta (2013) advierten de que no todo gasto impropio se corresponde con un servicio que debería prestar otra administración: por ejemplo, muchas de las actividades culturales que organiza un ayuntamiento no vienen establecidas en la Ley, y su realización no supe a ninguna otra administración.

veremos, el recurso a la deuda. Por ello, además de fijarnos en su importancia entre los diferentes intervalos de población, enfrentaremos los gastos de capital con los gastos corrientes.

En la parte (A) de la tabla 2.14 podemos ver que los gasto de capital por habitante se mueven en sentido contrario a la escala de población, siendo superior en los pequeños municipios (hasta 5.000 habitantes), con una valor medio en el periodo de 281 euros por habitante, lo que supone dedicar a nuevas infraestructuras cerca del 35% de su presupuesto —parte (B) de la tabla—, mientras que en el resto de estratos estos valores son sensiblemente más bajos; así, los comprendidos entre 5.000 y 20.000 habitantes destinaron de media poco más de 179 euros (aproximadamente el 24% de su gasto total), los municipios entre 20.001 y 50.000 habitantes presentan una media de 145,65 euros (cerca del 20% del presupuesto), mientras que los municipios con un número de habitantes comprendido entre 50.001 y 100.000 han destinado un promedio de 150,69 euros (el 18,56% del gasto realizado), y finalmente, los mayores de 100.000 habitantes destinaron tan solo 123 euros de media a nuevas inversiones (cerca del 17% de su gasto total), que es menos de la mitad de lo ejecutado por los pequeños municipios.

Tabla 2.14 Gastos de capital por habitante (A) y porcentaje que representan sobre los gastos totales (B)

	A. Valores por habitante					B. En porcentaje sobre los ingresos totales				
	Menos de 5.000	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000	Menos de 5.000	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000
1992	126,73	94,96	119,83	116,15	133,17	29,13	21,86	18,09	18,36	21,53
1993	167,32	101,81	100,15	114,03	107,34	31,73	19,18	16,69	21,37	17,75
1994	164,40	115,69	106,67	116,70	95,12	31,07	20,82	16,71	18,74	15,88
1995	178,02	107,52	93,81	149,83	82,41	31,91	20,52	17,05	22,05	14,09
1996	153,13	110,14	90,93	90,53	100,02	29,91	19,93	17,24	12,91	15,67
1997	203,48	136,28	96,93	97,04	103,17	33,77	22,93	16,33	13,99	14,27
1998	241,93	188,22	133,44	150,02	141,80	37,64	27,56	21,39	21,48	20,28
1999	229,72	234,87	170,27	214,60	162,50	36,39	31,48	24,06	25,19	21,72
2000	222,24	142,07	126,06	196,94	123,83	34,52	24,82	19,41	20,89	16,95
2001	284,76	191,04	122,01	164,85	114,31	37,73	25,82	21,58	16,03	15,01
2002	288,53	181,40	165,69	198,27	145,56	37,78	26,50	22,54	21,57	19,11
2003	375,96	203,59	186,99	188,48	127,50	39,63	25,21	23,15	20,30	16,78
2004	332,66	186,73	138,70	220,48	107,56	35,59	21,51	18,63	23,03	14,15
2005	360,94	204,51	154,91	135,39	90,22	35,82	23,53	20,10	15,63	12,32
2006	387,03	235,30	163,07	134,82	135,81	36,94	25,41	18,91	15,18	17,00
2007	380,52	242,67	187,48	133,52	146,28	36,83	24,73	20,74	14,86	17,45
2008	394,81	209,06	165,72	118,88	104,87	36,67	21,85	19,29	14,44	12,61
2009	475,65	287,08	280,91	202,05	218,69	40,83	27,75	26,69	22,06	22,75
2010	464,86	268,48	185,32	180,29	133,23	39,31	27,21	21,45	20,25	16,49
2011	227,60	141,93	124,13	90,97	83,29	25,55	17,59	15,90	12,91	11,31
	283,01	179,17	145,65	150,69	122,83	34,94	23,81	19,80	18,56	16,66
	104,31	56,54	44,18	41,26	31,14	3,85	3,36	2,83	3,65	3,12

Prueba "t" de igualdad de medias (p-value)

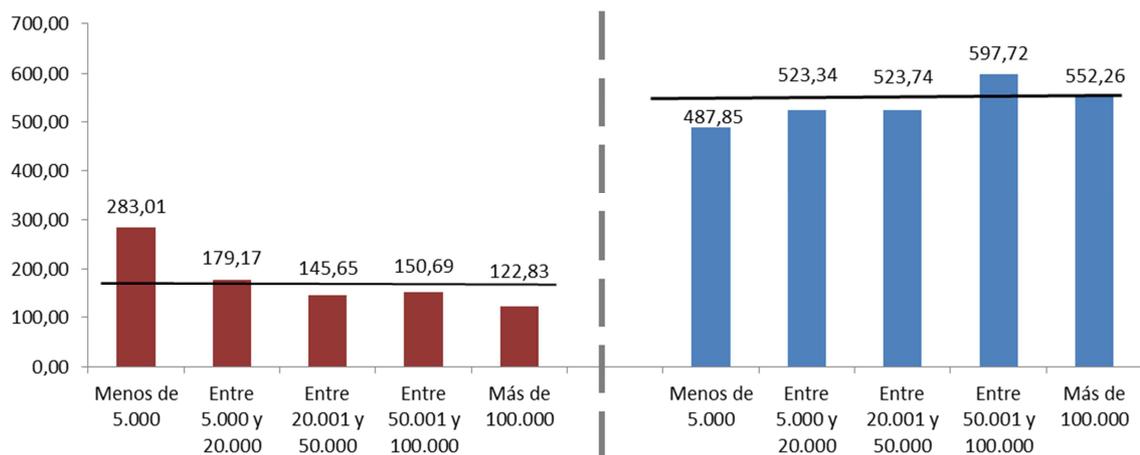
	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000
Menos de 5.000	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***
Entre 5.000 y 20.000		0,049**	0,084*	0,000***		0,000***	0,000***	0,000***
Entre 20.001 y 50.000			0,718	0,074*			0,251	0,002***
Entre 50.001 y 100.000				0,024**				0,092*

Si comparamos estos datos con los importes promedio del gasto corriente (tabla 2.12), vemos que la situación es la contraria: si antes eran los pequeños municipios los que presentaban menores cantidades de gasto corriente, ahora son los que tienen más altos valores de inversión, y lo opuesto ocurre con los grandes municipios (los dos estratos mayores de 50.000 habitantes), con gastos corrientes superiores y menores niveles de inversión por habitante. Esta situación se refleja en el gráfico 2.1.

Gráfico 2.1. Promedio por habitante de los gastos de capital y de los gastos corrientes

(Media gastos de capital 176,27 EUROS)

(Media gastos corrientes 536,98 euros)

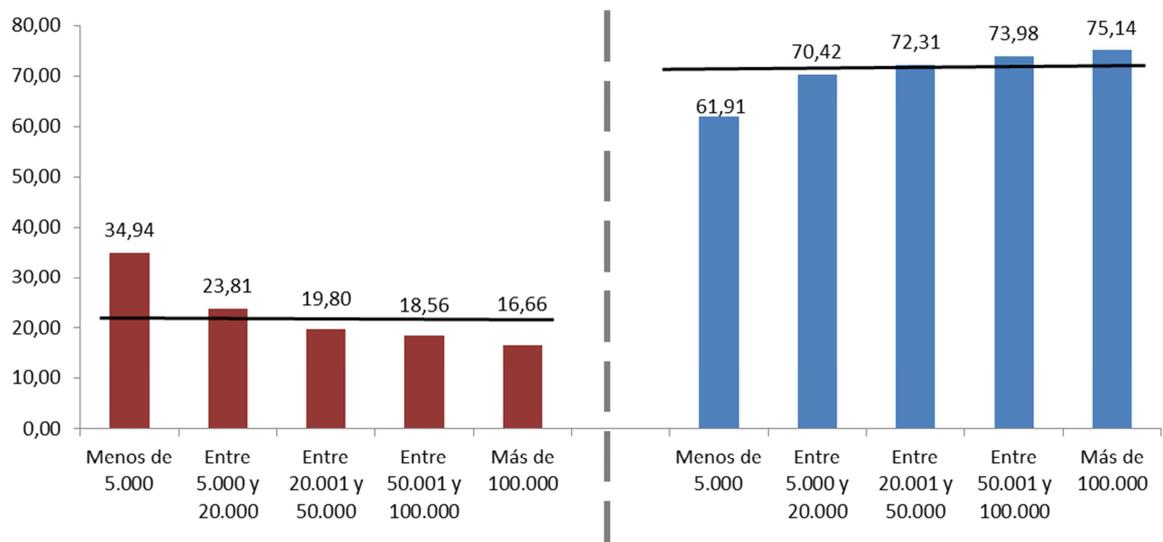


Si ahora confrontamos su participación en el total de gastos —ratio que representa un indicador del esfuerzo inversor realizado—, con el peso que también sobre el mismo tiene el gasto corriente, vemos que las diferencias se acentúan todavía más. Efectivamente, el promedio del gasto de capital de los municipios de menos de 5.000 habitantes se sitúa muy por encima de la media, mientras que su promedio de gasto corriente se halla por debajo de la media de los cinco tramos de población. El siguiente tramo de municipios, los comprendidos entre 5.000 y 20.000 habitantes, se encuentra en ambos casos prácticamente en la media; y lo contrario ocurre con el resto de municipios,

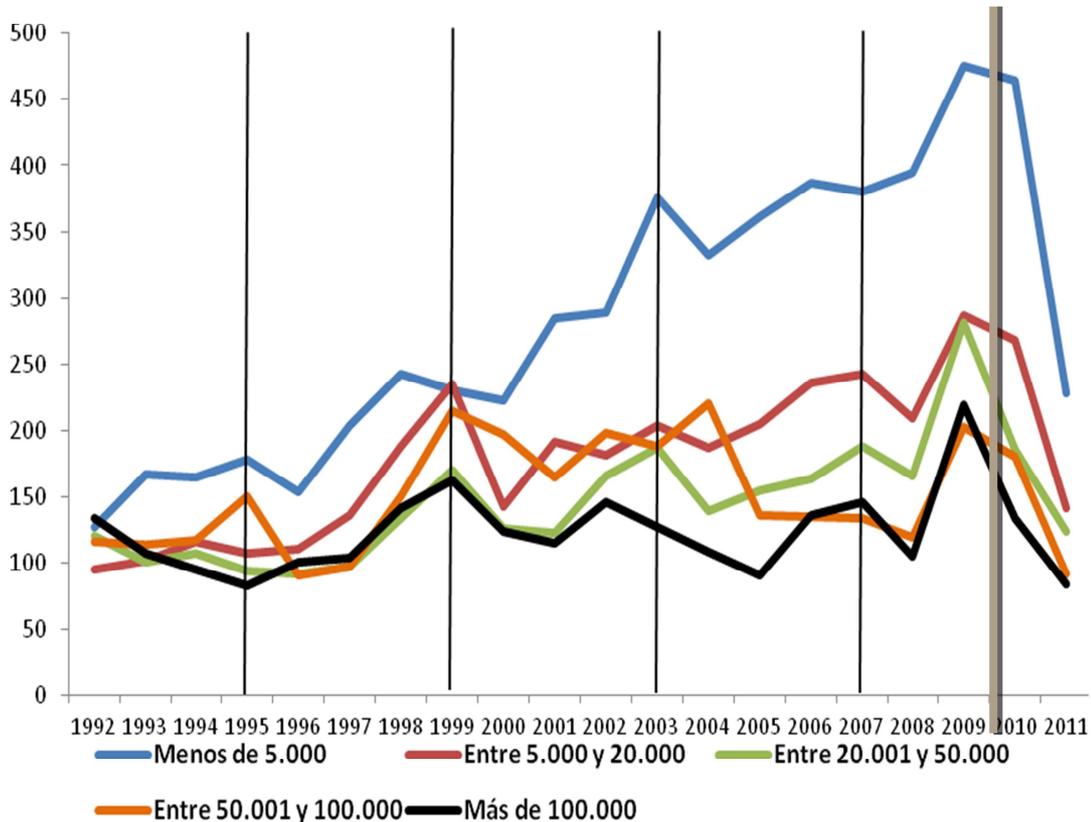
que presentan un esfuerzo inversor menor que el medio y un peso de sus gastos corrientes superior (gráfico 2.2).

Gráfico 2.2. Promedio del porcentaje de los gastos de capital y de los gastos corrientes sobre el total

(Media del % de los gastos de capital 22,75) (Media del % de los gastos corrientes 70,75)



Por su parte, en el gráfico 2.3 representamos la evolución del gasto de capital en cada estrato de habitantes, destacando tres hechos. El primero, que, si bien los valores de todos los tramos de población muestran una tendencia creciente hasta la crisis, el estrato de municipios de menor tamaño es el que ha tenido un crecimiento mayor que el resto, que, además, ha ido destacándose con el tiempo. El segundo, que una vez descontados los efectos de los fondos estatales que llevaron a máximos la inversión en 2009 (línea gruesa), se produce un desplome de la misma en 2011, retrocediendo sus importes a valores del año 2000 en el caso de los municipios de hasta 5.000 habitantes y entre los comprendidos entre 5.000 y 20.000 habitantes, y anteriores incluso a 1998, 1997 y 1995 en los tres siguientes tramos de población respectivamente, lo que indica que el esfuerzo de consolidación fiscal en este nivel de gobierno se ha llevado a cabo sacrificando la inversión en nuevas infraestructuras.

Gráfico 2.3. Evolución del gasto de capital por habitante, en euros constantes

Finalmente, el tercer aspecto a destacar es que dentro del ciclo político las series presentan en muchos casos valores máximos en los años preelectorales o electorales (1995, 1999, 2003 y 2007, resaltados con una línea delgada), perfilándose la posible existencia de un ciclo de inversión ligado a la proximidad de las elecciones locales, al igual que vimos en el gráfico 1.4 para la totalidad de municipios. La excepción, como también señalamos en el capítulo I para los presupuestos acumulados, la constituye el ejercicio 2011, último año en que tuvieron lugar elecciones locales, en el que se aprecia con claridad el hundimiento de la inversión que hemos señalado, debido a la puesta en marcha de políticas de ajuste presupuestario.

La matriz de contrastes de la tabla 2.14 confirma que los municipios más pequeños invierten significativamente más por habitante, y que junto con los municipios comprendidos entre 5.000 y 20.000 habitantes, realizan el mayor esfuerzo inversor. Y que por el contrario, los mayores de 100.000 habitantes son los que efectúan un menor gasto de inversión.

Los anteriores resultados apuntan a una mayor especialización de los municipios de reducida población en el gasto en nuevas infraestructuras y dotaciones, mientras que en los grandes municipios tienen un mayor peso los gastos corrientes asociados con los servicios relacionados con la diferente distribución de competencias que realiza la Ley de régimen local (como son los de transporte colectivo urbano, educación, bienestar social, protección del medio ambiente, etc.), y la posible aparición de costes de congestión asociados al tamaño.

4. MAGNITUDES FINANCIERAS

4.1. Planteamiento

Para obtener una panorámica de la evolución de la situación financiera de los municipios valencianos, vamos a utilizar también diversos indicadores y ratios, parte de los cuales los obtendremos a partir de los componentes que intervienen en la definición del principio de estabilidad presupuestaria que establece la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, que en el caso de las entidades locales es la situación de equilibrio o superávit computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales que viene dada por

$$\text{AHB} + \text{TRNK} = \text{FBK} + \text{Capacidad (+)/necesidad (-) de financiación}$$

Donde AHB es el ahorro bruto o corriente, que se obtiene como diferencia entre los ingresos corrientes y gastos corrientes, TRNK son las transferencias

de capital netas, es decir, la diferencia entre el capítulo 7 de ingresos y el capítulo 7 de gastos, y FBK, la formación bruta de capital, que viene dada por las inversiones reales (capítulo 6 de gastos) minoradas por la enajenación de las mismas (capítulo 6 de ingresos).

Operando

$AHB + TRNK - FBK = \text{Capacidad (+)/necesidad (-) de financiación}$

Teniendo en cuenta la composición de las variables, vemos que la capacidad de financiación es equivalente al saldo de las operaciones no financieras o resultado presupuestario no financiero (RPNF, en adelante). Por tanto, esta magnitud se define como el ahorro bruto más los ingresos de capital menos los gastos de capital, y muestra la capacidad de financiación del gasto de capital con los recursos no financieros. De acuerdo con la Ley de Estabilidad Presupuestaria, el RPNF ha de ser igual o mayor que cero.

Por otra parte, si al AHB le restamos la carga financiera (intereses del capítulo 3 y las amortizaciones de deuda del capítulo 9, ambos de gastos), obtenemos el ahorro neto (AHN, en adelante). Veamos seguidamente cuál ha sido la evolución de la carga financiera, del ahorro bruto, del ahorro neto, del saldo de las operaciones no financieras y de la deuda.

4.2. Carga financiera

El índice de carga financiera muestra el sacrificio soportado por cada habitante del municipio como consecuencia del endeudamiento. Lo obtenemos como la suma de las obligaciones reconocidas que han sido originadas por los gastos financieros de la deuda pública y de la amortización o reembolso del principal de la misma (capítulos 3 y 9 de gastos respectivamente):

$$\frac{\text{Gastos financieros + amortización de deuda}}{\text{Número de habitantes}}$$

Asimismo, obtenemos la relevancia de la carga de la deuda como el porcentaje que la misma representa sobre los ingresos corrientes:

$$\frac{\text{Gastos financieros + amortización de deuda}}{\text{Ingresos corrientes}}$$

Cuanto menores sean los valores de estas ratios de estructura, mayor margen de maniobra tendrá el gobierno local para financiar parte de sus inversiones con ingresos ordinarios de funcionamiento.

Los resultados de ambos indicadores se muestran en la tabla 2.15, donde se aprecia que los gastos financieros y la amortización de créditos por habitante no presentan una tendencia clara en ninguno de los intervalos de población, con altibajos continuos, mientras que su peso sobre los ingresos corrientes desciende claramente a partir de 1995 (coincidiendo con la disminución del precio del dinero que tiene lugar en la economía española a partir de dicho año), y se estabiliza después, para volver a crecer a partir de 2008 con la crisis y el repunte de los tipos de interés.

También podemos ver que, tanto el importe destinado por habitante al servicio de la deuda como su relevancia sobre los ingresos corrientes, es creciente con el tamaño del intervalo de población, con grandes diferencias entre los mismos. Así, la carga financiera y su peso sobre el ingreso corriente, es más de dos veces y media mayor en los grandes municipios (82,72 euros por habitante, que representan el 13,75% de los ingresos corrientes), que en los más pequeños (32,71 euros por habitante, y el 5,83% del gasto corriente). Situación que se confirma en los resultados de la prueba *t*.

Tabla 2.15. Carga financiera por habitante (A) y como porcentaje de los ingresos corrientes (B)

	A. Valores por habitante					B. Porcentaje sobre los ingresos corrientes				
	Menos de 5.000	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000	Menos de 5.000	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000
1992	34,03	53,13	134,60	92,85	75,57	9,60	14,72	26,39	18,33	14,14
1993	37,84	76,90	118,42	70,55	84,50	9,17	17,38	23,25	16,47	16,10
1994	39,96	90,53	141,52	114,04	94,03	9,58	19,72	29,43	22,67	17,05
1995	31,86	51,12	64,84	134,71	87,51	7,44	10,71	13,10	26,75	16,19
1996	31,83	53,59	55,65	110,15	89,93	7,59	10,68	11,32	18,08	15,79
1997	37,16	62,19	97,54	95,83	176,69	8,19	11,91	18,85	14,61	30,83
1998	25,59	65,65	63,48	60,56	68,10	5,22	11,85	11,45	9,62	11,25
1999	22,47	56,41	53,84	63,95	73,99	4,53	9,45	8,91	8,45	11,80
2000	24,15	47,25	67,32	119,88	77,01	4,68	9,44	11,40	15,57	11,69
2001	26,07	52,41	41,97	225,27	85,15	4,26	8,30	8,58	28,75	12,76
2002	23,55	43,12	66,77	75,55	81,91	4,00	7,50	10,80	9,63	12,42
2003	26,85	48,52	71,40	73,07	81,46	3,88	7,09	10,81	9,45	12,43
2004	34,18	62,95	55,11	68,67	85,38	4,67	8,40	8,23	8,45	12,86
2005	38,29	43,89	48,08	68,24	84,03	4,95	5,70	6,96	8,81	13,04
2006	31,03	47,28	64,72	68,84	81,32	3,67	5,43	8,47	8,55	11,36
2007	26,40	45,07	59,68	68,51	83,58	3,46	5,37	7,74	8,38	11,41
2008	35,84	50,78	64,55	70,37	75,81	4,45	6,56	9,40	9,38	10,91
2009	35,49	52,62	91,93	50,29	54,59	4,69	6,92	12,15	7,08	7,81
2010	47,16	47,45	58,40	51,36	49,59	6,26	6,27	8,51	7,44	7,22
2011	44,36	48,04	56,52	58,98	64,25	6,33	6,72	8,35	9,77	9,94
-										
X	32,71	54,95	73,82	87,08	82,72	5,83	9,51	12,70	13,31	13,35
σ	6,82	11,52	27,48	39,19	24,20	2,00	3,89	6,34	6,44	4,73

Prueba "t" de igualdad de medias (p-value)

	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000
Menos de 5.000	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***
Entre 5.000 y 20.000		0,008***	0,001***	0,000***		0,068*	0,034**	0,009***
Entre 20.001 y 50.000			0,234	0,296			0,772	0,724
Entre 50.001 y 100.000				0,682				0,983

4.3. Ahorro bruto

Por comparación de los ingresos y gastos por operaciones corrientes obtenemos el ahorro bruto, que es un indicador de la capacidad de ahorro de la entidad local. Efectivamente, si ingresa en sus operaciones corrientes una cantidad mayor a la que gasta en su funcionamiento normal, el superávit puede destinarse, bien a la financiación de inversiones, bien a la amortización de deuda pública. En caso contrario, si las operaciones corrientes producen un déficit, habrá que destinar ingresos por operaciones de capital para cubrirlo, lo que revelaría un grave desequilibrio.

$$\frac{\text{Ingresos corrientes} - \text{gastos corrientes}}{\text{Número de habitantes}}$$

También en este caso obtenemos el porcentaje que supone el ahorro bruto con relación a los ingresos corrientes:

$$\frac{\text{Ingresos corrientes} - \text{gastos corrientes}}{\text{Ingresos corrientes}}$$

En tabla 2.16 figuran los resultados de estas dos ratios donde destaca, en primer lugar, que todos los estratos de población presentan importes positivos, lo que implica que, satisfecho el gasto corriente, ha quedado un remanente de recursos para dedicar a la inversión y a la amortización de deuda financiera, siendo en los municipios más pequeños donde se genera el mayor valor promedio, cercano al 19%, mientras que el menor valor lo presenta el estrato de municipios entre 50.001 y 100.000 habitantes que, no obstante, supera el 12%.

En segundo lugar, se aprecia que la tendencia al alza se acelera a partir de 1997, pero que al igual que otros indicadores que hemos visto, sus valores

tanto por habitante como su peso sobre los ingresos corrientes se desploman a partir de 2007.

Finalmente, vemos que ambas ratios son mayores en los pequeños municipios y hasta 20.000 habitantes que en el resto.

Tabla 2.16. Ahorro bruto por habitante (A) y como porcentaje sobre los ingresos corrientes (B)

	A. Valores por habitante					B. Porcentaje sobre los ingresos corrientes				
	Menos de 5.000	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000	Menos de 5.000	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000
1992	69,60	55,87	64,38	36,57	84,30	19,63	15,48	12,62	7,22	15,77
1993	76,98	63,41	85,91	37,54	66,13	18,65	14,33	16,87	8,76	12,60
1994	78,47	83,54	55,66	73,45	101,74	18,82	18,20	11,57	14,60	18,45
1995	67,64	86,97	73,59	64,86	88,35	15,80	18,23	14,87	12,88	16,35
1996	80,71	87,96	88,63	56,82	86,71	19,25	17,53	18,02	9,33	15,22
1997	80,17	108,56	95,35	114,67	104,23	17,67	20,80	18,43	17,48	18,19
1998	105,73	109,50	110,09	115,80	95,81	21,58	19,76	19,85	18,39	15,83
1999	110,42	133,49	114,79	161,71	98,08	22,26	22,35	19,00	21,38	15,64
2000	112,45	108,27	121,80	115,84	107,36	21,77	21,64	20,62	15,04	16,29
2001	159,98	120,64	75,14	113,54	79,97	26,11	19,12	15,36	14,49	11,98
2002	130,09	104,10	99,32	117,46	107,02	22,10	18,10	16,06	14,97	16,23
2003	139,62	118,38	100,52	90,73	88,68	20,18	17,30	15,21	11,73	13,53
2004	158,80	121,59	109,24	130,75	83,28	21,69	16,23	16,32	16,09	12,54
2005	160,24	141,20	115,33	99,73	75,07	20,70	18,34	16,70	12,88	11,65
2006	208,60	218,53	116,99	104,26	119,95	24,69	25,08	15,32	12,95	16,75
2007	127,89	132,17	97,99	100,78	106,46	16,77	15,76	12,71	12,32	14,53
2008	146,50	61,02	39,59	96,03	23,06	18,21	7,89	5,76	12,80	3,32
2009	93,01	54,91	64,20	31,82	-1,60	12,29	7,22	8,48	4,48	-0,23
2010	74,66	76,05	56,60	18,64	48,45	9,91	10,05	8,24	2,70	7,06
2011	71,66	87,25	63,33	34,58	43,47	10,23	12,20	9,36	5,73	6,72
-										
X	112,66	103,67	87,42	85,78	80,32	18,92	16,78	14,57	12,31	12,92
σ	38,86	36,93	23,78	38,28	30,06	4,19	4,52	4,04	4,64	4,90

Prueba "t" de igualdad de medias (p-value)

	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000
Menos de 5.000	0,469	0,021**	0,038**	0,007***	0,140	0,002***	0,000***	0,000***
Entre 5.000 y 20.000		0,115	0,151	0,039**		0,120	0,005***	0,016**
Entre 20.001 y 50.000			0,875	0,749			0,118	0,265
Entre 50.001 y 100.000				0,628				0,695

Por su parte, la matriz de resultados presenta en los dos primeros intervalos de población diferencias significativas, especialmente en el porcentaje que esta magnitud del ahorro representa sobre el total de los ingresos corrientes liquidados en los dos primeros intervalos de población.

4.4. Ahorro neto

El ahorro neto se obtiene minorando el ahorro bruto con la amortización de los pasivos financieros del capítulo 9 del estado de gastos:

$$\frac{\text{Ahorro bruto} - \text{amortización de deuda}}{\text{Número de habitantes}}$$

Al igual que hemos hecho con el ahorro bruto, obtenemos también su relevancia sobre los ingresos corrientes:

$$\frac{\text{Ahorro bruto} - \text{amortización de deuda}}{\text{Ingresos corrientes}}$$

Este segundo indicador refleja la capacidad de atender con recursos ordinarios los gastos corrientes, incluida la imputación al presente de las deudas contraídas en el pasado para la financiación de las inversiones.

La importancia de evaluar estos indicadores se ve reforzada al tener en cuenta que es una de las reglas fiscales que establece el TRLRHL, en orden a limitar el endeudamiento, al disponer en su artículo 53 que aquellas entidades que de la liquidación del presupuesto se deduzca un ahorro neto negativo «no podrán» concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo.

En la tabla 2.17 aparecen algunos valores negativos de esta magnitud tanto al principio como al final del periodo considerado, indicando estos últimos que la

crisis económica ha colocado en una mala situación financiera a muchas entidades locales. Así, ya en el ejercicio 2008 presentan un ahorro neto negativo los municipios comprendidos entre 20.001 y 50.000 habitantes, si bien recuperan un valor positivo en 2011 (aunque de tan solo 6,81 euros). Los dos siguientes estratos de población se sitúan en negativo en 2009, 2010 y 2011. Por el contrario, los municipios con menos de 5.000 habitantes y los comprendidos entre 5.000 y 20.000 habitantes presentan a lo largo de todo el periodo de estudio una situación económica saneada, con valores positivos (excepto este último tramo indicado con dos únicos valores negativos, pero muy alejados en el tiempo: 1993 y 1994), y significativamente mayores en su valor por habitante, especialmente en el caso de los más pequeños, tanto en sus valores por habitante como en su peso sobre los ingresos corrientes.

Por su parte los municipios de tamaño medio, entre 20.001 y 50.000 habitantes, los grandes, entre 50.001 y 100.000 habitantes, y los mayores de esta última cifra, no presentan diferencias en sus valores por habitante, ni tampoco en su peso sobre ingresos corrientes.

Tabla 2.17. Ahorro neto por habitante (A) y como porcentaje sobre los ingresos corrientes (B)

	A. Valores por habitante					B. Porcentaje sobre los ingresos corrientes				
	Menos de 5.000	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000	Menos de 5.000	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000
1992	35,57	2,74	-70,22	-56,28	8,73	10,03	0,76	-13,77	-11,11	1,63
1993	39,14	-13,49	-32,50	-33,01	-18,37	9,48	-3,05	-6,38	-7,71	-3,50
1994	38,51	-6,99	-85,87	-40,60	7,71	9,24	-1,52	-17,85	-8,07	1,40
1995	35,78	35,85	8,75	-69,85	0,84	8,36	7,51	1,77	-13,87	0,16
1996	48,88	34,37	32,97	-53,33	-3,21	11,66	6,85	6,71	-8,75	-0,56
1997	43,01	46,37	-2,19	18,83	-72,46	9,48	8,88	-0,42	2,87	-12,64
1998	80,15	43,85	46,61	55,24	27,71	16,36	7,91	8,41	8,77	4,58
1999	87,94	77,08	60,95	97,76	24,09	17,73	12,91	10,09	12,92	3,84
2000	88,30	61,02	54,48	-4,04	30,35	17,09	12,20	9,22	-0,52	4,61
2001	133,91	68,23	33,18	-111,73	-5,18	21,86	10,81	6,78	-14,26	-0,78
2002	106,54	60,98	32,55	41,92	25,11	18,10	10,60	5,26	5,34	3,81
2003	112,77	69,85	29,12	17,66	7,22	16,30	10,21	4,41	2,28	1,10
2004	124,62	58,63	54,12	62,09	-2,10	17,02	7,83	8,09	7,64	-0,32
2005	121,96	97,31	67,25	31,49	-8,96	15,76	12,64	9,74	4,07	-1,39
2006	177,57	171,25	52,26	35,42	38,63	21,01	19,65	6,84	4,40	5,40
2007	101,49	87,11	38,31	32,27	22,88	13,31	10,39	4,97	3,95	3,12
2008	110,66	10,24	-24,96	25,65	-52,75	13,76	1,32	-3,63	3,42	-7,59
2009	57,52	2,29	-27,73	-18,48	-56,19	7,60	0,30	-3,66	-2,60	-8,03
2010	27,50	28,60	-1,80	-32,72	-1,14	3,65	3,78	-0,26	-4,74	-0,17
2011	27,29	39,21	6,81	-24,40	-20,78	3,90	5,48	1,01	-4,04	-3,21
\bar{X}	79,96	48,73	13,60	-1,31	-2,39	13,08	7,27	1,87	-1,00	-0,43
σ	41,94	41,53	42,30	50,46	29,22	5,12	5,52	7,54	7,59	4,58

Prueba "t" de igualdad de medias (p-value)

	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000
Menos de 5.000	0,027**	0,000***	0,000***	0,000***	0,002***	0,000***	0,000***	0,000***
Entre 5.000 y 20.000		0,014**	0,002***	0,000***		0,016**	0,000***	0,000***
Entre 20.001 y 50.000			0,330	0,183			0,250	0,265
Entre 50.001 y 100.000				0,936				0,780

4.5. Saldo de operaciones no financieras

Una tercera variable que permite analizar la situación financiera es superávit o déficit no financiero, que muestra la capacidad de financiar gastos de capital sin recurrir al endeudamiento. Como hemos visto, este indicador es equivalente a la capacidad o necesidad de financiación que define el SEC⁴⁴ pero sin los ajustes del mismo, que en el caso de las entidades locales afectan de forma especial a los ingresos tributarios⁴⁵.

El saldo de operaciones no financieras viene dado por la diferencia entre los siete primeros capítulos del presupuesto de ingresos y los siete primeros capítulos del estado de gastos:

$$\frac{\text{Capacidad (+) necesidad(-) de financiación}}{\text{Número de habitantes}}$$

En este caso, la ratio de estructura la obtenemos como porcentaje que representa sobre el total de los ingresos no financieros:

$$\frac{\text{Capacidad (+) necesidad(-) de financiación}}{\text{Ingresos no financieros}}$$

Los resultados se muestran en la tabla 2.18 donde podemos observar que el resultado no presupuestario presenta una gran dispersión de sus valores, sin mostrar una tendencia clara (de hecho, las desviaciones típicas presentan valores más elevados que los de las medias aritméticas, que por el contrario son relativamente bajos).

⁴⁴ Una descripción de los ajustes y de su operativa puede verse en el *Manual de cálculo del déficit en contabilidad nacional adaptado a las corporaciones locales*, editado por el Ministerio de Economía y Hacienda (2006).

⁴⁵ Que deben computarse según el criterio de caja —es decir, tributos efectivamente ingresados tanto del ejercicio corriente como de ejercicios cerrados—, y no por los derechos liquidados, que es el criterio seguido en la contabilidad presupuestaria.

Tabla 2.18. Capacidad (+) necesidad (–) de financiación por habitante (A) y porcentaje que representa sobre los ingresos no financieros (B)

	A. Valores por habitante					B. Porcentaje sobre los ingresos no financieros				
	Menos de 5.000	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000	Menos de 5.000	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000
1992	15,28	-8,34	-18,35	-26,42	3,08	3,58	-2,13	-3,35	-4,72	0,51
1993	8,52	0,57	18,03	-21,67	-23,09	1,67	0,12	3,33	-4,48	-3,92
1994	13,67	8,96	-21,35	14,50	20,10	2,65	1,79	-4,18	2,59	3,26
1995	1,05	16,14	7,74	-23,16	32,32	0,19	3,14	1,48	-4,10	5,20
1996	26,72	19,33	29,05	-1,93	15,22	5,16	3,56	5,55	-0,30	2,35
1997	14,11	37,37	28,63	55,65	10,30	2,39	6,37	5,23	8,02	1,55
1998	22,50	13,21	22,65	42,35	-9,12	3,47	2,05	3,77	6,00	-1,27
1999	17,37	-14,86	-10,90	71,94	-2,93	2,75	-2,17	-1,68	8,16	-0,40
2000	26,34	30,04	38,92	-28,50	27,04	4,04	5,33	6,14	-3,46	3,63
2001	33,55	13,12	-18,13	26,30	6,86	4,35	1,84	-3,50	3,05	0,88
2002	19,78	-3,90	-11,74	-10,72	-71,97	2,58	-0,60	-1,74	-1,25	-9,77
2003	-9,46	-15,45	-29,94	15,84	-53,12	-1,03	-2,05	-4,17	1,79	-7,05
2004	28,62	25,96	16,26	3,86	4,04	3,06	3,09	2,27	0,43	0,54
2005	45,77	62,67	34,06	17,62	8,54	4,49	7,00	4,46	2,13	1,11
2006	103,91	132,81	52,02	41,43	77,37	9,22	13,01	6,04	4,72	9,04
2007	-40,57	-16,32	-19,41	12,48	14,48	-4,16	-1,75	-2,31	1,45	1,71
2008	-28,41	-58,09	-79,91	29,18	-15,56	-2,77	-6,73	-10,90	3,64	-1,77
2009	-2,20	-24,03	-32,01	-22,39	-62,91	-0,19	-2,48	-3,40	-2,61	-6,30
2010	-30,76	-9,12	-10,41	-55,59	50,36	-2,76	-0,97	-1,29	-6,98	5,52
2011	4,91	1,20	-28,76	-47,85	-17,84	0,57	0,16	-4,06	-7,81	-2,25
\bar{X}	13,54	10,56	-1,68	4,65	0,66	1,96	1,43	-0,12	0,31	0,13
σ	29,99	37,56	30,94	33,43	35,02	3,07	4,23	4,49	4,56	4,40

Prueba "t" de igualdad de medias (p-value)									
	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000	
Menos de 5.000	0,789	0,132	0,394	0,231	0,659	0,104	0,199	0,144	
Entre 5.000 y 20.000		0,280	0,611	0,406		0,282	0,439	0,359	
Entre 20.001 y 50.000			0,549	0,829			0,772	0,866	
Entre 50.001 y 100.000				0,722				0,900	

Observamos también que los valores negativos son más abundantes que en el indicador de ahorro neto, y que éstos se generalizan con la crisis: desde una capacidad de financiación con máximos en 2006, esta se derrumba estrepitosamente un año después, trocándose en necesidad de financiación. Así, los municipios de hasta 5.000 habitantes pasan de tener una capacidad de financiación de casi 104 euros por habitante en 2006 a una necesidad cercana a los 40 euros en 2007, los comprendidos entre 5.000 y 20.000 habitantes de un saldo de casi 133 euros a una necesidad de financiación superior a los 16 euros, y los municipios entre 20.001 y 50.000 habitantes de 52 euros por habitantes a una necesidad de financiación de más de 19 euros. Por su parte, los municipios de los dos estratos de mayor población tampoco se libran de esta situación, viendo también comprometido su resultado no presupuestario.

Los anteriores datos indican que las Haciendas locales valencianas sufren ya los efectos de la crisis en 2007, coincidiendo con los primeros síntomas del agotamiento del sector inmobiliario.

Finalmente, las pruebas de contraste no indican diferencias significativas entre los intervalos de población, ya sea sobre los valores del saldo o capacidad de financiación por habitante, como en su ratio de estructura sobre los ingresos no financieros (no olvidemos que las series temporales de valores presentan una dispersión muy elevada frente a los valores promedio).

4.6. Endeudamiento

Para el análisis del endeudamiento nos serviremos de los indicadores de varias magnitudes junto con sus representaciones gráficas: el recurso a nuevas operaciones de crédito, la variación neta de pasivos financieros, y la deuda viva.

4.6.1. Nuevas operaciones de crédito

Este primer indicador lo obtenemos directamente del capítulo 9 «pasivos financieros» del estado de ingresos de los presupuestos, y expresa el importe de las nuevas operaciones de crédito a largo plazo concertadas en el ejercicio. De hecho, este indicador refleja la necesidad de acogerse a la vía del endeudamiento para poder atender el conjunto de los gastos una vez se han utilizado el resto de recursos disponibles.

En la tabla 2.19, donde figuran los valores por habitante y su peso sobre el total de los ingresos, vemos que la financiación del presupuesto con operaciones de crédito es creciente con el estrato de población, así como su peso porcentual en el total de ingresos, destacando el bajo valor de la media en los municipios más pequeños, con poco más de 36 euros por habitante, que apenas representan el 4,5% de los ingresos, frente a importes mucho más elevados en el resto de intervalos, cuyo aporte supera el 8% en el estrato comprendido entre 5.001 y 20.000 habitantes, y se acerca al 11% en el resto, que además exhiben un comportamiento más errático y con pronunciados dientes de sierra, como se observa en el gráfico 2.4. En todo caso, en el ejercicio 2009 todos los estratos presentan un pico con altos importes.

Las anteriores apreciaciones se ven confirmados por el *p-valor* del estadístico de contraste, que solo resulta significativo entre los dos intervalos de municipios más pequeños frente a los medianos y grandes, que no presentan diferencias relevantes entre ellos.

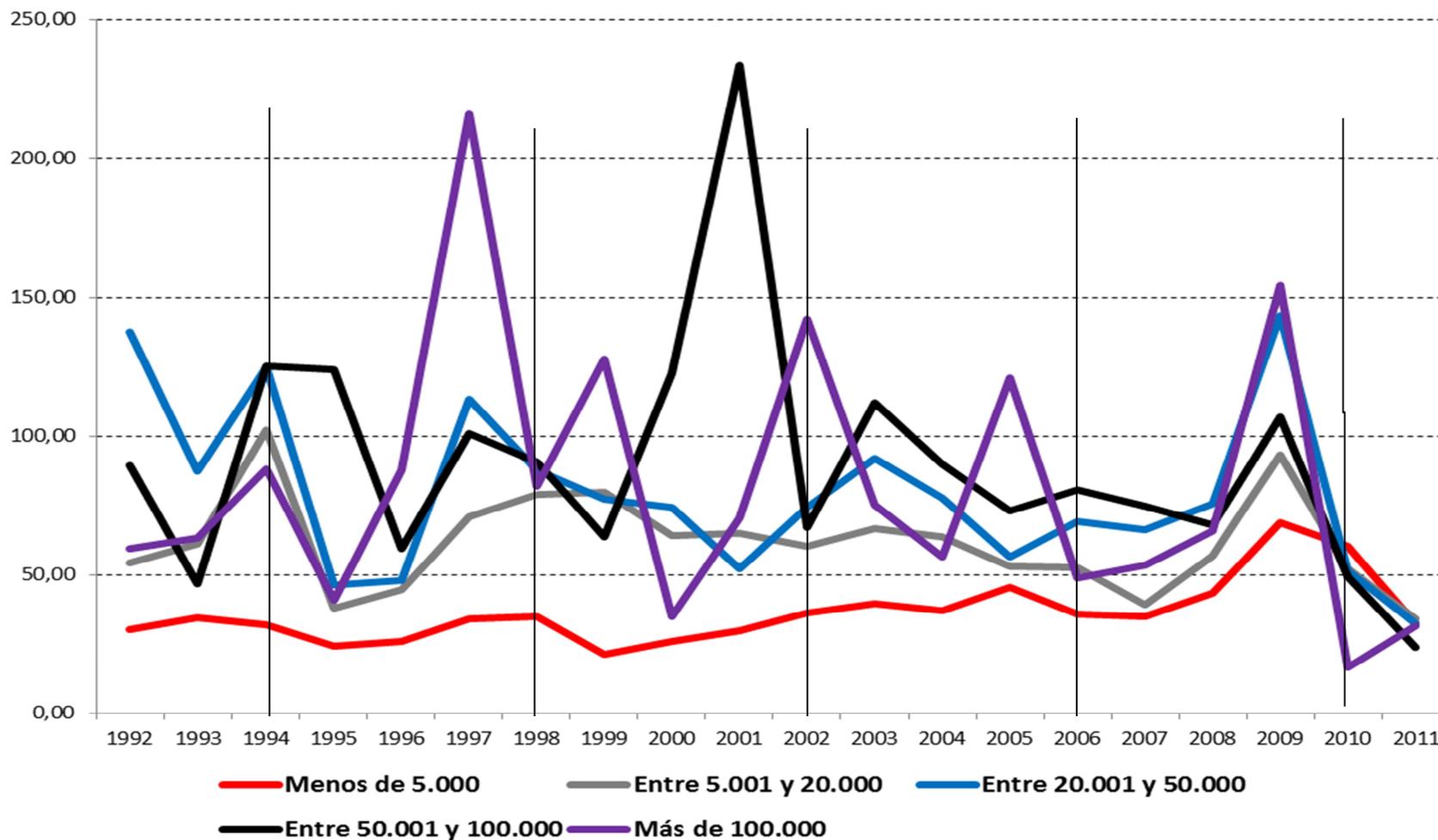
Tabla 2.19. Nuevas operaciones de crédito por habitante (A) y porcentaje que representa sobre los ingresos totales (B)

	A. Valores por habitante					B. Porcentaje sobre los ingresos corrientes				
	Menos de 5.000	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000	Menos de 5.000	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000
1992	30,30	54,28	137,58	89,31	59,51	6,62	12,13	19,94	13,70	9,69
1993	34,59	61,05	87,30	46,96	63,25	6,33	11,22	13,68	8,81	10,17
1994	32,09	102,15	124,64	125,13	88,16	5,84	16,92	19,50	18,17	13,17
1995	24,19	37,78	46,20	123,83	40,63	4,28	6,83	8,03	17,90	6,73
1996	26,13	44,77	48,23	59,45	87,69	4,80	7,58	8,34	8,46	12,91
1997	34,02	70,94	113,36	100,91	216,32	5,44	10,74	17,11	12,65	26,28
1998	34,75	78,90	87,78	90,96	82,08	5,08	10,87	12,72	11,37	11,32
1999	21,45	79,72	77,18	63,75	127,65	3,27	10,42	10,50	6,72	15,70
2000	26,14	64,11	74,35	122,34	34,96	3,85	10,17	10,48	12,90	4,71
2001	29,67	65,03	52,31	233,62	70,40	3,70	8,32	9,16	21,26	8,94
2002	36,25	60,28	74,36	66,89	141,83	4,51	8,49	9,93	7,23	16,89
2003	39,47	66,54	91,86	112,17	75,33	4,11	8,10	11,33	11,18	9,87
2004	37,02	63,80	77,46	89,82	56,55	3,81	7,05	9,76	8,94	7,42
2005	45,33	53,19	56,65	73,08	121,06	4,25	5,60	6,89	8,06	14,97
2006	35,95	52,57	69,26	80,81	48,90	3,09	4,89	7,43	8,39	5,56
2007	35,08	38,96	66,09	74,90	53,54	3,47	4,00	7,28	7,94	6,33
2008	43,40	56,77	75,62	68,02	65,84	4,06	6,16	9,34	7,79	8,51
2009	68,87	93,44	143,47	107,09	154,13	5,71	8,79	13,21	11,06	15,13
2010	60,47	52,42	51,55	49,31	16,57	5,15	5,28	6,01	5,82	2,07
2011	32,48	33,94	32,24	23,75	31,38	3,63	4,21	4,34	3,72	4,40
-										
\bar{X}	36,38	61,53	79,37	90,10	81,79	4,55	8,39	10,75	10,60	10,54
σ	11,15	17,12	29,71	42,48	47,50	1,00	3,08	4,13	4,35	5,42

Prueba "t" de igualdad de medias (p-value)

	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000
Menos de 5.000	0,000***	0,000***	0,000***	0,001***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***
Entre 5.000 y 20.000		0,031**	0,012**	0,093*		0,054*	0,079*	0,143
Entre 20.001 y 50.000			0,373	0,852			0,915	0,893
Entre 50.001 y 100.000				0,573				0,968

Gráfico 2.4. Evolución de nuevas operaciones de crédito por habitante y estrato de población



4.6.2. Variación neta de pasivos financieros

Esta segunda variable referente a la deuda se calcula como diferencia entre los pasivos financieros del presupuesto de ingresos y los del presupuesto de gastos, es decir, minorando el importe de las nuevas operaciones de crédito con la cuantía de deuda viva amortizada en el ejercicio, con lo que obtenemos el flujo de endeudamiento neto anual o la nueva deuda neta contraída, tanto por habitante

$$\text{Deuda neta anual} = \frac{\text{Cap. 9 de ingresos} - \text{Cap. 9 de gastos}}{\text{Número de habitantes}}$$

como su peso sobre los ingresos no financieros

$$\text{Deuda neta anual} = \frac{\text{Cap. 9 de ingresos} - \text{Cap. 9 de gastos}}{\text{Ingresos no financieros}}$$

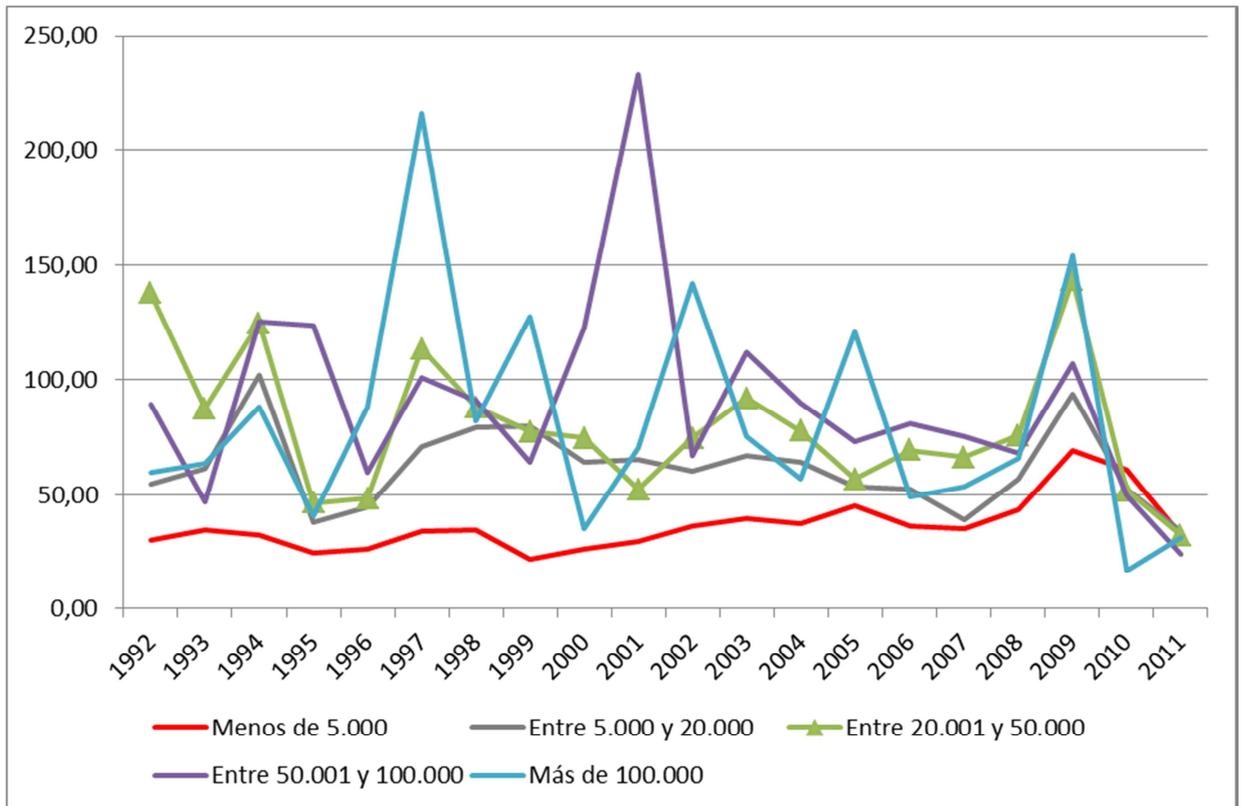
En la tabla 2.20 vemos que tanto los valores de esta variable como su porcentaje sobre los ingresos no financieros, muestran una evolución paralela a la que acabamos de ver con el endeudamiento bruto, con una alta dispersión en sus cuantías y pronunciados dientes de sierra, muy abruptos en el caso de los grandes municipios, que podemos observar en el gráfico 2.5.

El amplio rango de valores conlleva que las desviaciones estándar sean muy elevadas en relación con la media del correspondiente intervalo, lo que resta potencia al contraste de medias. No obstante, los municipios más pequeños presentan diferencias estadísticamente significativas respecto al resto de estratos, salvo frente al de las ciudades más grandes (en donde la desviación típica supera incluso al valor medio), tal como vemos en la matriz de contrastes.

Tabla 2.20. Variación de pasivos financieros por habitante (A) y porcentaje que representa sobre los ingresos no financieros (B)

	A. Valores por habitante					B. Porcentaje sobre los ingresos no financieros				
	Menos de 5.000	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000	Menos de 5.000	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000
1992	7,52	21,47	45,17	45,95	27,53	1,64	4,80	6,55	7,05	4,48
1993	10,95	12,86	16,22	20,59	28,50	2,00	2,36	2,54	3,87	4,58
1994	6,13	39,09	22,03	54,62	37,37	1,11	6,48	3,45	7,93	5,58
1995	5,15	12,79	16,90	36,16	-7,33	0,91	2,31	2,94	5,23	-1,21
1996	5,95	18,25	21,61	4,22	35,69	1,09	3,09	3,74	0,60	5,25
1997	8,53	28,20	39,97	52,65	67,78	1,36	4,27	6,04	6,60	8,24
1998	18,38	30,13	43,45	60,69	36,34	2,69	4,15	6,30	7,59	5,01
1999	5,77	36,51	38,09	25,40	73,03	0,88	4,77	5,18	2,68	8,98
2000	9,28	27,53	21,03	34,95	-18,28	1,37	4,37	2,96	3,69	-2,46
2001	12,78	28,55	23,84	44,13	12,70	1,60	3,65	4,18	4,01	1,61
2002	19,88	29,63	25,16	16,90	81,76	2,47	4,17	3,36	1,83	9,74
2003	19,80	29,52	34,29	59,16	12,43	2,06	3,59	4,23	5,90	1,63
2004	9,17	10,91	32,70	39,30	-11,56	0,94	1,21	4,12	3,91	-1,52
2005	13,55	18,72	19,14	22,96	52,15	1,27	1,97	2,33	2,53	6,45
2006	11,64	15,24	17,62	34,84	-16,59	1,00	1,42	1,89	3,62	-1,89
2007	17,29	7,59	23,61	32,23	-10,53	1,71	0,78	2,60	3,42	-1,25
2008	19,93	22,47	30,70	20,29	13,02	1,87	2,44	3,79	2,32	1,68
2009	43,09	52,72	66,50	74,93	115,47	3,57	4,96	6,12	7,74	11,33
2010	21,96	15,07	3,96	12,62	-16,89	1,87	1,52	0,46	1,49	-2,11
2011	-1,95	-2,48	-9,72	-18,72	-17,09	-0,22	-0,31	-1,31	-2,93	-2,40
-										
X	13,24	22,74	26,61	33,69	24,78	1,56	3,10	3,57	3,95	3,09
σ	9,20	12,14	15,67	21,28	37,36	0,78	1,66	1,91	2,66	4,36
Prueba "t" de igualdad de medias (p-value)										
	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000		
Menos de 5.000	0,009***	0,003***	0,001***	0,205	0,001***	0,000***	0,001***	0,149		
Entre 5.000 y 20.000		0,400	0,061*	0,823		0,421	0,245	0,990		
Entre 20.001 y 50.000			0,251	0,845			0,617	0,660		
Entre 50.001 y 100.000				0,373				0,466		

Gráfico 2.5. Variación neta de pasivos financieros por habitante y estrato de población



Para esta magnitud, todos los intervalos presentan también elevados picos en el ejercicio 2009 (gráfico 2.5) como ocurre con el recurso al crédito, sino que además éstos se corresponden con los valores máximos del periodo muestral, siendo incluso muy superiores al segundo valor de las respectivas series: los municipios de menos de 5.000 habitantes superan los 43 euros por habitante frente a los casi 20 alcanzados en 2002; los comprendidos entre 5.000 y 20.000 habitantes se sitúan en casi 53 euros frente a los 39 euros de 1994; los englobados entre 20.001 y 50.000 habitantes llegan a los 66,50 euros frente a poco más de 45 euros en 1992; los situados entre 50.001 y 100.000 habitantes presentan 75 euros frente a 60,69 euros en 1998; y, finalmente, los mayores de 100.000 habitantes superan los 115 euros cuando su anterior máximo fue de casi 82 euros en 2002.

Por el contrario, en el ejercicio 2011 todos los tramos presentan cifras negativas, que hasta ahora sólo se habían dado en algunos ejercicios en los grandes municipios, hecho que señala que en dicho año las cantidades destinadas a la amortización de deuda han sido mayores que los recursos obtenidos con nuevas operaciones de crédito, produciéndose por primera vez en el periodo analizado una disminución de la deuda viva en términos agregados.

Si ahora centramos nuestra atención en la evolución de las nuevas operaciones de crédito (gráfico 2.4) y la del endeudamiento neto (gráfico 2.5), vemos que no presentan dentro del ciclo político máximos en los años preelectorales (indicados con una línea) o electorales, salvo en 1994, a diferencia de la evolución de los gastos de inversión (representada en el gráfico 2.3), que sí los exhiben en el año en que tienen lugar las elecciones municipales y en el anterior.

Esta evolución de la nueva deuda desagregada por estratos de población no se contradice con la agregada que vimos en el gráfico 1.6, que sí muestra valores máximos en los años preelectorales 1994, 1998 y 2002, pues una detenida observación del gráfico 2.5 nos permite ver que dichos máximos se deben en los dos últimos años indicados a «empujes» de los grandes municipios (entre 50.001 y 100.000 habitantes, y los mayores de esta última cifra), y no a un comportamiento generalizado en los diferentes intervalos de población.

4.6.3. Deuda viva

Para obtener la deuda viva hemos considerado que la misma al final de un año (t) es igual a la preexistente más la neta generada en el ejercicio:

$$D_t = D_{t-1} + OC_t - AZ_t$$

donde D_t y D_{t-1} representan la deuda viva en el año (t) y en el año anterior (t-1) respectivamente, OC_t el importe de las nuevas operaciones de crédito y AZ_t las cantidades amortizadas el año (t), representando su diferencia la variación neta de pasivos financieros del ejercicio; y «caminando hacia atrás» como se indica en la siguiente expresión, calculamos la deuda viva al final de cada uno de los años consideramos.

$$D_{t-1} = D_t - AZ_t + OC_t$$

La deuda viva final de la que hemos partido es la de 31 de diciembre de 2011 que figura en el *Informe sobre la deuda viva de las Entidades Locales a 31/12/2011*,⁴⁶ y que en euros constantes por habitante y estrato de población puede verse en la parte A de la tabla 2.21; mientras que en la parte B figura el porcentaje que la misma representa sobre los ingresos corrientes, puesto que como señalamos al tratar de los indicadores del presupuesto de ingresos, estos son los que avalan la solvencia a largo plazo de una entidad pública⁴⁷.

⁴⁶ <http://www.meh.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/DeudaViva/InformeDeuda2011.pdf>. El artículo 41.2 del reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales, RD 1463/2007, estableció que «Dentro del primer trimestre de cada ejercicio, el Ministerio de Economía y Hacienda elevará informe detallado a la Comisión Nacional de Administración Local, de la deuda viva, a 31 de diciembre del ejercicio inmediato anterior, de cada entidad local, en términos agregados y expresados en euros. El informe anterior será publicado por el Ministerio de Economía y Hacienda». Con posterioridad y con la misma finalidad, el apartado 2.f) del artículo 18 de la Orden HAP 2105/2012, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en las Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera establece que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas publicará en su portal web «en el primer trimestre del año, el Informe sobre Deuda viva a 31 de diciembre del ejercicio anterior, según el Protocolo de Déficit Excesivo de las Entidades, a partir de la información remitida por el Banco de España».

⁴⁷ Recordemos además que el artículo 53.2 del TRLRHL establece que precisan de autorización las operaciones de crédito a largo plazo «cuando el volumen total del capital vivo e las operaciones de crédito vigentes a corto y largo plazo, incluyendo el importe de la operación proyectada, exceda del 110 por ciento de los ingresos corrientes liquidados o devengados en el ejercicio inmediatamente anterior».

Tabla 2.21. Deuda viva por habitante por habitante (A) y porcentaje que representa sobre los ingresos corrientes (B)

	A. Valores por habitante					B. Porcentaje sobre los ingresos no financieros				
	Menos de 5.000	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000	Menos de 5.000	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000
1992	92,89	23,05	356,60	764,05	481,81	26,19	5,21	69,92	150,84	90,15
1993	99,10	34,46	349,94	744,96	482,34	24,00	7,51	68,70	173,89	91,87
1994	99,87	71,94	371,80	656,43	496,70	23,95	15,08	77,30	130,47	90,05
1995	101,00	80,41	369,52	662,54	466,06	23,59	16,03	74,66	131,55	86,24
1996	102,39	97,49	392,00	578,32	492,77	24,43	18,68	79,72	94,92	86,51
1997	109,10	121,75	427,03	618,01	550,35	24,05	21,97	82,54	94,19	96,04
1998	126,34	147,86	468,13	669,74	579,30	25,79	24,76	84,42	106,33	95,72
1999	130,31	176,89	486,27	671,04	634,14	26,28	35,36	80,50	88,71	101,13
2000	132,04	195,18	507,04	601,42	582,09	25,56	30,93	85,84	78,09	88,34
2001	143,36	215,26	498,14	608,69	567,59	23,40	37,43	101,84	77,69	85,06
2002	160,93	242,96	453,73	570,97	609,93	27,33	35,51	73,37	72,75	92,52
2003	179,64	257,93	408,51	771,33	585,85	25,96	34,43	61,83	99,73	89,41
2004	178,35	264,88	469,77	557,17	547,72	24,36	34,41	70,18	68,56	82,47
2005	181,12	279,47	436,72	531,81	567,02	23,40	32,08	63,25	68,68	87,97
2006	185,54	294,10	412,28	537,56	527,31	21,96	35,06	53,98	66,78	73,65
2007	191,93	290,09	400,01	538,40	492,34	25,17	37,50	51,89	65,84	67,19
2008	214,57	300,78	431,98	463,25	486,63	26,67	39,53	62,88	61,76	70,04
2009	255,31	369,47	464,42	529,30	609,60	33,75	48,85	61,37	74,46	87,16
2010	271,53	369,35	436,80	560,96	572,48	36,03	51,65	63,63	81,28	83,39
2011	264,55	362,66	426,47	491,75	542,10	37,77	50,71	63,00	81,43	83,83
-										
X	160,99	209,80	428,36	606,39	543,71	26,48	30,63	71,54	93,40	86,44
σ	55,92	108,25	45,03	85,53	49,00	4,19	12,91	11,80	30,08	8,18

Prueba "t" de igualdad de medias (p-value)

	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000
Menos de 5.000	0,089*	0,000***	0,000***	0,000***	0,123	0,000***	0,000***	0,000***
Entre 5.000 y 20.000		0,000***	0,000***	0,000***		0,000***	0,000***	0,000***
Entre 20.001 y 50.000			0,000***	0,000***			0,005***	0,000***
Entre 50.001 y 100.000				0,009***				0,337

Lo primero que destaca es la correspondencia positiva entre la deuda por habitante y el tamaño del tramo de población. Así, los municipios de menos de 5.000 habitantes presentan un nivel muy bajo en comparación con el resto, con un valor medio de apenas 161 euros por habitante. El siguiente intervalo de población, entre 5.001 y 20.000 habitantes, alcanzan los 210 euros. Esta última cifra es menos de la mitad del siguiente estrato de entre 20.001 y 50.000 habitantes, que presentan un promedio que supera los 428 euros. A estos municipios, les siguen los mayores de 100.000 habitantes, cuyo promedio de deuda se acerca a los 544 euros. Finalmente, los más endeudados son los municipios del estrato entre 50.0001 y 100.000 habitantes, con un capital vivo que supera los 606 euros.

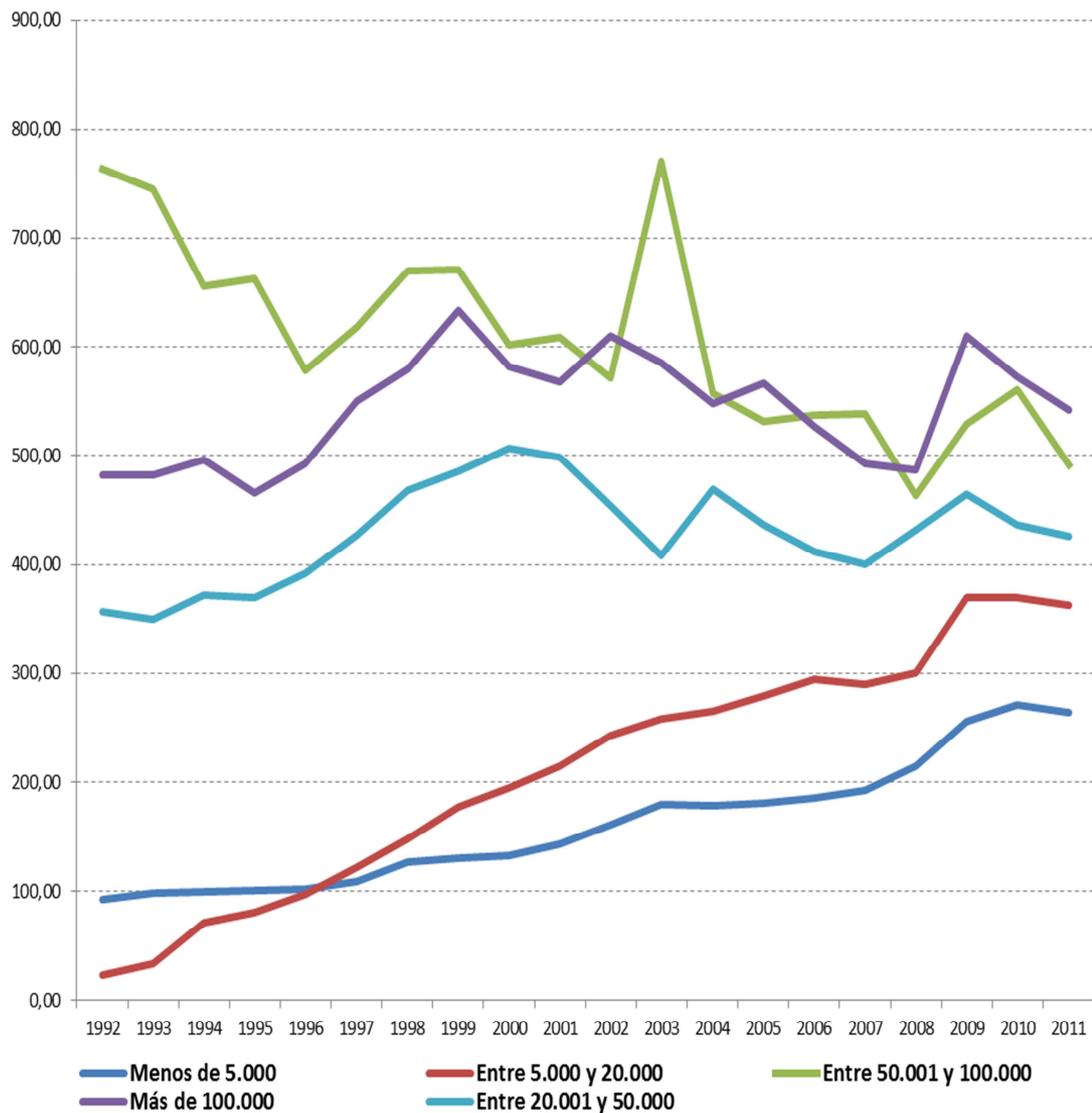
Si el nivel de deuda y su relevancia sobre los ingresos corrientes es un exponente de la situación económica y de la sostenibilidad financiera, son entonces los municipios pequeños, de hasta 20.000 habitantes, los que presentan mejor condición; siendo por el contrario los situados entre 50.001 y 100.000 habitantes, los que muestran una peor posición financiera.

La matriz de resultados revela que las diferencias de deuda viva entre cada estrato y los demás son significativas, si bien entre los dos estratos de pequeños municipios lo es sólo al 10% de significatividad. Estos resultados se reproducen en cuanto al porcentaje que la deuda representa sobre los ingresos corrientes, siendo también la excepción los pequeños municipios, a la que en este caso se añade asimismo la no relevante entre los dos intervalos de mayor población.

En el gráfico 2.6 se representa la evolución temporal del capital vivo. Podemos ver que los dos estratos correspondientes a los municipios pequeños muestran una acumulación de deuda creciente, aunque con niveles muy alejados del resto de estratos, en consonancia con el desarrollo que

hemos visto del recurso a nuevos préstamos y del endeudamiento neto. Les siguen en cuantía los municipios medianos, con población entre 20.001 y 50.000 habitantes, si bien presentan una evolución más plana. En cuanto a los dos estratos de mayor población, los más endeudados, presentan importes de deuda por habitante semejantes desde finales de los años noventa, aunque muestran una tendencia decreciente en los últimos ejercicios.

Gráfico 2.6. Evolución de la deuda viva por habitante y estrato de población



Con arreglo a los indicadores de deuda que acabamos de examinar, vemos que ante la extensión en 2009 de la Gran Recesión a las Haciendas locales y la implosión de la burbuja inmobiliaria con el consiguiente hundimiento de la recaudación del ICIO, los gobiernos municipales, independientemente de su tamaño, han hecho frente al deterioro de su situación financiera aumentando el recurso al crédito en el expresado ejercicio, alcanzando la nueva deuda niveles hasta entonces desconocidos, y si bien a partir del año siguiente disminuye ya de forma notable esta fuente de financiación, es en el ejercicio 2011 cuando de forma agregada la amortización de capital supera a las nuevas operaciones de crédito, produciéndose por primera vez una disminución de la deuda neta, aunque hay que señalar que la disminución del volumen de deuda viva se ha visto en buena parte forzada por la restricción del crédito de las entidades financieras y el endurecimiento de las condiciones para su acceso.

5. CONCLUSIONES

En lo expuesto anteriormente, hemos tratado de ofrecer una aproximación por estratos de población de la evolución de las Haciendas de los municipios de la Comunidad Valenciana para el periodo 1992-2011. Seguidamente señalamos los trazos más relevantes de este proceso.

Por el lado de los ingresos, los municipios más pequeños —de hasta 5.000 habitantes— son los que presentan un ingreso medio mayor; sin embargo, su autonomía financiera es menor que el resto de estratos, lo que es debido a que obtienen menores ingresos tributarios liquidados por habitante (sobre todo impuestos directos), mientras que reciben transferencias corrientes semejantes. Sin embargo, este menor peso global de los ingresos corrientes (acompañado con un menor recurso al endeudamiento), se ve compensado con mayores ingresos por transferencias de capital, que doblan las recibidas

por el estrato comprendido entre 5.001 y 20.000 habitantes, y más que triplican la del resto de estratos de población.

En cuanto al gasto por habitante, no se aprecian diferencias entre los diferentes intervalos, pero sí en cuanto al indicador de rigidez, donde los estratos de pequeños municipios, de entre 5.001 y 20.000, y los medianos, entre 20.001 y 50.000 habitantes, presentan los mayores valores. Respecto a su composición, los más pequeños son los que muestran un comportamiento más diferenciado frente al resto, con los menores importes de gasto corriente y los más elevados en capital. Les siguen en esfuerzo inversor, aunque a mucha distancia, el resto de municipios pequeños, con población entre 5.001 y 20.000 habitantes; mientras que en los grandes municipios tienen un mayor peso los gastos corrientes asociados con el mayor número de servicios que tienen que prestar, de acuerdo con las competencias que establece la Ley de régimen local según el número de habitantes. Y son los municipios que superan los 100.000 habitantes los que realizan un menor esfuerzo inversor.

Si nos atenemos al ahorro neto como indicador de solvencia a corto plazo, son otra vez los municipios más pequeños y también los comprendidos entre 5.001 y 20.000 habitantes, los que presentan a lo largo de todo el periodo de estudio una situación económica más saneada. Y si nos remitimos al indicador de sostenibilidad que representa el porcentaje de la deuda financiera viva sobre los ingresos corrientes, vuelven a ser una vez más los anteriores municipios los mejor situados, con un gasto ligado a operaciones financieras más bajo en términos por habitante que el resto. Y es en el resto de estratos, sobre todo en los que superan los 50.000 habitantes, donde se acumulan mayores volúmenes de deuda por habitante, hecho que entraña una pesada carga sobre sus finanzas.

El análisis de la evolución de los ingresos financieros muestra que los ayuntamientos valencianos han venido aumentando los recursos procedentes

del endeudamiento hasta el ejercicio 2009, observándose un importante descenso en los ejercicios 2010 y 2011.⁴⁸

En consonancia con las representaciones gráficas de la evolución de los gastos de capital (gráfico 2.3), y de las nuevas operaciones de crédito y de deuda anual neta (gráficos 2.4 y 2.5 respectivamente), se evidencia en el primer caso la existencia de un ciclo de inversión ligado a los años prelectorales y electorales, mientras que no se advierte un ciclo de deuda ligado al ciclo político.

Una primera valoración de las magnitudes presupuestarias permite concluir que el efecto de la crisis sobre la Administración municipal se ha manifestado a través de una intensa reducción de sus presupuestos, la aparición de valores negativos a partir de 2007 y 2008 en los saldos de operaciones no presupuestarias y del ahorro neto, que han puesto a prueba su solvencia y la eficacia de los mecanismos y reglas de disciplina presupuestaria y financiera establecidos por la legislación, y dado lugar entre 2009 y 2011 a la proliferación de reales decretos-ley de medidas extraordinarias para paliar los efectos de la crisis sobre las entidades locales y sus proveedores.⁴⁹ Todo lo cual es indicativo de la existencia previa de importantes desequilibrios estructurales.

Sin embargo, en el contexto de la crisis económica, las magnitudes financieras correspondientes al saldo presupuestario no financiero, ahorro neto y deuda viva, presentan un amplio abanico de valores entre los ayuntamientos de distintos tramos de población, lo que pone de manifiesto que la crisis ha tenido un impacto desigual sobre los mismos, que se explica, principalmente, por el distinto peso que tenían al comienzo de la crisis los

⁴⁸ No obstante adoptarse en el último ejercicio indicado, 2011, el Plan de pago a proveedores en virtud del RD-ley 8/211, con operaciones de endeudamiento concertadas que superaron los 8.000 millones de euros.

⁴⁹ Reales decretos-ley a los que nos referiremos en el capítulo III, cuando tratemos de las reglas fiscales aplicables a los municipios españoles.

ingresos derivados de la actividad urbanística sobre el conjunto de los ingresos corrientes, y de la diferente capacidad para obtener nuevas fuentes de financiación que compensasen la disminución de los ingresos más afectados por la situación económica.

Finalmente, los resultados que muestran las matrices de contrastes del test de igualdad de medias entre los estratos de población, evidencian dos hechos que deberemos tener en cuenta en el análisis econométrico: el primero, que la mayor parte de las diferencias se presentan en los dos intervalos de pequeños municipios frente al resto; y el segundo, que dichas diferencias se presentan con mayor frecuencia cuando comparamos indicadores de relevancia que cuando lo hacemos con valores por habitante.

CAPÍTULO III. FINANCIACIÓN MEDIANTE DEUDA Y REGLAS FISCALES

En este capítulo consideraremos los argumentos teóricos del recurso a la deuda por parte de las jurisdicciones subcentrales, cuya finalidad básica debería ser financiar aquellos programas de inversión cuyos beneficios se extienden a lo largo de los siguientes años, y las razones por las que su uso por parte de los gobiernos podría necesitar estar sujeta a control. Como veremos, la primera cuestión afecta a la equidad a lo largo del tiempo, y de forma particular a la equidad intergeneracional, al considerar la conveniencia de que las Haciendas territoriales financien proyectos de inversión a largo plazo mediante deuda en lugar de hacerlo mediante impuestos, con la finalidad de extender parte de la carga del pago a las generaciones futuras.

La segunda cuestión se centra en si puede haber incentivos que alienten a las autoridades a contraer niveles excesivos de deuda, que comprometan su situación financiera y generen efectos externos negativos al resto de jurisdicciones.

Se trata, en definitiva, de responder a tres preguntas sucesivas: por qué se endeudan los gobiernos locales (y en general, las administraciones públicas), por qué pueden llegar a endeudarse en exceso y qué controles pueden utilizarse para impedir ese comportamiento.

Para ello, organizamos el capítulo de la siguiente manera. En el apartado 1, abordaremos los motivos que respaldan el uso de la deuda por parte de los gobiernos locales, mientras que en el 2 trataremos los alicientes que pueden estimular a las autoridades a incurrir en un exceso de endeudamiento y las consecuencias negativas que ello puede tener. A continuación, en el apartado 3, repasaremos las principales opciones propuestas para evitar que surjan niveles excesivos de deuda en las jurisdicciones subcentrales, con especial referencia a las instituciones o reglas fiscales, lo que haremos en el apartado 4, por ser este el mecanismo de control elegido por el legislador español para limitar esta fuente de financiación de las corporaciones municipales, motivo por el cual finalizaremos el capítulo realizando un recorrido sobre los límites legales que se han establecido en nuestro país en el ámbito de nuestras Haciendas locales, que será el apartado 5.

1. ENDEUDAMIENTO Y HACIENDAS TERRITORIALES

Existe una general aceptación en considerar que la deuda local no debe utilizarse para financiar el gasto corriente, salvo si se trata de cubrir necesidades transitorias de tesorería (Buchanan y Wagner, 1977; Dafflon, 2002), debiendo reservarse las operaciones de crédito para financiar proyectos de capital, que por definición son aquellos programas de inversiones cuyos beneficios se vayan a prolongar en el tiempo (Oates, 1977; Monasterio y Suárez-Pandiello, 1993), esto es, la llamada «regla de oro» en la literatura. No obstante, la deuda no es la única forma de financiar los costes de los gastos de capital de los gobiernos locales, que también podrían sufragarse a través de transferencias de las jurisdicciones superiores, mayores ingresos tributarios o incluso, mediante la enajenación de patrimonio.

En concreto, los gobiernos locales, enfrentados a la necesidad de financiar operaciones de capital, deben decidir entre utilizar el ahorro corriente de cada período, financiando de forma anticipada la inversión para «pagar según se

hace» (*pay-as-you-go*), o recurrir al crédito, lo que permite dilatar en el tiempo la financiación y «pagar según se usa» (*pay-as-you-use*). Dafflon y Toth (2009) señalan que el debate se produce en torno a la equidad intergeneracional, que es particularmente importante en el caso de los gobiernos locales, debido a su especialización en la ejecución de gastos de capital (Cabasés *et al.*, 2011). Así, los partidarios de la primera opción argumentan que la misma salvaguarda los intereses de las generaciones futuras: si quienes adoptan las decisiones de gasto son los residentes actuales, sería injusto trasladar el coste a generaciones futuras que no han intervenido en la decisión; y añaden que el servicio de la deuda, al garantizarse con ingresos propios y transferencias intergubernamentales que están sujetos a fluctuaciones, en una coyuntura económica desfavorable no quedaría asegurado su pago (Blažek *et al.*, 2003).

Los defensores de la segunda opción avalan el recurso a la deuda por razones tanto de equidad como de eficiencia económica, 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 y pragmática: 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 y especialmente grandes infraestructuras, 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.

Asimismo, los partidarios del *pay-as-you-use* aducen a su favor otras dos ventajas: que la dilación temporal en la financiación disminuye el coste por habitante al aumentar el número de sujetos que afrontan los pagos

correspondientes, y que la devaluación monetaria que se origina a lo largo del tiempo produce igualmente una disminución de la carga por habitante (Suárez Pandiello, 2008).

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). El exceso de deuda podría surgir, en primer lugar, por la utilización de las operaciones de crédito para cubrir parte del gasto corriente, trasladando así una porción de la carga de financiar los servicios que benefician a la ciudadanía actual a generaciones futuras, provocando de esta forma una falta de equidad intergeneracional. Y en segundo lugar, la equidad intergeneracional también resultaría orillada si la amortización de la deuda se prolonga más allá del tiempo en que el proyecto de capital implicado genera rendimientos, de forma que se traslade parte de los costes de los beneficios disfrutados en un periodo de tiempo a los contribuyentes 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).

Peterson (2000) señala tres criterios en el caso de los gobiernos locales para considerar un endeudamiento como excesivo: (1) cuando no existe un margen de seguridad para el pago en el tiempo de la deuda, (2) cuando las autoridades locales se endeudan para financiar proyectos con tasas de retorno más bajas que las del resto de la economía nacional o la del coste de capital, y (3) cuando el nivel alcanzado pone en cuestión los objetivos de déficit del conjunto del sector público. En este último caso, la deuda de los gobiernos subnacionales se puede juzgar como excesiva aunque se haya utilizado para financiar inversiones productivas o no existan amenazas de insolvencia.

2. FUENTES DE INDISCIPLINA FISCAL EN LOS NIVELES SUBNACIONALES DE GOBIERNO

Si en el apartado anterior planteamos los fundamentos teóricos del endeudamiento público, en este epígrafe introducimos las motivos que pueden llevar a los gobiernos subcentrales a endeudarse más allá de lo razonable y por qué hay que restringir su uso.

Son varias causas por las que se puede llegar a un volumen de deuda excesivo. Singh y Plekhanov (2005) señalan el problema del «fondo común», que se deriva de la separación entre costes y beneficios del gasto público: si una inversión pública que beneficia particularmente a una jurisdicción se financia a través de un fondo común generado con impuestos recaudados en el conjunto del país, y la jurisdicción paga una pequeña fracción del proyecto mientras disfruta de todos los beneficios del mismo, esto resultará en un gasto excesivo. A partir de ahí, el gobierno regional espera que sus déficits presupuestarios sean cubiertos por el gobierno central a través de un rescate financiado procedente del fondo, lo que genera incentivos a competir entre los gobiernos regionales a la obtención de transferencias del gobierno central para financiar sus proyectos de inversión.

El anterior argumento descansa en la percepción de una restricción presupuestaria blanda, o dicho en otras palabras, la creencia de los gobiernos regionales de que el gobierno central proporciona una garantía implícita de su deuda, lo que constituye un claro ejemplo de riesgo moral (Vulovic, 2010). Fernández-Llera (2010) advierte que si las autoridades regionales tienen una expectativa fundada de rescate (*bailout*) por parte del gobierno central en caso de insolvencia, desaparecen los incentivos a mantener una conducta financiera responsable, y señala como ejemplos el rescate a los municipios españoles operado mediante la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, de medidas urgentes de saneamiento y regulación de

Haciendas Locales,⁵⁰ y sin ser exactamente «rescates» los Fondos Estatales de Inversión Local (en 2009) y para el Empleo y Sostenibilidad Local (en 2010), a los que podemos añadir el reciente Plan de Pago a Proveedores.⁵¹

También la competencia entre regiones para atraer capitales privados, puede fomentar tipos impositivos excesivamente bajos o gastos excesivos en proyectos de infraestructuras financiados mediante endeudamiento.

Otra razón aducida es la insuficiente financiación por parte de los niveles superiores de gobierno, que se produce cuando la asignación de transferencias no es suficiente para cubrir el gasto que conlleva las competencias asignadas. Este motivo ha sido vindicado como causa de la crisis financiera que sufren un buen número de las Haciendas municipales españolas; de hecho, en la exposición de motivos de la LRHL ya se hablaba de «una institución afectada por una insuficiencia financiera endémica» (Fernández-Llera, 2010).

También como fuente de indisciplina fiscal de las jurisdicciones inferiores se señalan los ciclos electorales (Goeminne y Smolders, 2008), que pueden incentivar a los gobernantes a bajar los impuestos y subir los gastos antes de las elecciones (Veiga y Veiga, 2007), y si bien esta forma de proceder no es exclusiva de los niveles subnacionales, los ciclos político presupuestarios pueden tener un mayor efecto en los gobiernos locales, donde el desempeño económico y el gasto público realizado pueden contribuir de forma significativa a la reelección, mientras que en el nivel nacional otras cuestiones políticas y asuntos exteriores pueden desempeñar un papel mayor.

⁵⁰ El Estado asumió el déficit de las corporaciones locales a 31 de diciembre de 1982, y el 50% de la carga financiera de los créditos concertados con el Banco de Crédito Local para liquidar las deudas de los ejercicios 1975 a 1979, y de los concertados con entidades financieras privadas para atender la liquidación de las deudas correspondientes al ejercicio 1980.

⁵¹ Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de julio.

Finalmente, Suárez-Pandiello y Fernández-Llera (2011) señalan que los fenómenos de corrupción política pueden provocar un crecimiento ineficiente del endeudamiento local.⁵²

Respecto a las consecuencias negativas del exceso de endeudamiento, estas afectan a la sostenibilidad financiera por un exceso de deuda. Y es aquí donde adquiere sentido la necesidad de limitar el acceso al mismo, con la finalidad de obligar a los municipios a mantener unas haciendas saneadas y a que se responsabilicen frente a su ciudadanía de la recaudación de los tributos que fueran precisos para hacer frente al pago de la carga financiera (Cayón, 2006), además de 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).

También desde el punto de vista de la corresponsabilidad fiscal se señala la conveniencia de restringir el acceso al crédito financiero, ante las posibilidades que brinda para ocultar ante los ojos de la ciudadanía-contribuyente la existencia de una carga pública a cubrir y el coste real y efectivo que conlleva la satisfacción de la demanda de bienes públicos, al trasladar las cargas fiscales hacia el futuro (Galán, 2006).

A los anteriores argumentos se añade otro motivo adicional en favor de la disciplina fiscal: la repercusión que el déficit puede tener a nivel macroeconómico, y ello, en dos vertientes; la primera de ellas, en que el objetivo de equilibrio o superávit presupuestario derivado del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea en un país fuertemente

⁵² En la Comunidad Valenciana entre los años 2000 y 2010 se vieron afectados por corrupción urbanística 94 ayuntamientos (Jerez *et al.*, 2010), y la prensa señalaba en 2013 que, según los datos oficiales del Tribunal Superior de Justicia valenciano, los juzgados valencianos investigaban 141 causas de corrupción en las que estaban imputados políticos en activo (http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/04/10/valencia/1365607745_504657.html).

descentralizado como el nuestro, en el que confluyen diversos niveles de gobierno corresponsables de las políticas de gasto, ingreso y endeudamiento, sería inútil si no fuese realizado de forma coordinada por todas las Administraciones Públicas (Cano y Rangel, 2000). Y la segunda vertiente, que la política de estabilización puede considerarse como un bien público nacional, al facilitar tipos de interés más reducidos⁵³ y mayor estabilidad de precios para el conjunto, por lo que resulta necesario establecer mecanismos de coordinación que aseguren la compatibilidad de las políticas presupuestarias de las Haciendas subcentrales con los objetivos de la política económica nacional (Monasterio *et al.*, 2000).

3. MECANISMOS PROPUESTOS PARA CONTROLAR EL ENDEUDAMIENTO DE LAS HACIENDAS TERRITORIALES

Nos encontramos, por lo tanto, con que existen diversos motivos para establecer restricciones al endeudamiento público, algunos de los cuales, como la preocupación por las generaciones futuras, pueden aplicarse a cualquier nivel de gobierno, mientras que otros, como la garantía de la sostenibilidad financiera o la armonización de los objetivos de estabilidad presupuestaria, son más propios de las Haciendas territoriales (si bien las externalidades se pueden producir en todos los niveles). En este apartado pasamos a examinar los mecanismos que podrían operar de manera eficaz como frenos a un endeudamiento excesivo.

Ter-Minassian y Craig (1997), observando las prácticas de un gran número de países, encuentran una considerable diversidad de modelos de control del endeudamiento subcentral, que en buena medida son fruto de su marco institucional, del grado de supervisión ejercida por el gobierno central, o de la

⁵³ En el caso de las Comunidades Autónomas, Leal y López-Laborda (2008) encuentran evidencia empírica de que la calificación crediticia de una Comunidad se ve afectada no solo por su propio nivel de deuda sino también por la acumulación de deuda por parte del nivel central y de las demás Comunidades.

cultura existente en el país sobre la disciplina financiera; no obstante, estos autores señalan que para el control de la deuda subcentral pueden aplicarse distintos instrumentos, que van desde la alternativa extrema de confiar en los mecanismos de mercado, hasta el establecimiento de algún control interno en el seno del sector público. En esta segunda opción, los mecanismos de control pueden consistir en la puesta en marcha de mecanismos de coordinación, controles directos del gobierno central y en el establecimiento de reglas fiscales que limiten el endeudamiento.

Veamos seguidamente de forma sucinta las principales características e implicaciones de los citados modelos de control, excepto el mecanismo de las reglas fiscales, al que, por su importancia en el ámbito local, dedicaremos un apartado propio.

3.1. La disciplina de mercado

Si se opta por confiar en los mecanismos del mercado, el supuesto que subyace es el de que el sistema financiero posee la información y el conocimiento suficiente para discriminar entre deudores públicos, de modo que los distintos gobiernos subcentrales podrán endeudarse sujetos a distintas condiciones, soportando unos tipos de interés que estarán en función de su nivel previo de endeudamiento y su grado de solvencia, y, llegado el caso, se producirá el racionamiento o la expulsión del mercado mediante la exigencia de tipos de interés prohibitivos o a través de la negativa de crédito a los más endeudados, del mismo modo que ciertas empresas o individuos ven rechazadas sus peticiones de crédito.

Para que el mercado de deuda pueda ejercer de modo satisfactorio una adecuada disciplina sobre los demandantes públicos de crédito, es necesario que se den determinadas condiciones de optimización, que según Lane (1993) se resumen en las siguientes:

a) El mercado financiero deberá ser libre y abierto, donde los agentes públicos no puedan financiarse en condiciones privilegiadas por la existencia de una banca pública controlada políticamente.⁵⁴

b) Debe existir transparencia contable y presupuestaria en el sector público. Los oferentes de crédito deben tener acceso sin restricciones a información económica, social y política fiable del gobierno demandante de financiación y, además, estos datos deben de estar disponibles en tiempo oportuno.⁵⁵ La transparencia constituye, además, una barrera a prácticas perversas como son desplazar parte del endeudamiento a empresas y entes fuera del presupuesto, el uso de pasivos no asentados en las cuentas públicas, o el recurso a avales para ocultar verdaderas transferencias de capital.^{56, 57}

c) Debe descartarse la posibilidad de que la deuda de un gobierno insolvente será rescatada o asumida por otro nivel de gobierno. Esta condición afecta a ambos lados del mercado: así, si el prestamista percibe que un gobierno de nivel inferior será un deudor seguro en cualquier caso, que «no puede quebrar», ofertará fondos a tipos de interés subóptimos, preocupándose solo de la rentabilidad, sin atender al riesgo de la operación; mientras que el deudor descuidará sus indicadores de solvencia, elevando su demanda de crédito. Esta es la situación de riesgo moral a la que nos hemos referido al tratar de la existencia de una restricción presupuestaria blanda como una causa que puede llevar a un endeudamiento excesivo.

⁵⁴ Ejemplo de esta última situación han sido las Cajas de Ahorro españolas, controladas desde el poder político autonómico. Y en el caso de los ayuntamientos, el Banco de Crédito Local y los coeficientes de inversión y de regulación especial de las Cajas de Ahorros hasta 1985 (Estévez-Cepeda, 1992).

⁵⁵ Entre otras, pueden verse las definiciones de transparencia de Armstrong (2005), Matheson (2002), Kaufman y Kraay (2002), e Islam (2004).

⁵⁶ Fernández-Llera (2004.a) señala que estas vías de escape comportan además un riesgo adicional de contagio o percepción por parte de los financiadores de que todos los gobiernos sin excepción incurrir en enmascaramientos de sus deudas, lo que les lleva a incluir en la categoría de insolventes también a los que gozan de buena salud financiera.

⁵⁷ González-Páramo (2001) afirma que el efecto disciplinador de la transparencia sobre el endeudamiento es, en la práctica, mayor al de cualquier otra institución presupuestaria.

d) Finalmente, el funcionamiento correcto del mercado exige también que los deudores públicos que hayan agotado su margen de solvencia respondan a las señales del mercado —incrementos en los tipos de interés— mediante un ajuste de su conducta presupuestaria y reduciendo su nivel de deuda. Sin embargo, el horizonte a corto plazo en el que se mueven los gobiernos mediatizado por el calendario electoral, puede llevarles a no considerar las circunstancias situadas más allá de su mandato, y a sesgar los presupuestos hacia el déficit.⁵⁸

3.2. Controles administrativos directos

En este modo de supervisión el gobierno central está facultado para establecer controles directos sobre el endeudamiento de los gobiernos subnacionales. Controles que pueden actuar de varias formas, que van desde la fijación anual del importe total de la deuda individual de las jurisdicciones inferiores, a revisar y autorizar las operaciones de crédito, pasando porque el gobierno nacional centralice la concesión de préstamos a los gobiernos regionales.

Un problema que presenta este mecanismo, además de su escasa adecuación para países descentralizados (por su falta de respeto a la autonomía de gobierno), es que con la aprobación y tutela de las iniciativas de gasto y endeudamiento de los otros niveles territoriales, el gobierno central acaba siendo el garante de las deudas del gobierno regional, pues una vez concedido el permiso, resulta más difícil rechazar las presiones para que asuma dichas deudas en caso de impago.

⁵⁸ Para el caso del endeudamiento de los gobiernos autonómicos españoles Alcalde y Vallés (2002) y Fernández-Llera (2004.a) no encuentran evidencia de un funcionamiento eficiente del mercado de capitales, concluyendo que las condiciones necesarias para que el mismo funcione de forma correcta son excesivas o muy restrictivas.

3.3. Coordinación intergubernamental del endeudamiento

Este mecanismo se sustenta en un proceso negociador entre el gobierno central y los niveles inferiores de gobierno para diseñar los controles subnacionales de endeudamiento, lo que tiene la ventaja de implicar activamente a todas las Administraciones en la formulación de los objetivos de estabilidad presupuestaria, asumiendo cada una de ellas una parte de los esfuerzos necesarios, convirtiéndose así en corresponsables de sus logros. Como indica Fernández-Llera (2003) se trata de poner en marcha un *pacto interno de estabilidad* que implique a todos los niveles de gobierno en el control del déficit y la deuda.⁵⁹

Una vez fijado el objetivo de déficit para el conjunto del sector público, deberá procederse al reparto vertical entre los diferentes niveles de gobierno y posteriormente al reparto horizontal entre cada entidad individual dentro del mismo nivel jurisdiccional. La principal fortaleza de este enfoque es que la negociación entre los gobiernos multinivel asegura la coordinación de los objetivos de política económica, sensibiliza a las Haciendas subnacionales de las implicaciones de sus decisiones presupuestarias y no implica una garantía automática por parte de la autoridad central de la deuda subnacional.⁶⁰

Sin embargo, si se aplica mal, produce los defectos de otros enfoques en lugar de sus ventajas (Singh y Plekhanov, 2005): desde socavar el liderazgo del gobierno central, a suavizar las restricciones presupuestarias de los gobiernos subnacionales, pasando por tratos preferentes o arbitrarios en la

⁵⁹ En España, el primer intento de coordinación del endeudamiento de las CCAA fueron los Escenarios de Consolidación Presupuestaria (ECP) aplicados desde 1992 hasta la Ley de Estabilidad Presupuestaria de 2001.

⁶⁰ Vallés y Zarate (2003) y Álvarez y Salinas (2004) encuentran evidencia empírica de que la coordinación de las políticas de endeudamiento central y regional mediante los mecanismos institucionales de los ECP, han desempeñado un importante papel en el control del endeudamiento autonómico durante su vigencia, a pesar de sus defectos de diseño, como los referidos a la exclusión de cuantiosas partidas de déficit y deuda o a su incapacidad para sancionar los reiterados incumplimientos por parte de algunas CCAA. Fernández-Llera (2009) indica además que los ECP introdujeron en nuestro país una cultura de coordinación de la estabilidad presupuestaria.

asignación de las transferencias federales. Monasterio *et al* (2000) señalan que para que la coordinación sea efectiva debe existir una institución que tenga atribuida la competencia en esta materia, independiente y equidistante de las partes implicadas, y que el mecanismo de reparto de esfuerzos se discuta y acuerde en un foro multilateral.

4. REGLAS FISCALES PREDETERMINADAS

Finalmente, el gobierno central puede también intentar controlar la deuda subnacional mediante el establecimiento de reglas fiscales. De hecho, la pérdida palpable de confianza en cuanto a la capacidad de la política fiscal como instrumento estabilizador de la economía ha llevado a que tanto países como áreas económicas⁶¹ hayan adoptado reglas fiscales que limitan la política fiscal en un esfuerzo para dotar de mayor credibilidad a su política económica (García, 2004).

Castañeda *et al* (2013) señalan que la actual crisis económica ha reavivado el debate acerca del papel estabilizador que debe tener el sector público y ha puesto de manifiesto la necesidad de que la planificación de la política presupuestaria tenga en cuenta su estructura interna. En concreto, esa planificación debe adaptarse a la existencia de distintos niveles de gobierno, teniendo en cuenta que los presupuestos subcentrales tienen un impacto macroeconómico. Es por esto por lo que la literatura sobre el federalismo fiscal se ha replanteado el papel de los gobiernos regionales y locales en la aplicación de las políticas de estabilización y ha estudiado asimismo el diseño de las reglas fiscales que éstos deben seguir en el marco de un sector público multinivel para garantizar los objetivos conjuntos de déficit (Ter-Minassian, 1997; Boadway y Shah, 2009; Sutherland et al. 2005).

⁶¹ Un ejemplo cercano de esta política es el Tratado de Maastricht para el conjunto de países que forman la UEM. Si bien, en este caso, las reglas fiscales también tienen como motivo evitar las externalidades de unos gobiernos sobre los demás.

Existen muchas posibles definiciones de regla fiscal. Una definición amplia podría abarcar el conjunto de regulaciones con las que se elaboran, aprueban y ejecutan los presupuestos (Alesina y Perotti, 1999). Delimitada a nuestro trabajo elegimos la definición propuesta por Kennedy *et al* (2001), que entiende como tal aquella restricción normativa sobre política fiscal que establece un límite específico en un indicador como el equilibrio presupuestario, la deuda, el gasto o los impuestos. En otras palabras, las normas que imponen una restricción específica y obligatoria en el campo de la política del gobierno, quedando excluidas las que no están recogidas en una norma de rango legal, pues a pesar de que pueden influir en las decisiones del gobierno, no imponen restricciones obligatorias.

En favor de las reglas se apela a su claridad, transparencia, fáciles de supervisar, y de entender por los agentes económicos. Además, pueden, contribuir a mejorar la credibilidad de la política presupuestaria al aumentar la disciplina fiscal como consecuencia de la obligación de las autoridades fiscales de cumplir las reglas, incrementando la responsabilidad de las instituciones presupuestarias.

Pero también pueden presentarse problemas de operatividad. En muchas ocasiones no están claras las reglas fiscales que son más apropiadas ante el problema de que no existe un óptimo fiscal indiscutible puesto que, al final, hay que realizar un juicio de valor. Y además, las reglas que se utilizan hacen referencia a magnitudes relativas al déficit, deuda o gasto, cuyo efecto sobre el bienestar no es fácil de evaluar. Por lo que no están claros ni los indicadores para representar la política fiscal ni las restricciones específicas que habría que establecer en los mismos para alcanzar los objetivos deseados. Además, la credibilidad está condicionada por la articulación y la aplicación, en su caso, de las sanciones.

Para evitar algunos de los problemas señalados, Kopits y Symansky (1998) señalan que las reglas deben de estar bien específicas en cuanto a la magnitud que se quiere controlar; con un contenido sencillo para que sean comprendidas por parte de los agentes económicos y fáciles de supervisar, y definidas en términos de indicadores fiscales que no puedan ser fácilmente manipulados o eludidos (desplazamiento de la deuda fuera del presupuesto a través de organismos o empresas públicas,⁶² o porque determinados pasivos no han sido incluidos en la definición).⁶³

Es igualmente importante establecer tanto las responsabilidades a la hora de analizar los resultados alcanzados, como de sus incumplimientos, así como especificar en qué circunstancias se permite su incumplimiento, al igual que exigir informes que expliquen este hecho y un programa que establezca de qué forma y cuándo se restablece la regla.

Por su parte, Inman (1996) señala cuatro condiciones para que las reglas que restringen la política fiscal sean eficaces. En primer lugar, tienen que establecerse a partir de un control *ex post* y, en consecuencia, exigir una liquidación equilibrada del presupuesto al final del año fiscal y no sólo respecto a los presupuestos iniciales, sin posibilidad de arrastrar el déficit de un año a otro.

El segundo requisito para que las limitaciones sean efectivas es que las reglas vengán impuestas en la Constitución, mucho más difícil de modificar que la legislación ordinaria. El tercer factor que importa es que la vigilancia de su cumplimiento tiene que estar en manos de expertos independientes, previéndose un sistema de sanciones para quien las incumpla. Y en cuarto lugar, las reglas fiscales, una vez establecidas, deben tener continuidad.

⁶² Monasterio *et al* (1999) encuentran evidencia de traslación de la deuda en el caso de las CCAA.

⁶³ En el caso de los municipios españoles, veremos que la definición de los pasivos a tener en cuenta ha ido haciéndose cada vez más amplia.

La clave de bóveda que cierra las características para la efectividad de las reglas fiscales es la transparencia de las cuentas públicas que, de acuerdo con el FMI (2007), comprende una clara definición de funciones y responsabilidades en el proceso presupuestario, la disponibilidad en tiempo y forma de información íntegra de los mismos, y controles externos independientes de las cuentas.

5. EVOLUCIÓN DE LAS REGLAS FISCALES SOBRE EL ENDEUDAMIENTO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL ESPAÑOL

Los gobiernos locales españoles han estado tradicionalmente sujetos a distintas restricciones en lo que respecta a su recurso al crédito,⁶⁴ de hecho, desde los años 80 la legislación ha venido estableciendo instituciones presupuestarias o reglas fiscales encaminados a limitar su endeudamiento y asegurar una gestión ordenada de sus finanzas.⁶⁵ Si bien, como seguidamente veremos, su contenido ha experimentado importantes cambios en su regulación y, si de manera permanente la deuda se concibe como instrumento de proyectos locales de inversión,⁶⁶ las ratios máximas de endeudamiento y los criterios de sujeción a tutela de nuevas operaciones han variado sustancialmente en el tiempo. Es necesario destacar también que dichas restricciones han sido objeto de numerosas críticas desde el principio, tanto por su ambigüedad e indeterminación (Salinas *et al*, 1996), como por su arbitrariedad y cuantificación (González-Páramo, 2001; y Fernández-Llera, 2003).

⁶⁴ En Fernández-Llera (2014) se recoge una completa evolución de las normas de control del endeudamiento local en España.

⁶⁵ Lo que no puede predicarse con las CCAA, cuyo endeudamiento o volumen de déficit viene caracterizado tanto por una negociación bilateral entre cada Comunidad y el Ministerio de Hacienda, como multilateral dentro del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

⁶⁶ También pueden concertarse nuevas operaciones de crédito para sustituir operaciones preexistentes, gastos corrientes declarados expresamente necesarios y urgentes o remanentes de tesorería negativos.

En términos generales, puede decirse que hay dos tipos de reglas fiscales: objetivos numéricos y reglas de procedimiento (González-Páramo, 2001). Los objetivos numéricos ayudan a la disciplina requiriendo el cumplimiento de éstos. Por su parte, las reglas de procedimiento introducen restricciones sobre la elaboración, la aprobación y la ejecución de los presupuestos. En nuestro país, las instituciones presupuestarias locales están establecidas principalmente en la LRHL, que contiene ambos tipos de reglas: las de aplicación a la elaboración y desempeño del presupuesto y las destinadas a limitar la cuantía del endeudamiento. El primer grupo contiene dos restricciones, la primera la obligación de aprobar el presupuesto inicial con equilibrio o superávit, regla que deberá cumplirse durante la ejecución del mismo, y cuya finalidad es garantizar la existencia de financiación para la totalidad de los gastos contenidos en el presupuesto, sin implicar necesariamente la ausencia de déficit público en términos de Contabilidad Nacional, lo que sí ha venido a exigir la LGEP a partir de 2001.

Por su parte, la segunda regla del primer grupo, se sitúa en la liquidación del presupuesto, y exige que en el caso de que de la misma se deduzca un valor negativo del remanente de tesorería,⁶⁷ que mide la capacidad de la entidad para hacer frente en el corto plazo a sus obligaciones (Bellod Redondo, 2006), la entidad está obligada a practicar uno de los siguientes ajustes y por este orden:⁶⁸ a) reducir gastos por una cuantía igual al valor negativo del remanente, b) concertar una operación de crédito a largo plazo por dicho importe, que tendrá carácter excepcional y que requerirá para su aprobación de mayoría absoluta,⁶⁹ y c) de no adoptarse ninguna de las anteriores

⁶⁷ La Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) define el remanente de tesorería como «la magnitud que se obtiene por la diferencia entre los derechos reconocidos netos pendientes de cobro a corto plazo, los fondos líquidos o disponibles y las obligaciones ciertas reconocidas netas y pendientes de pago a corto plazo. Los derechos y obligaciones anteriormente indicados podrán tener su origen tanto en operaciones presupuestarias como no presupuestarias».

⁶⁸ Artículo 193 del TRLRHL.

⁶⁹ Artículo 47.2 de la LBRL.

medidas, aprobar el presupuesto siguiente con un superávit no inferior al citado importe.

Antes de pasar a analizar los límites numéricos que acotan la capacidad de endeudamiento de los municipios, hay que subrayar que el artículo 2 de la anterior Ley 39/1988 reguladora de las Haciendas Locales y con idéntica redacción el mismo artículo del actual texto refundido de la Ley,⁷⁰ enumera entre los recursos de las entidades locales «El producto de las operaciones de crédito», por lo que los municipios tienen reconocida expresamente la capacidad de recurrir al endeudamiento, si bien tienen recortadas sus competencias al respecto cuando se superan determinados límites indicativos de un nivel de deuda excesivo, situación en que la ley obliga a solicitar autorización al órgano que ejerza la tutela financiera (en el caso de los ayuntamientos valencianos, la Generalitat Valenciana).

Como ya hemos señalado, los mecanismos de control de la deuda en el ámbito local se han visto sometidos a continuas modificaciones. En cada cambio legislativo, los requisitos de autorización y límites de endeudamiento⁷¹ han pretendido ser más restrictivos, persiguiendo reforzar la solvencia financiera de las entidades locales y generar una mayor disciplina presupuestaria en las mismas, pasando de la nula referencia al ahorro neto en la redacción original de la Ley 39/1988, a pesar de que esta variable es un buen indicador de la capacidad de endeudamiento, a que su signo negativo impida la concertación de nuevas operaciones, como se dispuso a partir de 1999,⁷² salvo autorización pertinente del órgano competente que ejerza la

⁷⁰ Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

⁷¹ A lo largo de la exposición nos referimos siempre a operaciones de crédito a medio y largo plazo, quedando excluidas las de tesorería o a corto plazo, previstas para atender necesidades transitorias de tesorería (limitadas a un máximo del 30% de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior), y las extraordinarias o urgentes, reservadas para situaciones excepcionales.

⁷² Si bien, la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, introdujo un régimen transitorio para los ejercicios 1999 y 2000, donde el

tutela financiera.⁷³ 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 financiera de los gastos corrientes, rompe la eficiencia y equidad intergeneracional, al tener que sufragar las generaciones futuras el coste de un consumo público que agota sus beneficios en el presente (Álvarez-Corbacho, 1998).

En la misma línea se produjo el cambio en la magnitud de referencia para establecer el límite del nivel de endeudamiento: desde que la carga financiera no superara el 25% de los ingresos corrientes liquidados o devengados en el ejercicio inmediato anterior, a que sea el volumen de deuda total o capital vivo el que no pueda exceder del 110% de dichos ingresos,⁷⁴ criterio éste que se consideró más restrictivo, transformando a partir de su introducción en 1999 el concepto limitativo de *carga financiera* de la Ley 13/1996 por el de *capital vivo*.⁷⁵

Monasterio y Suárez-Pandiello (2002) señalan que la anterior modificación buscaba establecer un claro límite de los niveles de deuda para garantizar la solvencia de los gobiernos locales, estando la misma fuertemente influenciada por el proceso de la Unión Económica y Monetaria y la obligación

porcentaje de ahorro neto negativo sobre los ingresos corrientes liquidados podía situarse entre -1,50 y -0,75 respectivamente.

⁷³ La petición de autorización deberá ir acompañada de un plan de saneamiento financiero, aprobado por el Pleno de la Corporación, en que se demuestre la recuperación del equilibrio presupuestario en un plazo no superior a tres años.

⁷⁴ 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 PIB, el PIB local sería de $100/0,55 = 181,819$, el 60% de esta cantidad da como resultado 109,09.

⁷⁵ Si el capital vivo excede del 110% de los ingresos corrientes, para concertar nuevas operaciones de crédito habrá que proceder de la misma manera que si la entidad local ha tenido ahorro neto negativo: solicitar autorización acompañada de un plan de saneamiento financiero que garantice la vuelta al equilibrio.

de cumplir con los compromisos de disciplina presupuestaria establecidos en el Tratado de Maastricht.

Mientras la restricción sobre la carga financiera incide sobre las decisiones de endeudamiento en cada ejercicio, la ratio del *stock* de deuda sobre los ingresos corrientes actúa sobre la situación crediticia global, pretendiendo garantizar que no se incurre en situaciones financieras arriesgadas mediante la acumulación paulatina de un mayor endeudamiento.

Sin embargo, sobre la anterior ratio de la deuda viva sobre los ingresos corrientes liquidados, hemos asistido a un continuo baile de cifras en torno a su cuantía, sin duda provocado por la llegada de la crisis económica: la Ley de Presupuestos del Estado⁷⁶ para el año 2010 aprobó con carácter excepcional, y exclusivamente para dicho año, la elevación de dicho porcentaje del 110 al 125% (el ahorro neto debía seguir siendo positivo). Más adelante, el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, ordenó que a partir de su entrada en vigor no podrían concertarse operaciones de crédito a largo plazo.⁷⁷ Sin embargo, al día siguiente de dicha entrada en vigor se publicaba en el BOE una rectificación del «error»,⁷⁸ estableciendo que la imposibilidad de acudir al crédito lo era solo para el ejercicio 2011, y no desde el momento de la entrada en vigor de la norma.⁷⁹ Finalmente, la Ley de

⁷⁶ Tanto en la antigua LRHL, en su artículo 54, como en el vigente TRLRHL, en su artículo 53.9, se recoge la posibilidad de que las Leyes de Presupuestos Generales del Estado puedan fijar, anualmente, límites globales al acceso al crédito a las Entidades locales cuando se den circunstancias que coyunturalmente puedan aconsejar tal medida por razones de política económica general.

⁷⁷ La única excepción quedaba fijada en las operaciones que, en términos de valor actual neto, resultaran beneficiosas para la Entidad por disminuir su carga financiera, el plazo de amortización o ambos factores.

⁷⁸ El Real Decreto-ley fue publicado en el BOE el 24 de mayo, y la rectificación al día siguiente, 25 de mayo.

⁷⁹ Como señala Presno (2010), la demora de la limitación de acudir al crédito por las entidades locales hasta el 1 de enero de 2011, permite dudar de la constitucionalidad de esta parte del Real Decreto-ley, pues la Constitución española en su artículo 86.1 reserva este instrumento para casos de «extraordinaria y urgente necesidad».

Presupuestos Generales del Estado para 2011 volvió a modificar el porcentaje, fijándolo en la cuantía del 75%, que sigue vigente en la actualidad.⁸⁰

No obstante, la fijación de topes máximos de deuda es un problema de difícil solución, pues siempre cabe estimar si se encuentran suficientemente justificados y si no se estará dando una cierta arbitrariedad en cuanto a su determinación. Vallés, *et. al.* (2003) señalan que el establecimiento de límites inadecuados por exceso o por defecto es, en cualquiera de los casos, perjudicial para las Haciendas locales.

Por su parte, Bellod-Redondo (2014) señala que tanto la prohibición de contratar préstamos a largo plazo si el ahorro neto resulta negativo, como que el saldo vivo de las operaciones pendientes de amortizar no supere el 110% de los ingresos corrientes del último presupuesto liquidado, tienen dos características en común negativas. En primer lugar, son reglas procíclicas, ya que los ingresos corrientes (que determinan ambos indicadores) están fuertemente ligados a la evolución del PIB, de modo que su papel restrictivo durante la etapa expansiva del ciclo tiende a relajarse, al contrario que en las fases de crisis. Y en segundo lugar, se trata de reglas sensibles a la influencia de los mercados financieros: los incrementos en los tipos de interés aumentan la anualidad teórica de amortización y así reducen el ahorro neto, restringiendo la capacidad legal de endeudamiento, sucediendo lo contrario en épocas con tipos de interés decrecientes.

⁸⁰ El porcentaje del 75% fue prorrogado para el ejercicio 2012 por el Real Decreto ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, y ha venido prolongándose en las sucesivas leyes de presupuestos del Estado. En la actualidad, si la deuda viva excede de ese umbral, pero está por debajo del 110%, las entidades con ahorro neto positivo podrán concertar operaciones de crédito previa autorización del órgano que ejerza la tutela financiera. Por el contrario, las que presenten ahorro neto negativo o un volumen de deuda viva superior al 110% de los ingresos corrientes, no podrán concertar operaciones de endeudamiento a largo plazo.

En cualquier caso, las operaciones de crédito que se concierten requieren informe previo de la Intervención, en el que se analizará la capacidad para afrontar las obligaciones que deriven de las mismas, y que el Pleno de la corporación municipal haya aprobado el presupuesto del ejercicio en curso. Debe entenderse, por tanto, que no se admite la posibilidad, salvo situaciones de extrema necesidad, de concertar operaciones de crédito con presupuesto prorrogado (Esteban, 2006).

A las limitaciones de la LRHL y del TRLRHL vino a sumarse la Ley 18/2001, general de estabilidad presupuestaria,⁸¹ y aunque los efectos de la misma no deben circunscribirse exclusivamente a la limitación del endeudamiento público, resulta que es una de las consecuencias más patentes de la Ley, al establecer para las entidades locales la obligación de ajustar sus presupuestos al principio de estabilidad presupuestaria,⁸² 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, lo que conlleva a que sólo se podrán concertar nuevas operaciones de crédito por la misma cuantía que la que se prevea amortizar.⁸³ Como indica Monasterio (2000), la LGEP viene a prohibir nuevos endeudamientos.

⁸¹ De plena aplicación a las entidades locales a partir de la liquidación de sus presupuestos de 2007, conforme establece 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.

⁸² La Ley 15/2006, de reforma de la Ley 18/2001, introduce un régimen diferenciado para las Entidades locales incluidas en el ámbito subjetivo definido en los artículos 111 y 135 del TRLRHL (municipios capitales de provincia o de comunidad autónoma, o que tengan población de derecho igual o superior a los 75.000 habitantes, y diputaciones provinciales), a las que se permite la instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria asociado al ciclo económico, al igual que el Estado y las CCAA, así como que puedan presentar déficit, cuando éste se destine a financiar incrementos de inversión en programas destinados a atender actuaciones productivas.

⁸³ 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%. Castells *et al.*(2002), y Vallés y Zárata (2006) han expresado el temor de que la Ley 18/2001, al limitar las

Para autorizar operaciones de crédito si se el ahorro neto resulta negativo o se excede el límite máximo de endeudamiento, la LGEP establece que el órgano autorizante deberá tener en consideración, con carácter preferente, el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.

Si no se alcanza el objetivo de estabilidad, el Pleno de la entidad local deberá aprobar un plan económico financiero que garantice el retorno a la estabilidad presupuestaria en el horizonte temporal de tres años, en el plazo de los tres meses siguientes a la aprobación o liquidación del presupuesto en situación de desequilibrio. Adicionalmente, en estos casos, se extiende la necesidad de autorización del Estado a todas las operaciones de crédito municipal.

El principio de estabilidad presupuestaria ha sido elevado recientemente a la categoría de constitucional con la reforma del artículo 135 de la Constitución, que consagra la misma como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones Públicas. En desarrollo de este precepto constitucional se aprobó la actual Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.⁸⁴

Es importante señalar que no se regulan, ni en el TRLRHL, ni en el Reglamento de aplicación de la 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 (Farfán y

posibilidades de endeudamiento de las Entidades locales, pueda afectar seriamente a la capacidad inversora de estas.

⁸⁴ Que, entre otras disposiciones, elimina la definición de la estabilidad presupuestaria como equilibrio a lo largo del ciclo económico, para fijarla como objetivo anual, y hace extensiva a todas las Entidades locales la aplicación de la regla de gasto, introducida en nuestra legislación presupuestaria por el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, si bien sólo para su aplicación directa a la Administración General del Estado y sus organismos autónomos, y las Entidades locales que participan en la cesión de impuestos estatales.

Velasco, 2009). La no previsión de responsabilidades para los supuestos de incumplimiento ha llevado a que muchos ayuntamientos no hayan adoptado medidas de saneamiento durante todos estos años, ignorando simplemente la aplicación de las normas, desconocimiento que ha resultado impune (Ortega, 2010). El propio Tribunal de Cuentas en sus informes⁸⁵ subraya que los distintos planes que formulan las entidades en cumplimiento de preceptos legales han estado orientados más a cumplir un requisito meramente formal que a constituir un auténtico instrumento de gestión y de toma de decisiones para la vuelta a la solvencia financiera y el equilibrio económico.

En cualquier caso, la anterior situación parece querer remediarse por el legislador con la nueva ley de estabilidad presupuestaria, al incluir en la misma medidas coercitivas en caso de falta de presentación, de falta de aprobación o de incumplimiento del plan económico-financiero o del plan de reequilibrio, y de medidas de cumplimiento forzoso si fallan las anteriores que, en el caso de las Entidades locales, podrían terminar en la disolución de los órganos de la Corporación incumplidora.

De acuerdo con lo expuesto, no cabe duda que el marco legal español que regula la deuda local se ajusta bastante bien a las características que deben tener las reglas fiscales: está recogido en leyes, salvaguarda la regla de oro, fija ratios que pretenden evitar excesos de cargas financieras y de deuda, y ante los incumplimientos dispone la elaboración de planes económico financieros que garanticen la vuelta al equilibrio. Asimismo, en la LGEP subyace la exigencia de mantener unas finanzas públicas del país coherentes con las funciones de estabilidad, de acuerdo con el escenario económico previsto en la Unión Europea y los pactos suscritos entre los países miembros.

⁸⁵ Informe de Fiscalización del Sector Público Local del ejercicio 2009.

Hay que añadir además, que a partir de la Ley de Presupuestos para 2011, la legislación gana en claridad y precisión en la definición de los contenidos de las reglas, procurando evitar ambigüedades y diferentes interpretaciones de los mismos. Así, se establece que en el cálculo del capital vivo se tendrán en cuenta además de las operaciones vigentes y el importe de la operación proyectada, incluido el riesgo deducido de los avales, los saldos de «operaciones formalizadas no dispuestas»,⁸⁶ y la obligación de descontar del ahorro neto, el efecto de los «ingresos de carácter afectado» a operaciones de capital,⁸⁷ y «cualesquiera otros ingresos extraordinarios aplicados a los capítulos 1 a 5 que, por su afectación legal y/o carácter no recurrente, no tienen la consideración de ingresos ordinarios».⁸⁸ Todas estas medidas han venido a delimitar con más rigor el perímetro de los ingresos corrientes y de deuda viva a considerar para el cálculo del ahorro neto y del nivel de endeudamiento, evitando así ambigüedades que facilitaban la elusión de la regla fiscal.

A los límites de uso o cuantitativos, se suma otro de los mecanismos de supervisión que hemos visto: el establecimiento de un control directo por parte del gobierno central para restringir el acceso de los municipios al endeudamiento, que viene establecido en la propia regulación de las Haciendas locales, que en su artículo 53.9 dispone que «Las Leyes de Presupuestos Generales del Estado podrán, anualmente, fijar límites de acceso al crédito de las entidades locales cuando se den circunstancias que

⁸⁶ Disposición final decimoquinta de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2011. Estos saldos, corresponden a operaciones de crédito ya formalizadas pero de las que aún no se ha dispuesto en su totalidad, por lo que su importe no figura en el balance de la Entidad, y solo se contabilizan como obligaciones reconocidas cuando se dispone del crédito para hacer frente al pago de certificaciones de obras u otras inversiones. Si bien no son parte de la deuda viva mientras no se dispongan, no cabe duda de que se transformarán en obligaciones ciertas y exigibles.

⁸⁷ Disposición adicional décima octava de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado para 2012. Se trata de ingresos por multas coercitivas, convenios, actuaciones y aprovechamientos urbanísticos, multas impuestas por infracciones urbanísticas, contribuciones especiales, aprovechamientos agrícolas y forestales, y otros ingresos afectados a operaciones de capital distintos de los anteriores.

⁸⁸ Disposición final trigésima primera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos generales del Estado para el año 2013.

coyunturalmente puedan aconsejar tal medida por razones de política económica general».⁸⁹ Dentro de este mecanismo hay que situar buena parte de los cambios introducidos en las leyes de presupuestos del Estado o en el Real Decreto legislativo 8/2010.

Sin embargo, también es preciso señalar que a partir de 2009, ante la magnitud que alcanza la crisis económica, que provoca en las entidades locales una fuerte bajada en la recaudación de recursos, y que ocasiona a su vez retrasos en el pago de sus obligaciones contraídas con proveedores, con el consiguiente efecto negativo sobre la liquidez de las empresas y los autónomos, se acometen una serie de medidas que suponen «excepcionar el régimen de autorización de operaciones de endeudamiento aplicable a las entidades locales, ya que no se tuvieron en cuenta ninguno de los límites establecidos en el TRLRHL ni tampoco la finalidad de la operación» destinada sobre todo al pago de gastos corrientes,⁹⁰ orillando la regla de oro de afectación de los ingresos crediticios a la financiación de inversiones, al permitir la financiación crediticia extraordinaria en una sucesión de reales decretos ley, donde cada Real Decreto se presenta como la solución definitiva para atender facturas pendientes, y a cada uno de ellos le sucede otro nuevo con la misma finalidad.

De este modo, se posibilitaba a las Entidades locales la concertación de operaciones extraordinarias de endeudamiento bancario a largo plazo para satisfacer a sus proveedores las deudas pendientes de pago, destacando por su importancia cuantitativa el RD-ley 5/2009, de 24 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para facilitar a las entidades locales el saneamiento de deudas pendientes de pago con empresas y autónomos, con el que el endeudamiento concertado se elevó a 2.355 millones de euros;⁹¹ y

⁸⁹ Anteriormente, y prácticamente con las misma redacción, el artículo 54 de la LRHL.

⁹⁰ Dicho reconocimiento, entrecomillado, se realiza en el preámbulo RD-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

⁹¹ Informe del Tribunal de Cuentas, aprobado en sesión de 29 de noviembre de 2012.

el RD-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las Entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, ascendiendo el importe del nuevo endeudamiento a 967 millones de euros.⁹²

Pero ante la escasa eficacia de las anteriores medidas, en las que acogerse a las mismas quedaba al libre arbitrio de la Corporación municipal, el nuevo Gobierno salido de las elecciones del 20 de noviembre de 2011 establece un mecanismo de financiación de pago y cancelación de deudas con los proveedores de las Entidades locales (instrumentado mediante el RD-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales)⁹³ que llevaba también aparejado una operación de endeudamiento a largo plazo (RD-ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación del pago a proveedores), pero con dos novedades frente a los anteriores intentos de normalización de las finanzas locales: su práctica obligatoriedad⁹⁴ y la exigencia de una condicionalidad fiscal y financiera que se concretó principalmente en el requisito de disponer de un detallado plan de ajuste que garantizara la sostenibilidad financiera de la operación. Plan de ajuste que debía ser valorado favorablemente por el MHAP para que quedara autorizada la concertación de la operación de endeudamiento.

⁹² Programa Anual de Fiscalización para el ejercicio 2013 del Tribunal de Cuentas.

⁹³ Que posteriormente se hizo extensible a las CCAA mediante Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 6 de marzo de 2012.

⁹⁴ Las deudas con proveedores de aquellas entidades que no se acogieran al mecanismo de financiación, serían satisfechas por el MHAP con cargo a la participación en tributos del estado correspondiente a la entidad.

La deuda concertada por las entidades locales en el marco de este plan de pago a proveedores fue de 8.694 millones de euros.⁹⁵

Como tampoco el citado mecanismo parece haber alcanzado en toda su plenitud los objetivos deseados, el Gobierno puso en marcha una segunda fase del mismo (RD-ley 4/2013, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo), y una última y tercera fase del mismo (RD-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a Entidades locales con problemas).

En definitiva, las anteriores medidas quebrantan el principio de afección de los ingresos crediticios de largo plazo a la financiación de inversiones, permitiendo que las Entidades locales transformen su deuda comercial en deuda financiera. Y rompen también con el resto de reglas fiscales al no exigir el cumplimiento de la limitación del 110% de los ingresos corrientes liquidados ni disponer de ahorro neto positivo. Bellod Redondo (2014) afirma que a partir de 2009, ante la intensidad y duración de la crisis económica, las reglas fiscales instituidas por la LRHL han quedado, de facto, en suspenso, entrando en una fase de provisionalidad normativa e intervención permanente de las entidades locales por el Gobierno de la nación.

Si bien, hay que insistir que las anteriores medidas excepcionales, a las que hay que añadir el Fondo Estatal de Inversión Local y el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local, además del propósito de aliviar la especial incidencia de la crisis sobre la solvencia de los ayuntamientos, han tenido por «objetivo último (.../...) la recuperación de la actividad económica», tal como se admite en la exposición de motivos del citado RD-ley por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a los proveedores. En definitiva, las

⁹⁵ Programa Anual de Fiscalización para el ejercicio 2013 del Tribunal de Cuentas.

anteriores normas son en buena parte medidas fiscales expansivas instrumentadas a través de los municipios.

En la tabla 3.1 figura un resumen de los principales cambios legales de los límites de endeudamiento producidos durante nuestro periodo de estudio, y cuyo incumplimiento obliga a solicitar autorización al órgano que ejerza la tutela financiera para concertar una nueva operación de crédito.

Tabla 3.1. Evolución legal de los límites cuantitativos del endeudamiento a medio y largo plazo de las Entidades locales (periodo 1988-2011), cuyo incumplimiento obliga a solicitar autorización al órgano que ejerza la tutela financiera

	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)
FINALIDAD	Financiación de inversiones I(t) / OC(t) > 1	Idem Ley 39/1988	Ídem Ley 39/1988	Idem Ley 39/1988
AHORRO NETO (AHN)	No se establece ningún límite.	Se introduce por primera vez esta magnitud. 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: - 2% RC(t-1) < AHN(t-1)	Nueva regulación. No se podrán concertar nuevas operaciones si el ahorro neto resulta de signo negativo: AHN(t-1) ≥ 0	Idem Ley 50/1998. No se podrán concertar nuevas operaciones si el ahorro neto resulta de signo negativo: AHN(t-1) ≥ 0
NIVEL DE ENDEUDAMIENTO:	En general, se exigirá autorización para concertar nuevas operaciones de crédito, salvo: – cuando la cuantía de la operación de crédito proyectada, OC(t) , no rebase el 5% de los recursos corrientes liquidados en el último presupuesto liquidado, RC(t-1) . OC(t) ≤ 5% RC(t-1) – cuando el crédito se destine a financiar obras y servicios incluidos en planes provinciales y programas de cooperación económica local aprobados debidamente. Y, en todo caso, será necesaria la autorización, cuando la carga financiera anual, CF(t) , derivada de las suma de las operaciones vigentes y de la proyectada exceda del 25% de los recursos corriente liquidados en el último presupuesto liquidado. CF(t) < 25% RC (t-1)	Idéntica regulación que en la Ley 39/1988.	Nueva regulación: desaparece como límite la «carga financiera», que se sustituye por la «deuda viva»: El volumen total del capital vivo de las operaciones de crédito vigentes, D(t) , no supere el 110% de los ingresos corrientes liquidados o devengados en el ejercicio inmediatamente anterior. D(t-1) ≤ 110% RC(t-1)	Nueva definición de «deuda viva»: El volumen total del capital vivo de las operaciones de crédito vigentes, D(t) , incluida la operación proyectada, OC(t) , no supere el 110% de los ingresos corrientes liquidados o devengados en el ejercicio inmediatamente anterior. [D(t-1) + OC(t)] ≤ 110% RC(t-1)

Fuente: Elaboración propia a partir de LRHL, Ley 13/1996, Ley 50/1998, y TRLRHL

CAPÍTULO IV. UNA APROXIMACIÓN EMPÍRICA A LA EFICACIA DE LAS REGLAS FISCALES

En el capítulo precedente nos hemos referido a los argumentos que justifican el recurso a la deuda por parte de los gobiernos locales, a la conveniencia de que el mismo esté sujeto a control y los mecanismos para ello, con especial referencia a las reglas fiscales predeterminadas y, de forma particular, a las distintas restricciones a las que han estado sujetas las Entidades locales españolas. En este sentido, el análisis ha sido básicamente normativo. En este capítulo desplazaremos el centro de atención a evaluar empíricamente el grado de cumplimiento de los límites al endeudamiento por parte de los gobiernos municipales valencianos, y si los mismos se han mostrado eficaces para contener los niveles de deuda.

Dafflon (2002) señala que mucho se ha dicho sobre los efectos de los déficits presupuestarios y de la deuda local en la literatura sobre federalismo fiscal, pero pocos estudios empíricos han analizado cómo funciona realmente la disciplina presupuestaria en este nivel de gobierno. Por su parte, Utrilla (2008) subraya que no sólo sobre el marco normativo sino también sobre el comportamiento real del mismo, son los ejes sobre los que debe girar el análisis del endeudamiento del sector público local. Nuestras Haciendas municipales no son una excepción a esta situación. Frente a una abundante literatura teórica sobre el marco institucional que regula la deuda de las

entidades locales, hay muy pocas investigaciones empíricas sobre el cumplimiento de las reglas fiscales que limitan el acceso al crédito.

Tras analizar en el anterior capítulo las restricciones que se han aplicado en nuestro país, vamos ahora a contrastar la efectividad de las mismas, utilizando para ello una muestra de 147 municipios valencianos, durante el periodo 1992-2011, que abarca cuatro elecciones municipales, lo que asegura una amplia variación en el tiempo del signo político y fortaleza de los gobiernos, lo que nos permitirá analizar la posible influencia sobre el endeudamiento local de dichos factores políticos. La amplia extensión temporal posibilita estudiar también 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.

Tras esta introducción, estructuramos el capítulo de la siguiente manera. Antes de abordar el análisis empírico, en el apartado 1 se presenta una breve exposición de la economía política del endeudamiento local, sin mayor pretensión que la de encuadrar el tema desde una óptica general del vínculo existente entre la política y la economía. En el apartado 2, revisaremos la literatura empírica. En el apartado 3, las características de la muestra, sus fuentes, magnitudes utilizadas en el cálculo de las ratios y la metodología seguida. En el apartado 4, evaluaremos el cumplimiento de las reglas fiscales, y en el 5, veremos si este guarda relación con la ideología y la fortaleza política. En el último apartado, que será el 6, presentaremos las principales conclusiones.

1. LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL ENDEUDAMIENTO

Los análisis y explicaciones que nos proporciona la ciencia económica de los asuntos públicos tienden a mejorar cuando se tiene en cuenta la interrelación existente entre la política y la economía (Bosch y Suárez-Pandiello, 1994; Bosch *et al.*, 2012). Desde ese enfoque, basado en la teoría de la elección pública, además de evaluar la eficacia de las reglas fiscales legales que limitan el recurso a la deuda, queremos también contrastar si su posible incumplimiento presenta un comportamiento diferenciado marcado por el sesgo ideológico del gobierno local y según si este cuenta o no con mayoría absoluta.

En el estudio de los determinantes del endeudamiento local, una parte de la literatura plantea que las diferencias ideológicas desempeñan un importante papel al simplificar ante los ciudadanos las opciones de elección (Downs, 1972), proyectándose de un modo trascendente en las decisiones que los partidos gobernantes adoptan sobre los impuestos, la deuda o el déficit. Así, se atribuye a los partidos de izquierda ser más proclives que los de derecha a incrementar la presión fiscal y la deuda para atender un mayor gasto público (Alesina y Sachs, 1988; Borge, 1995; Allers *et al.*, 2001), financiar el déficit público (Lago-Peñas y Lago-Peñas, 2008), o para equilibrar el presupuesto ante una caída de los ingresos (Castells *et al.* 2004). Sin embargo, esta hipótesis no deja de ser controvertida, al sugerirse en otros trabajos empíricos que la ideología ejerce escasa influencia, dado que en las economías y democracias desarrolladas queda escaso margen para la ideología en la política económica (Benito y Bastida, 2004; Von Hagen, 1991; Von Hagen y Vabo, 2005).

Una segunda hipótesis afirma que el marco institucional condiciona el éxito o fracaso de las políticas gubernamentales (González-Páramo, 2001). En este sentido, la normativa electoral puede potenciar un aumento del endeudamiento en la medida que facilite gobiernos minoritarios o de

coalición, debido a que los mismos tienden a satisfacer las demandas de todos sus componentes, con un nivel inferior de riesgo electoral porque los votantes son menos capaces de asignar la responsabilidad concreta a cada partido del gobierno (Roubini y Sachs, 1989; Solé-Ollé, 2000 y 2006; Borge, 2005; Borge y Tovmo, 2007). Por el contrario, gobiernos donde el alcalde es de un partido con mayoría absoluta, les es más fácil mantener el control fiscal (Von Hagen y Vabo, 2005).

Finalmente, una tercera hipótesis considera que otro factor que puede repercutir en un mayor endeudamiento es la existencia de un *ciclo de deuda* de origen político en torno a las citas electorales (Alesina y Tabellini, 1990; Persson y Svensson 1989; Geys, 2007). La teoría de la elección pública argumenta que, cuando se acercan las elecciones, los políticos en el gobierno pueden tener incentivos para financiar con deuda un mayor nivel de gasto, sin que la ciudadanía perciba un aumento en su carga fiscal (Buchanan, 1967). La idea subyacente es que, si los resultados que los votantes asocian a la gestión del gobierno son buenos, aumentará el apoyo electoral al mismo en los próximos comicios. También se argumenta que la expectativa de perder las próximas elecciones, los políticos en el gobierno tienen incentivos para incrementar la deuda para limitar las opciones políticas de los futuros gobernantes.

2. REVISIÓN DE LA LITERATURA EMPÍRICA

En cuanto a los estudios empíricos sobre el cumplimiento de las limitaciones al endeudamiento municipal en nuestro país, Bastida (2003), con datos de una muestra aleatoria de 130 municipios valencianos durante un periodo de cinco años (1994-1998), concluye que el incumplimiento no es elevado, destacando únicamente los límites del ahorro neto y de superávit no financiero, si bien este último no era aún exigible. En una muestra más amplia de 180 municipios valencianos durante el periodo 1994-2000, Bastida y

Benito (2005) encuentran unos resultados similares a los anteriores, siendo el requisito de la capacidad de financiación el más incumplido. También observan una relajación significativamente superior de la carga financiera y deuda total en los ayuntamientos mayores de 20.000 habitantes. Finalmente, estos autores cruzan el signo político del partido gobernante con el incumplimiento de límites, y concluyen que el comportamiento de los ayuntamientos en cuanto a respetar las restricciones de endeudamiento no se ve influido por la orientación política del gobierno local.

Vallés *et al.* (2003), con datos agregados por estratos de población a nivel nacional desde 1988 hasta 2000, destacan que si bien el recurso al endeudamiento y el *stock* de deuda han tenido una evolución muy estable respecto al PIB, hay síntomas claros para poder afirmar que los municipios españoles han incumplido el requisito de destinar la deuda a cubrir únicamente gastos de capital, y que tampoco se respeta el límite máximo permitido para la carga financiera. Estos mismos autores (Vallés *et al.* 2005), con información individualizada de 1.001 municipios desde 1995 hasta 1999, encuentran los mismos incumplimientos que en el anterior trabajo, a los que se añade el relativo al ahorro corriente neto.

Por su parte, Utrilla (2008), también con datos agregados a nivel nacional para el periodo 2000-2006, señala la mala evolución del ahorro neto generado en las entidades locales, que pone de manifiesto el problema de su sostenibilidad a medio plazo, y el aumento de la deuda del conjunto de las corporaciones locales por encima de la del conjunto de las administraciones públicas.

Finalmente, en un estudio con datos de 89 municipios valencianos mayores de 5.000 habitantes para el periodo 1993-2009, Vila (2012) encuentra un alto grado de incumplimiento de los límites legales vigentes en cada momento, e

indicios de que los gobiernos locales de derecha presentan una mayor transgresión de los mismos que los de izquierda.

Tabla 4.1. Resumen de la literatura empírica española sobre la efectividad de las restricciones legales al endeudamiento local

Autor	Muestra utilizada (periodo analizado)	Principales conclusiones
BASTIDA (2003)	130 Ayuntamientos valencianos. (1994-1998)	– El incumplimiento no es elevado, excepto en el caso del ahorro neto positivo.
BASTIDA Y BENITO (2005)	180 Ayuntamientos valencianos. (1994-2000)	– Resultados similares a Bastida (2003). – Los ayuntamientos > 20.000 habitantes presentan mayor incumplimiento de los límites de carga financiera y deuda viva. – El signo político no influye en el grado de cumplimiento.
VALLÉS <i>et al.</i> (2003)	Datos agregados a nivel nacional. (1988-2000)	– Indicios de que no se destina la deuda a financiar inversiones. – No se respeta el límite de la carga financiera.
VALLÉS <i>et al.</i> (2005)	1.001 Municipios españoles. (1995-1999)	– Encuentran los mismos incumplimientos que en Vallés <i>et al.</i> (2003). – Alto incumplimiento del límite del ahorro neto positivo.
UTRILLA (2008)	Datos agregados a nivel nacional. (2000-2006)	– Negativa evolución del ahorro neto. – Aumento de la deuda de local por encima del resto de AAPP.
VILA (2012)	89 Ayuntamientos valencianos mayores de 5.000 habitantes. (1993-2009)	– Elevados niveles de incumplimiento. – Indicios de que los gobiernos locales de derecha trasgreden más los límites.

3. CARACTERÍSTICAS DE LA MUESTRA, FUENTES ESTADÍSTICAS, VARIABLES UTILIZADAS EN EL CÁLCULO DE LAS RATIOS, Y METODOLOGÍA SEGUIDA

3.1. Características de la muestra y fuentes estadísticas

Hemos efectuado el análisis a partir de una muestra de 147 municipios valencianos⁹⁶ mayores de mil habitantes para los que se dispone de información en todos los ejercicios del periodo 1992-2011, y que en este último año representan más del 82% de los habitantes de la Comunidad.⁹⁷ Como ya se ha indicado, la ventaja de esta muestra radica en que nos permite disponer de un amplio periodo temporal, formado en cada corte transversal por los mismos ayuntamientos, lo que dota de coherencia a las ratios obtenidas, mientras que su principal inconveniente es la ausencia de representación de municipios pequeños, por lo que los resultados obtenidos pueden no ser representativos para los mismos.

Tabla 4.2. Ayuntamientos y habitantes en la Comunidad Valenciana (sin la ciudad de Valencia) en 2011, y composición de la muestra utilizada

Estrato de población (habitantes)	Número			Muestra			
	ayuntamientos	Habitantes	%	ayuntamientos	%*	Habitantes	%
h < 2.000	301	213.167	4,94				
2.000 < h < 5.000	82	260.323	6,03	20	24,39	74.153	1,72
5.000 < h < 20.000	94	927.264	21,47	69	73,40	720.854	16,69
20.000 < h < 50.000	50	1.397.435	32,36	44	88,00	1.244.798	28,82
50.000 < h < 100.000	10	673.585	15,60	10	100,00	673.585	15,60
h > 100.000	4	846.933	19,61	4	100,00	846.933	19,61
	541	4.318.707	100,00	147		3.560.323	82,44

(*) Porcentaje sobre el número de ayuntamientos de cada estrato de población.

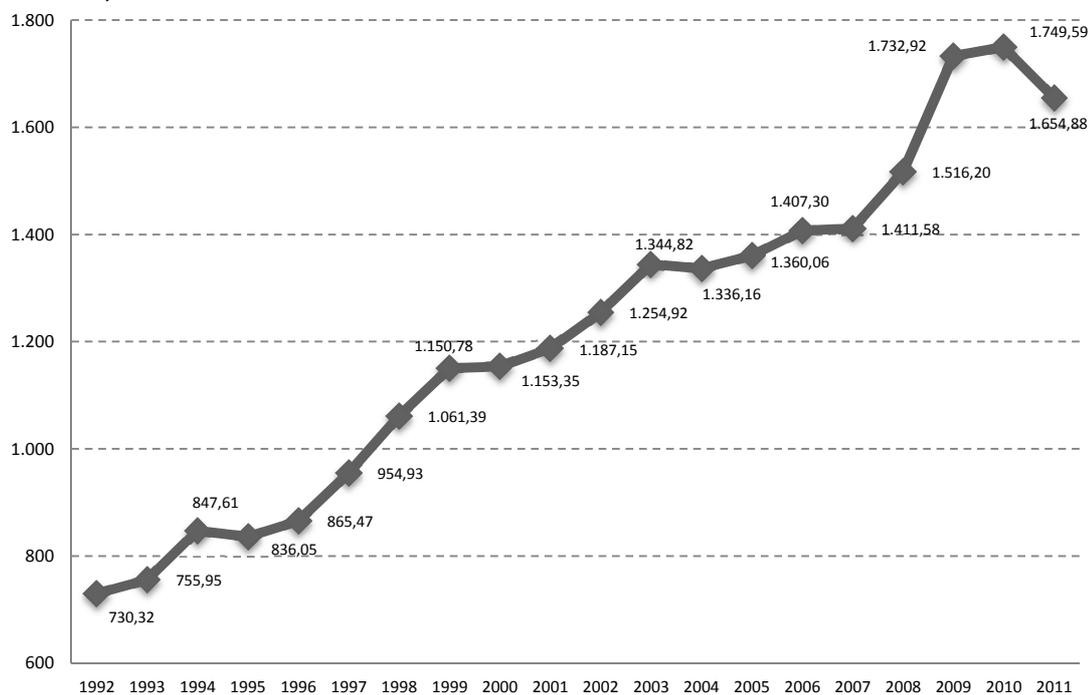
⁹⁶ De la que hemos excluido la ciudad de Valencia, dado que su nivel de endeudamiento supera, en promedio, el 24,50% del resto de municipios valencianos, lo que distorsionaría la muestra, como ya señalamos en el capítulo I.

⁹⁷ Los municipios mayores de 5.000 habitantes que forman parte de la muestra son 127, de un total de 158, y son los únicos de los que hemos podido obtener información de la liquidación de sus presupuestos y deuda viva para todos los años considerados. Esta falta de presentación de los estados contables no ha debido ser excepcional cuando la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, establece para aquéllas Entidades locales que incumplan con la obligación de remitir al Ministerio de Economía y Hacienda la información relativa a la liquidación de sus presupuestos, la retención de entregas mensuales a cuenta de la participación de los tributos del Estado que les corresponda.

Fuente: DGCFEL.

Por su parte, la deuda viva de los municipios que componen la muestra es, en promedio, el 94,03% del endeudamiento total de los ayuntamientos valencianos (sin la ciudad de Valencia). En el gráfico 4.1 representamos su evolución en euros constantes, y a la vista del mismo podemos avanzar que si el objetivo de las reglas fiscales era evitar o limitar su crecimiento, no parece que lo hayan logrado. De hecho, la deuda viva ha aumentado continuamente en términos reales, pasando de poco más de 730 millones de euros en 1992 hasta los casi 1.750 millones en 2010, para descender hasta 1.655 millones en 2011. En definitiva, en apenas dos décadas, se ha más que doblado.

Gráfico 4.1. Evolución de la deuda viva de los ayuntamientos que componen la muestra, en millones de euros constantes

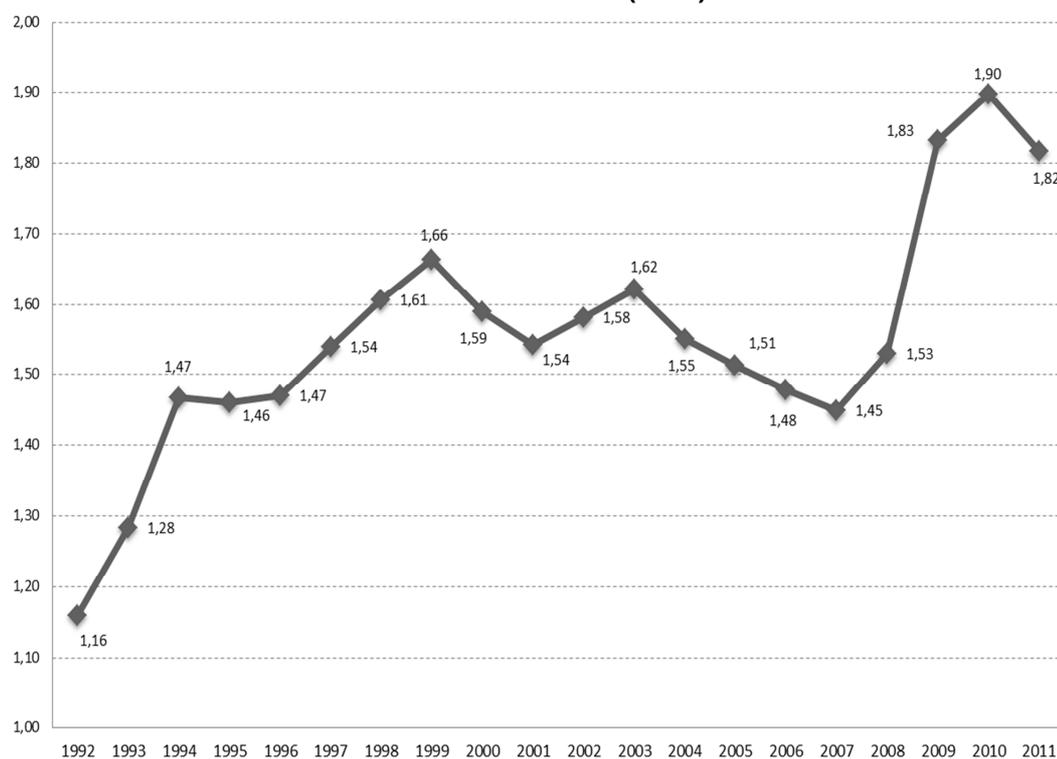


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la SC y de la DGCFEL.

Si ahora relacionamos la deuda con el PIB regional para situar la misma en el contexto económico de la Comunidad Valenciana, cuya evolución

representamos en el gráfico 4.2, donde diferenciamos tres periodos. Una primera fase, hasta 1999, donde la deuda crece más rápidamente que el PIB, pasando de un porcentaje del 1,16 al 1,66%. Una segunda etapa, a partir de 2000, de disminución de la deuda respecto al PIB (si bien con dos repentes en 2002 y 2003, pero sin llegar a alcanzar el valor de 1999), y hasta 2007, donde la ratio se sitúa en el 1,45% del PIB (por debajo del valor de 1995). Con el cambio de signo del ciclo económico en 2008, se inicia un nuevo periodo en el que la deuda vuelve a crecer, y esta vez de forma vertiginosa, tanto en valores absolutos como en porcentaje sobre el PIB,⁹⁸ alcanzando en 2010 un valor máximo del 1,90%, si bien en 2011 se sitúa en el 1,82%.

Gráfico 4.2. Evolución de la deuda viva de los ayuntamientos que componen la muestra sobre el PIB de la Comunidad Valenciana (en %)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la SC, de la DGCFEL, y del INE.

⁹⁸ Las tasas de variación del PIB valenciano son negativas en 2009, 2010 y 2011 (-4,6, -2,5 y -1,2 respectivamente —tabla 1.6, del capítulo I—).

En cuanto a las fuentes estadísticas son las mismas que venimos utilizando hasta ahora. Para el cálculo de las diferentes ratios hemos utilizado los datos de presupuestos liquidados (obligaciones reconocidas netas y derechos reconocidos netos) de la DGCFEL. Por su parte, los valores de deuda viva los hemos obtenido de la página electrónica de la SC: los del periodo 1992-2005 corresponden al *endeudamiento explícito* que figura en la información relativa del balance de situación de cada Entidad, mientras que para los ejercicios 2006-2011 hemos considerado el *estado de la deuda a 31 de diciembre* a largo y corto plazo (en moneda nacional y extranjera) que aparece en los informes anuales de la cuenta general de las Entidades locales que realiza la Sindicatura.⁹⁹

3.2. Variables utilizadas en el cálculo de las ratios

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 I_t / OC_t , siendo I_t el importe de las obligaciones reconocidas de los capítulos 6 y 7 del presupuesto de gastos liquidado en el ejercicio, y OC_t el importe de los derechos reconocidos del capítulo 9 del presupuesto de ingresos. 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.

Para obtener las magnitudes de referencia que establecen límites a las operaciones de endeudamiento, hemos calculado los recursos corrientes, RC_{t-1} , como el total de los derechos liquidados de los capítulos 1, 2, 3, 4 y 5 del estado de ingresos del ejercicio anterior, mientras que la carga financiera del ejercicio corriente, CF_t , atañe a los capítulos 3 y 9 del estado de gastos. El ahorro neto del último ejercicio liquidado ($t-1$), AHN_{t-1} , se ha estimado

⁹⁹ Elaborada según la Instrucción de Contabilidad de 2004.

como diferencia entre RC_{t-1} y los gastos corrientes (obligaciones reconocidas por los capítulos 1, 2 y 4 del estado de gastos), minorada por la carga financiera (servicio de la deuda) del ejercicio corriente. No obstante, la minoración debería realizarse, de acuerdo con la LRHL, por la anualidad teórica de cada uno de los préstamos y empréstitos avalados a terceros pendientes de reembolso, excluidas las operaciones de crédito garantizadas con hipotecas sobre bienes inmuebles, y en su cálculo no deberían incluirse las obligaciones reconocidas derivadas de modificaciones de créditos que hayan sido financiadas con remanente líquido de tesorería. No hemos podido realizar dichos ajustes por falta de información, por lo que el ahorro neto «presupuestario» utilizado resulta una aproximación al ahorro neto «legal», si bien consideramos que el sesgo introducido, que en unos casos será positivo y en otros negativo, no debe de ser en conjunto, especialmente significativo.

Respecto al volumen total de capital vivo al inicio del ejercicio, D_{t-1} , hasta la entrada en vigor del TRLRHL esta magnitud viene referida únicamente a las «operaciones vigentes», es decir, al volumen de deuda viva, y a partir del mismo incluye además la «operación proyectada»: $D_{t-1} + OC_t$. 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.

En cuanto a la estabilidad presupuestaria, EP_{t-1} , si bien la LGEP habla de capacidad/necesidad de financiación en términos de contabilidad nacional, la hemos calculado como diferencia entre los ingresos y gastos no financieros del ejercicio anterior (resta entre los siete primeros capítulos de ingresos y los siete primeros de gastos). Sobre el resultado obtenido de esta forma,

deberían aplicarse varias correcciones,¹⁰⁰ 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 en el presupuesto se anoten como una adquisición de activos (capítulo 8 de gastos), deben considerarse subvenciones de capital y, en consecuencia, 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. La corrección sobre los ingresos impositivos tiene un importante impacto cuantitativo, por lo que su no realización introduce un sesgo al alza en el valor de esta magnitud.

Tabla 4.3. Definición y cálculo de las variables utilizadas

Variable	Definición y cálculo
I_t	Gastos de capital (inversiones). Capítulos 6 y 7 de gastos.
OC_t	Operaciones de crédito del ejercicio (nuevo endeudamiento). Capítulo 9 de ingresos.
RC_{t-1}	Ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior. Σ Capítulos 1 a 5 de ingresos.
AHN_{t-1}	Ahorro neto del ejercicio anterior. Σ Capítulos 1 a 5 de ingresos – Σ Capítulos 1, 2, 3, y 9 de gastos.
D_{t-1}	Deuda viva acumulada, tanto a corto como a largo plazo, al cierre del ejercicio anterior.
$D_{t-1} + OC_t$	Deuda viva acumulada y capítulo 9 de ingresos del ejercicio corriente.
EP_{t-1}	Estabilidad presupuestaria. Σ Capítulos 1 a 7 de ingresos – Σ Capítulos 1 a 7 de gastos, del ejercicio anterior.

En la tabla 4.3 se muestran los capítulos de ingresos y gastos de la estructura presupuestaria de las entidades locales que hemos utilizado para construir los ratios indicadas en los párrafos anteriores. Las mismas han sido calculadas para todos los ejercicios a partir de 1993, con independencia de

¹⁰⁰ Que atienden a que el SEC95, aplica en unos casos el criterio de caja y en otros el de devengo.

su vigencia, lo que nos permitirá ver si las diferentes reformas legales han introducido, en la práctica, un mayor rigor en el acceso al endeudamiento.

Para determinar el signo político del gobierno municipal hemos considerado como de «derecha» si el partido que ostenta la alcaldía era el PP o Unió Valenciana; mientras que de «izquierda», si era el PSOE, IU, o el Bloc Nacionalista. En cuanto a la fortaleza, hemos considerado que el gobierno es de «mayoría absoluta» si está formado por un solo partido que cuenta como mínimo con la mitad más uno de los concejales, y de «coalición» en cualquier otro caso. Finalmente, los resultados electorales los hemos empleado de la siguiente forma: los correspondientes a las elecciones de 1991 para los años 1994 y 1995; los de las elecciones de 1995 para los años 1996 a 1999, y así sucesivamente (tabla 4.4). Esta forma de proceder viene justificada en que las elecciones locales han tenido lugar en los meses de mayo o junio, con lo que el gobierno entrante se encuentra por regla general con los presupuestos (y la posible nueva operación de crédito) aprobados y en marcha.

Tabla 4.4. Número de alcaldías consideradas según el signo político

Período	DERECHA	IZQUIERDA	«Total»	MAYORÍA*	COALICIÓN
1993-1995	41	106	147	87	60
1996-1999	80	67	147	61	86
2000-2003	84	63	147	78	69
2004-2007	68	79	147	83	64
2008-2011	94	53	147	93	54

(*) Absoluta.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior (<http://www.elecciones.mir.es/>).

3.3. Metodología

Respecto a la metodología seguida, hemos realizado dos pruebas con el estadístico t de Student: en primer lugar, un test de igualdad de medias, que nos permite contrastar la hipótesis nula de que la media poblacional es igual

para los gobiernos locales de derecha o de izquierda, o para los de mayoría absoluta o de coalición, que recurren a nuevas operaciones de crédito, e igualmente si presentan un mismo incumplimiento medio de las reglas fiscales que limitan el recurso al crédito, frente a la hipótesis alternativa de que dichas medias son distintas;¹⁰¹ y en segundo lugar, y para una misma formulación de las hipótesis, hemos contrastado si la media de las diferencias entre los valores de derecha e izquierda y mayoría y coalición, son significativamente diferentes de cero.¹⁰² En las secciones que siguen, y para las diferentes cuestiones que queremos estudiar, se muestran los resultados obtenidos en los diferentes contrastes.

4. EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS LÍMITES LEGALES

Vistas las limitaciones al endeudamiento de los gobiernos locales, así como las características de la muestra y definidas las variables que utilizaremos, pasamos analizar los efectos que sobre el recurso a nuevas operaciones de crédito han tenido dichas restricciones, si han tenido éxito y alcanzan sus objetivos, o si por el contrario, por diversos motivos, no llegan a ser operativas.

Centrándonos en el cumplimiento de los límites legales, en la tabla 4.5 se presenta en la parte (A) el número de municipios que habiendo recurrido a nuevas operaciones de crédito incumplen una o varias ratios. Aunque las reglas fiscales establecidas por la Ley 39/1988, más la fijada para el ahorro neto por la Ley 13/1996, dejaron de estar vigentes a partir de 1999, en que los cambios legislativos desplazan los criterios anteriores de volumen de la operación de crédito y carga financiera por los de ahorro neto positivo y

¹⁰¹ Este procedimiento es el mismo que el descrito en la sección 1 del capítulo II, y utilizado por Brusca y Labrador (1998).

¹⁰² Siguiendo la metodología utilizada para contrastar la existencia de un ciclo de deuda generado por el ciclo electoral por Barber y Sen (1986), en el caso de los gobiernos federales de USA, y por Escudero y Prior (2003), para una muestra de 86 ayuntamientos catalanes mayores de 10.000 habitantes.

volumen de la deuda viva (que a partir de 2005 incluye la operación realizada durante el ejercicio), hemos obtenido todas las ratios para todos los ejercicios de la muestra con la finalidad de obtener una visión más amplia de sus posibles incumplimientos y de su eficacia, correspondiendo el sombreado a los ejercicios en que cada límite ha estado en vigor. La parte (B) muestra la anterior información pero en términos porcentuales sobre el número de ayuntamientos que han recurrido a nuevos créditos.

Un hecho que destaca en la tabla es que el recurso al crédito, $OC_t > 0$, es una fuente de financiación de los presupuestos municipales ampliamente utilizada, con un promedio cercano al 71%, y cuyo empleo no se sitúa en ningún ejercicio por debajo del 58,50% de los ayuntamientos que componen la muestra (valor que corresponde a 2007).

Si observamos la columna de la ratio $I_t / OC_t > 1$, vemos que una parte importante de ayuntamientos han incumplido destinar su nueva deuda a la financiación de inversiones, utilizando parte de sus operaciones de crédito a largo plazo a financiar gastos corrientes. La media de incumplimiento supera el 11,50%, aunque la tendencia es claramente decreciente, como puede apreciarse en el gráfico 4.3. También observamos que las transgresiones presentan valores mínimos en los años electorales, excepto en 2011. Este comportamiento probablemente se encuentra relacionado con el hecho de que el número de ayuntamientos que recurren a la deuda disminuye en los años electorales (excepto en los ejercicios 2003 y 2011), tal como podemos ver en la columna $OC_t > 0$.

Tabla 4.5. Número de municipios que incumplen o incumplirían cada ratio

(Valores absolutos)									
A	OCt > 0	It/OCt > 1	OCt ≤ 5% RCt-1	CFt ≤ 25% RCt-1	AHN ≥ 0	Dt-1 ≤ 110% RCt-1	Dt-1+ OCt ≤ 110% RCt-1	Dt-1+ OCt ≤ 75% RCt-1	EPT-1
1993	113	33	96	23	48	6	22	48	59
1994	119	42	101	32	45	2	18	49	53
1995	100	12	74	10	18	1	9	28	40
1996	108	18	89	11	21	0	9	34	46
1997	112	29	94	16	21	2	12	43	33
1998	112	16	95	10	19	0	14	44	38
1999	104	7	84	2	7	4	10	45	53
2000	113	15	92	10	17	7	17	43	56
2001	110	15	84	9	12	1	9	37	37
2002	110	13	92	4	13	2	10	39	48
2003	113	13	92	5	11	1	5	42	67
2004	101	18	79	6	17	1	9	44	62
2005	99	17	82	0	19	0	3	39	41
2006	96	13	75	5	16	0	7	32	35
2007	86	7	67	0	6	3	4	27	33
2008	93	21	69	4	18	1	5	26	51
2009	101	15	77	7	44	4	13	41	71
2010	90	7	53	4	35	2	4	29	58
2011	97	11	52	1	42	7	9	44	48

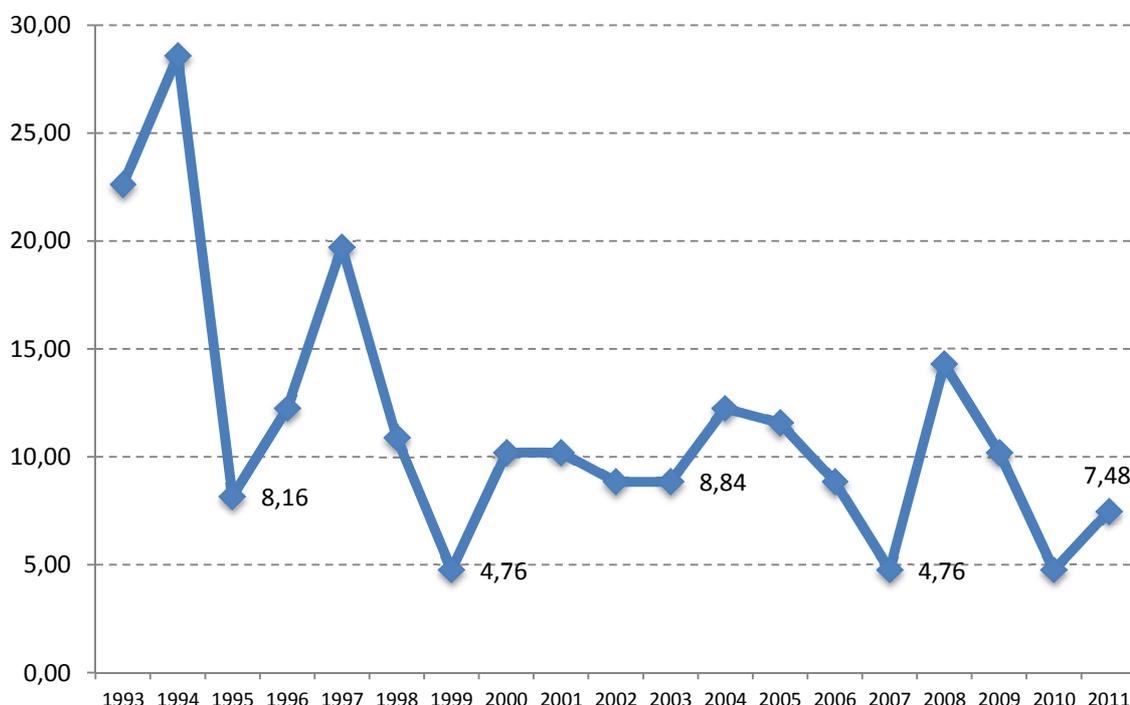
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la SC y de la DGCFEL.

Tabla 4.5. (Continuación) Número de municipios que incumplen cada ratio

(Porcentajes sobre el total de la muestra)									
B	OCt > 0	It/OCt > 1	OCt ≤ 5% RCt-1	CFt ≤ 25% RCt-1	AHN ≥ 0	Dt-1 ≤ 110% RCt-1	Dt-1+ OCt ≤ 110% RCt-1	Dt-1+ OCt ≤ 75% RCt-1	EPT-1
1993	76,87	22,45	65,31	15,65	32,65	4,08	14,97	32,65	40,41
1994	80,95	28,57	68,71	21,77	30,61	1,36	12,24	33,33	36,05
1995	68,03	8,16	50,34	6,80	12,24	0,68	6,12	19,05	27,21
1996	73,47	12,24	60,54	7,48	14,29	0,00	6,12	23,13	31,29
1997	76,19	19,73	63,95	10,88	14,29	1,36	8,16	29,25	22,45
1998	76,19	10,88	64,63	6,80	12,93	0,00	9,52	29,93	25,85
1999	70,75	4,76	57,14	1,36	4,76	2,72	6,80	30,61	36,05
2000	76,87	10,20	62,59	6,80	11,56	4,76	11,56	29,25	38,10
2001	74,83	10,20	57,14	6,12	8,16	0,68	6,12	25,17	25,17
2002	74,83	8,84	62,59	2,72	8,84	1,36	6,80	26,53	32,65
2003	76,87	8,84	62,59	3,40	7,48	0,68	3,40	28,57	45,58
2004	68,71	12,24	53,74	4,08	11,56	0,68	6,12	29,93	42,18
2005	67,35	11,56	55,78	0,00	12,93	0,00	2,04	26,53	27,89
2006	65,31	8,84	51,02	3,40	10,88	0,00	4,76	21,77	23,81
2007	58,50	4,76	45,58	0,00	4,08	2,04	2,72	18,37	22,45
2008	63,27	14,29	46,94	2,72	12,24	0,68	3,40	17,69	34,69
2009	68,71	10,20	52,38	4,76	29,93	2,72	8,84	27,89	48,30
2010	61,22	4,76	36,05	2,72	23,81	1,36	2,72	19,73	39,46
2011	65,99	7,48	35,37	0,68	28,57	4,76	6,12	29,93	32,65
Media	70,78	11,53	62,24	11,56	13,45	1,81	4,08	29,93	35,51
Media	70,78	11,53	55,39	5,69	15,36	1,58	6,77	26,28	33,28

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la SC y de la DGCFEL.

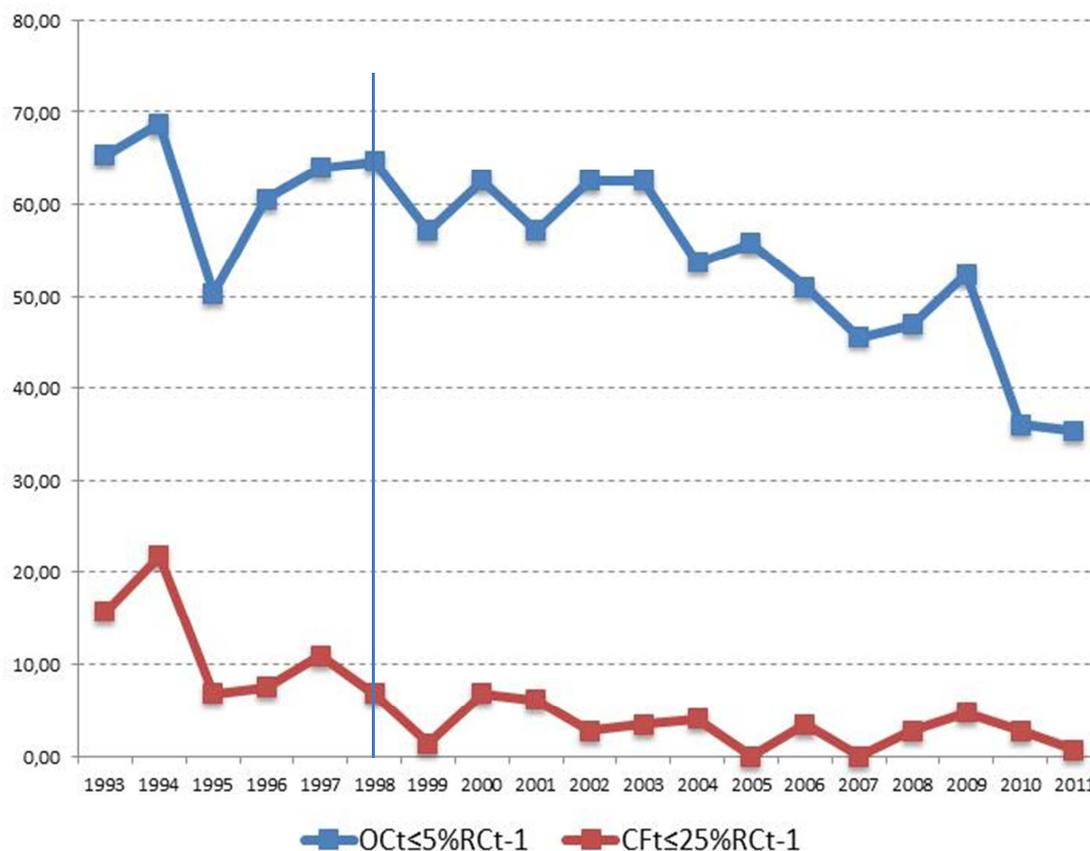
Gráfico 4.3. Evolución del incumplimiento de la regla que establece que las operaciones de crédito deben destinarse a financiar inversiones (no cumplen $I_t / OC_t > 1$), en %



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la parte «B» de la tabla 4.5.

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 muy elevado, superior al 62% durante su vigencia (y superior al 55% durante la totalidad del periodo), de la restricción de que la operación proyectada no supere el 5% de los recursos corrientes (columna $OC_t \leq 5\% RC_{t-1}$). Sin embargo, el criterio del servicio anual de la deuda (columna $CF_t < 25\% RC_{t-1}$), muestra un comportamiento mucho mejor, con un promedio de incumplimiento del 11,56% durante los ejercicios de validez (y de tan solo el 5,69% para el total de años), excepto en los dos primeros años de la muestra (con incumplimientos cercanos al 16% y 22%, respectivamente). De atender al primer límite, y de haberse respetado el mismo, muchos ayuntamientos hubieran tenido excluida esta fuente de financiación (gráfico 4.4).

Gráfico 4.4. Evolución del incumplimiento de las ratios de deuda anual y de la carga financiera sobre los recursos corrientes (en %)



Nota: La línea indica hasta el año en que se exigieron estas ratios.

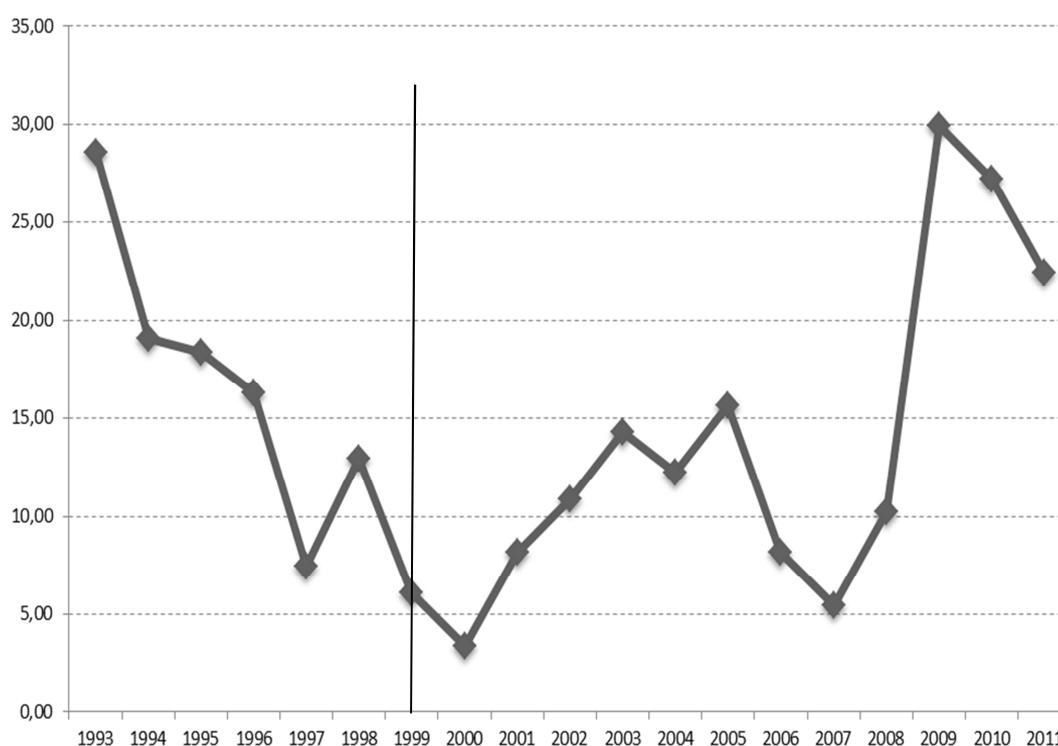
Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la parte (B) de la tabla 4.5.

Por el contrario, la exigencia a partir de 1999 de un ahorro neto positivo¹⁰³ junto con la sustitución de la carga financiera por el volumen de deuda viva como variable de referencia, han supuesto, de hecho, un margen para recurrir al endeudamiento mucho mayor. Así, respecto al ahorro neto (columna $AHN_t \geq 0$), la media del incumplimiento a partir de su exigencia no alcanza el 13,50% (15,36%, si incluimos la totalidad del periodo) de municipios con nuevas operaciones de crédito (si bien presenta una evolución muy errática y una vulneración muy elevada a partir de 2008, después de haber alcanzado el segundo valor más bajo en 2007, gráfico 4.5).

¹⁰³ El criterio de un ahorro neto negativo no superior al 2% de los recursos corrientes, $2\% RC_{t-1} < AHN_t$, sólo estuvo vigente en 1997 y 1998, por lo que nos centramos en la ratio que exige que el valor de esta magnitud sea positivo.

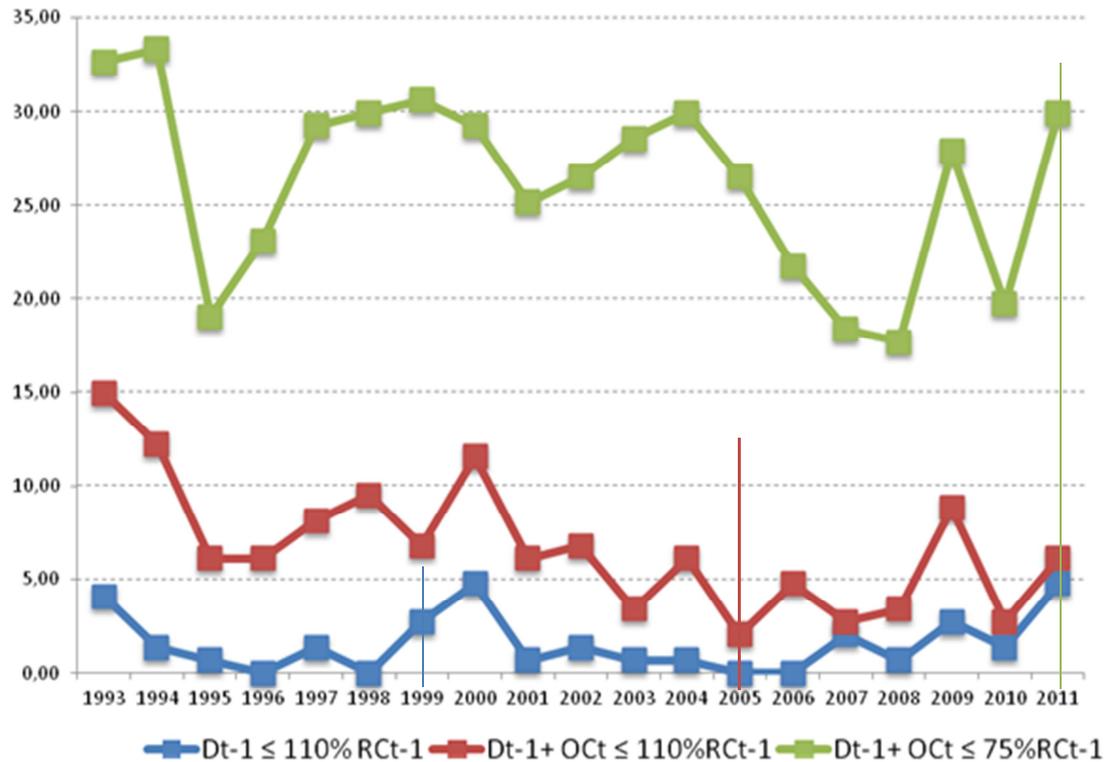
Por lo que se refiere al límite de la deuda viva sobre los ingresos corrientes (columna $D_{t-1} \leq 110\% RC_{t-1}$), su incumplimiento ni tan siquiera llega al 2% entre los años 1999-2004 en que estuvo en vigor (1,58% para el total), por lo que podemos considerar esta regla fiscal como irrelevante. Finalmente, hay un incumplimiento inferior en media en torno al 4% (y cercano al 7% si consideramos todo el periodo) cuando se añade el importe de la operación proyectada (columna $D_{t-1} + OC_t \leq 110\% RC_{t-1}$), exigible desde 2005 hasta 2010, que en la práctica también ha resultado permisivo. Sin embargo, si la ratio se hubiera establecido desde la implantación de esta restricción en el 75% de los recursos corrientes, porcentaje vigente desde 2011, el nivel de transgresión hubiera sido del 30% en dicho año (mientras que el valor medio de incumpliendo hubiera superado el 26%, gráfico 4.6), ratio que resulta mucho más exigente que los anteriores.

Gráfico 4.5. Evolución del incumplimiento de la ratio de ahorro neto positivo (en %)



Nota: La línea indica a partir del año en que se exige esta regla fiscal.

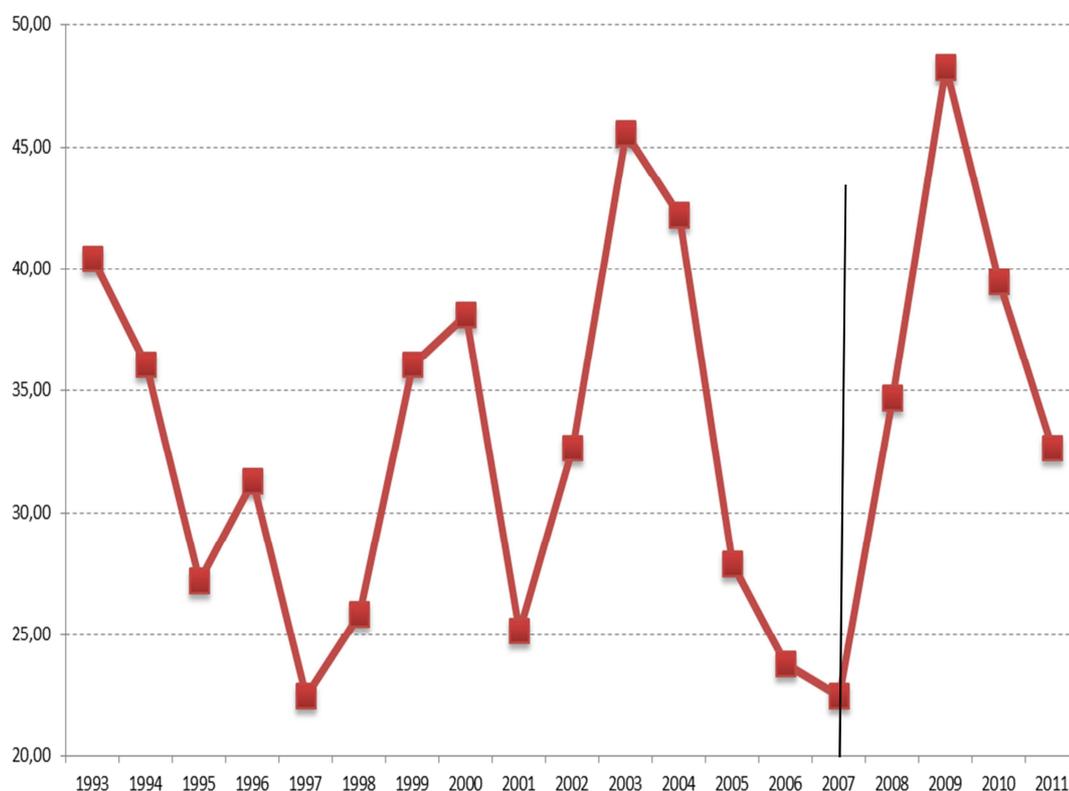
Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la parte (B) de la tabla 4.5.

Gráfico 4.6. Evolución del incumplimiento de la ratio de deuda viva (en %)

Nota: Las líneas indican los años de vigencia de cada límite.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la parte (B) de la tabla 4.5.

Finalmente, el principio de estabilidad presupuestaria (columna EP_{t-1}) presenta un nivel de incumplimiento muy elevado, con un promedio superior al 35,50% desde su exigencia a partir de 2007 (siendo la media de la totalidad del periodo analizado del 33,28%), que alcanza su mínimo valor en 2007, para empeorar notablemente a partir de 2008 con el derrumbe de los ingresos procedentes de la actividad urbanística, alcanzando su peor valor en 2009, con un porcentaje de vulneración superior al 48%. No cabe duda que la demanda de la estabilidad presupuestaria añade una severa restricción para recurrir al crédito al exigir saldos nulos de endeudamiento neto (o negativos), si bien, a la vista de los resultados su alcance efectivo sobre el control del endeudamiento local ha sido muy pobre.

Gráfico 4.7. Evolución del incumplimiento de la estabilidad presupuestaria (en %)

Nota: La línea indica a partir del año en que es exigible la estabilidad presupuestaria.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la parte (B) de la tabla 4.5.

5. SIGNO POLÍTICO, FORTALEZA DEL GOBIERNO LOCAL E INCUMPLIMIENTO DE LAS REGLAS FISCALES

5.1. Nuevas operaciones de crédito, ideología y fortaleza del gobierno

Previamente al estudio del nivel de desempeño de las reglas fiscales según el sesgo ideológico o a la mayoría con que cuenta el gobierno local en el pleno, vamos a examinar la relación que pueda haber entre estas variables políticas y el recurso a nuevo endeudamiento. En la tabla 4.6 figura el número de ayuntamientos que han recurrido a nuevas operaciones de crédito (columna, $OC_t > 0$), y en valores absolutos (parte derecha) y como porcentajes sobre el número de alcaldías de cada signo político (tabla 4.4, parte izquierda), su distribución según el sesgo ideológico de la alcaldía y entre gobiernos con mayoría absoluta de concejales o de coalición.

Tabla 4.6. Ayuntamientos con operaciones de crédito, según la ideología y la fortaleza del gobierno

	<i>Valores absolutos</i>					<i>Porcentajes sobre la tabla 2</i>					
	<i>IDEOLOGÍA</i>		<i>FORTALEZA</i>			<i>IDEOLOGÍA</i>			<i>FORTALEZA</i>		
	<i>Oc t > 0</i>	<i>DERECHA</i>	<i>IZQUIERDA</i>	<i>Mayoría absoluta</i>	<i>Coalición</i>	<i>DERECHA (A)</i>	<i>IZQUIERDA (B)</i>	<i>Diferencia C=(A) - (B)</i>	<i>Mayoría absoluta (D)</i>	<i>Coalición (E)</i>	<i>Diferencia F=(D) - (E)</i>
1993	113	30	83	67	46	73,17	78,30	-5,13	77,01	76,67	0,34
1994	119	30	89	68	51	73,17	83,96	-10,79	78,16	85,00	-6,84
1995	100	21	79	57	43	51,22	74,53	-23,31	65,52	71,67	-6,15
1996	108	64	44	44	64	80,00	65,67	14,33	72,13	74,42	-2,29
1997	112	64	48	45	67	80,00	71,64	8,36	73,77	77,91	-4,14
1998	112	60	52	43	69	75,00	77,61	-2,61	70,49	80,23	-9,74
1999	104	55	49	42	62	68,75	73,13	-4,38	68,85	72,09	-3,24
2000	113	59	54	57	56	70,24	85,71	-15,48	73,08	81,16	-8,08
2001	110	58	52	52	58	69,05	82,54	-13,49	66,67	84,06	-17,39
2002	110	57	53	57	53	67,86	84,13	-16,27	73,08	76,81	-3,73
2003	113	64	49	57	56	76,19	77,78	-1,59	73,08	81,16	-8,08
2004	101	46	55	58	43	67,65	69,62	-1,97	69,88	67,19	2,69
2005	99	49	50	53	46	72,06	63,29	8,77	63,86	71,88	-8,02
2006	96	44	52	54	42	64,71	65,82	-1,12	65,06	65,63	-0,56
2007	86	45	41	47	39	66,18	51,90	14,28	56,63	60,94	-4,31
2008	93	62	31	64	29	65,96	58,49	7,47	68,82	53,70	15,11
2009	101	65	36	66	35	69,15	67,92	1,22	70,97	64,81	6,15
2010	90	64	26	60	30	68,09	49,06	19,03	64,52	55,56	8,96
2011	97	59	38	63	34	62,77	71,70	-8,93	67,74	62,96	4,78
					Media	69,54	71,20	-1,66	69,44	71,78	-2,34
					Des.Típica	6,34	10,21	11,26	4,96	9,06	7,31
					<i>H₀</i>	$\overline{X}_A = \overline{X}_B$	$\overline{X}_C = 0$	$\overline{X}_D = \overline{X}_E$	$\overline{X}_F = 0$		
					<i>P-value</i>	0,198	0,269	0,172	0,172	0,088*	

A la vista de los valores de los estadísticos que figuran en la tabla 4.6, podemos ver que no hay diferencias significativas entre el promedio que muestra la derecha y la izquierda a la hora de recurrir a nuevos créditos, ni entre los gobiernos que cuentan con mayoría absoluta en el pleno y los que se sustentan en una coalición. No obstante, en este último caso, el estadístico de la diferencia de valores presenta un valor significativo, aunque solo al nivel de confianza del 90%, que junto con el valor negativo de la media aritmética, apunta indicios de que son los gobiernos de coalición los que más recurren a nuevas operaciones de crédito. Este hecho puede deberse a algunas de las causas apuntadas con anterioridad: si bien puede parecer que la coalición dificulta la toma de decisiones de endeudamiento, puede resultar más fuerte la tendencia al aumento del gasto que conlleva, pues los concejales del partido o partidos minoritarios necesitan «señalar», o hacer más visible, su labor en el gobierno ante la ciudadanía, intentando evitar que el partido que ostenta la alcaldía monopolice la acción de gobierno, y también de justificar ante sus bases y simpatizantes su decisión de formar parte del mismo.

5.2. Incumplimiento de las reglas fiscales, ideología y fortaleza del gobierno

Para estudiar si el signo político y la robustez del gobierno municipal influyen en el nivel de observancia de las reglas fiscales hemos construido la tabla 4.7, en la que figura, en la parte izquierda, el número de municipios que para cada ejercicio han incumplido al menos uno de los límites vigentes en cada momento, desglosados tanto por su signo político como por la fortaleza del gobierno. En la parte derecha se muestra el porcentaje que los valores absolutos representan sobre la tabla 4.4, es decir, la ratio sobre el número de alcaldías que en cada ciclo político ostentan la derecha y la izquierda, y sobre el número de gobiernos con mayoría absoluta o relativa, según el caso. Insistimos que el «incumplimiento» se obtiene sobre los límites legales vigentes en cada ejercicio.

Tabla 4.7. Municipios con operaciones de crédito que incumplen al menos uno de los límites vigentes, según la ideología y la fortaleza del gobierno

		<i>Valores absolutos</i>				<i>Porcentajes sobre la tabla 2</i>					
		IDEOLOGÍA		FORTALEZA		IDEOLOGÍA			FORTALEZA		
	Im cumplen algún límite	DERECHA	IZQUIERDA	Mayoría absoluta	Coalición	DERECHA (A)	IZQUIERDA (B)	Diferencia C=(A) - (B)	Mayoría absoluta (D)	Coalición (E)	Diferencia F=(D) - (E)
1993	97	27	70	59	38	65,85	66,04	-0,18	67,82	63,33	4,48
1994	102	27	75	57	45	65,85	70,75	-4,90	65,52	75,00	-9,48
1995	74	15	59	50	24	36,59	55,66	-19,08	57,47	40,00	17,47
1996	90	54	36	38	52	67,50	53,73	13,77	62,30	60,47	1,83
1997	94	51	43	38	56	63,75	64,18	-0,43	62,30	65,12	-2,82
1998	95	51	44	37	58	63,75	65,67	-1,92	60,66	67,44	-6,79
1999	22	13	9	6	16	16,25	13,43	2,82	9,84	18,60	-8,77
2000	29	17	12	16	13	20,24	19,05	1,19	20,51	18,84	1,67
2001	22	13	9	11	11	15,48	14,29	1,19	14,10	15,94	-1,84
2002	23	11	12	11	12	13,10	19,05	-5,95	14,10	17,39	-3,29
2003	21	13	8	10	11	15,48	12,70	2,78	12,82	15,94	-3,12
2004	27	9	18	15	12	13,24	22,78	-9,55	18,07	18,75	-0,68
2005	34	16	18	18	16	23,53	22,78	0,74	21,69	25,00	-3,31
2006	27	12	15	16	11	17,65	18,99	-1,34	19,28	17,19	2,09
2007	40	21	19	24	16	30,88	24,05	6,83	28,92	25,00	3,92
2008	63	40	23	42	21	42,55	43,40	-0,84	45,16	38,89	6,27
2009	82	54	28	52	30	57,45	52,83	4,62	55,91	55,56	0,36
2010	64	46	18	43	21	48,94	33,96	14,97	46,24	38,89	7,35
2011	77	48	29	49	28	51,06	54,72	-3,65	52,69	51,85	0,84
					Media	38,37	38,32	0,06	38,70	38,38	0,33
					Des.Típica	20,71	20,46	7,38	20,95	20,40	6,07
					H₀	$\overline{X}_A = \overline{X}_B$	$\overline{X}_C = 0$	$\overline{X}_D = \overline{X}_E$	$\overline{X}_F = 0$		
					P-value	0,497	0,487	0,481	0,411		

Atendiendo a que los valores de los diferentes contrastes estadísticos no son en ningún caso significativos, no podemos rechazar la hipótesis de que el comportamiento respecto a los límites legales no presenta diferencias entre la derecha y la izquierda, o entre gobiernos que cuentan con mayoría absoluta y los que no.

La anterior conclusión se ve reforzada por los estadísticos de la tabla 4.8, que muestra los porcentajes que los gobiernos incumplidores representan sobre aquéllos de cada ideología o fortaleza con $OC_t > 0$, es decir, las ratios resultan en esta nueva tabla de calcular el porcentaje que los valores absolutos de la tabla 4.7, número de «incumplidores», representa sobre los de la tabla 4.6, municipios con operación de crédito en el ejercicio (y no sobre la tabla 4.4, como hemos hecho en la tabla 4.7), donde tampoco ninguna de las pruebas de contraste resulta significativa.

Tabla 4.8. Porcentajes de incumplimiento según ideología y fortaleza sobre aquellos con $OC_t > 0$

	DERECHA (A)	IZQUIERDA (B)	Diferencia $C=(A) - (B)$	Mayoría absoluta	Coalición (E)	Diferencia $F=(D) - (E)$
1993	90,00	84,34	5,66	88,06	82,61	5,45
1994	90,00	84,27	5,73	83,82	88,24	-4,41
1995	71,43	74,68	-3,25	87,72	55,81	31,91
1996	84,38	81,82	2,56	86,36	81,25	5,11
1997	79,69	89,58	-9,90	84,44	83,58	0,86
1998	85,00	84,62	0,38	86,05	84,06	1,99
1999	23,64	18,37	5,27	14,29	25,81	-11,52
2000	28,81	22,22	6,59	28,07	23,21	4,86
2001	22,41	17,31	5,11	21,15	18,97	2,19
2002	18,97	22,64	-3,68	19,30	22,22	-2,92
2003	20,31	16,33	3,99	17,54	19,64	-2,10
2004	19,57	32,73	-13,16	25,86	27,91	-2,04
2005	32,00	35,29	-3,29	33,33	34,04	-0,71
2006	27,27	28,85	-1,57	29,63	26,19	3,44
2007	46,67	46,34	0,33	51,06	41,03	10,04
2008	64,52	74,19	-9,68	65,63	72,41	-6,79
2009	83,08	77,78	5,30	78,79	85,71	-6,93
2010	71,88	69,23	2,64	71,67	70,00	1,67
2011	81,36	76,32	5,04	77,78	82,35	-4,58
<i>Media</i>	54,79	54,57	0,21	55,29	53,95	1,34
<i>Des.Típica</i>	27,91	27,59	5,83	28,53	27,24	8,80
<i>H₀</i>	$\overline{X}_A = \overline{X}_B$	$\overline{X}_C = 0$	$\overline{X}_D = \overline{X}_E$	$\overline{X}_F = 0$		
<i>P-value</i>	0,464	0,439	0,443			0,263

5.3. Tamaño del municipio e incumplimiento de las reglas fiscales

Finalmente, para investigar si sobre el nivel de desempeño de las reglas fiscales influye el tamaño del municipio, medido éste por los intervalos de población que venimos utilizando, siguiendo la misma forma de proceder que en los apartados anteriores, hemos construido en primer lugar la tabla 4.9, en cuya parte (A) se muestra el número de ayuntamientos que han incumplido al menos uno de los límites vigentes en cada tramo junto con el número de municipios del mismo que han recurrido al endeudamiento en cada ejercicio ($OC_t > 0$); en la parte (B) figura la ratio entre los valores de la parte (A), es decir, de «incumplidores», sobre el número de municipios con operaciones de

crédito; y finalmente, en la parte (C) aparecen las diferencias de valores de cada intervalo de población frente al resto.

Al considerar los valores de los estadísticos de contraste de las partes (B) y (C), solo encontramos diferencias relevantes en el tramo de entre 50.001 y 100.000 habitantes y los de población inferior. Por el contrario, el tramo siguiente, las ciudades mayores de 100.000 habitantes, tanto en la diferencia de medias como de valores, no muestran un comportamiento diferenciado respecto al resto.

Tabla 4.9. Incumplimiento de al menos un límite vigente y ayuntamientos con operaciones de crédito en el ejercicio, por tramos de población

A	<i>Valores absolutos</i>									
	Menores de 5.000 hab.		Entre 5.000 y 20.000		Entre 20.001 y 50.000		Entre 50.001 y 100.000		Más de 100.000	
	Incumplen algún límite	Con OCT > 0	Incumplen algún límite	Con OCT > 0	Incumplen algún límite	Con OCT > 0	Incumplen algún límite	Con OCT > 0	Incumplen algún límite	Con OCT > 0
1993	20	22	47	58	22	25	5	5	3	3
1994	17	18	53	63	23	29	6	6	3	3
1995	10	12	38	54	19	25	5	6	2	3
1996	15	17	45	55	21	27	6	6	3	3
1997	18	19	44	57	23	27	6	6	3	3
1998	19	21	43	54	23	27	7	7	3	3
1999	1	15	13	56	5	25	2	5	1	3
2000	4	20	15	59	6	25	3	6	1	3
2001	2	19	11	58	5	23	3	7	1	3
2002	4	16	10	57	5	28	3	7	1	3
2003	0	15	11	59	7	29	2	7	1	3
2004	2	15	9	44	13	31	3	8	0	3
2005	7	13	12	45	9	32	4	8	2	3
2006	5	14	9	36	7	35	4	8	2	3
2007	4	10	15	36	16	31	5	6	0	3
2008	6	8	31	42	20	31	5	8	1	4
2009	6	12	40	42	27	34	5	9	4	4
2010	5	13	29	35	20	31	7	8	3	3
2011	10	12	33	45	24	29	8	8	2	3

Tabla 4.9. (Continuación) Incumplimiento de al menos un límite vigente y ayuntamientos con operaciones de crédito en el ejercicio, por tramos de población

B	Porcentaje de ayuntamientos que incumplen algún límite por tramos de población				
	Menores de 5.000 hab.	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000
1993	90,91	81,03	88,00	100,00	100,00
1994	94,44	84,13	79,31	100,00	100,00
1995	83,33	70,37	76,00	83,33	66,67
1996	88,24	81,82	77,78	100,00	100,00
1997	94,74	77,19	85,19	100,00	100,00
1998	90,48	79,63	85,19	100,00	100,00
1999	6,67	23,21	20,00	40,00	33,33
2000	20,00	25,42	24,00	50,00	33,33
2001	10,53	18,97	21,74	42,86	33,33
2002	25,00	17,54	17,86	42,86	33,33
2003	0,00	18,64	24,14	28,57	33,33
2004	13,33	20,45	41,94	37,50	0,00
2005	53,85	26,67	28,13	50,00	66,67
2006	35,71	25,00	20,00	50,00	66,67
2007	40,00	41,67	51,61	83,33	0,00
2008	75,00	73,81	64,52	62,50	25,00
2009	50,00	95,24	79,41	55,56	100,00
2010	38,46	82,86	64,52	87,50	100,00
2011	83,33	73,33	82,76	100,00	66,67
\bar{X}	52,32	53,53	54,32	69,16	60,96
σ	33,05	28,66	26,91	25,81	35,05
<i>Prueba "t" de igualdad de medias (p-value)</i>					
	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000	
Menores de 5.000 hab.	0,907	0,843	0,098 *	0,451	
Entre 5.000 y 20.000		0,932	0,094 *	0,490	
Entre 20.001 y 50.000			0,147	0,528	
Entre 50.001 y 100.000				0,430	

Tabla 4.9. (Continuación) Incumplimiento de al menos un límite vigente y ayuntamientos con operaciones de crédito en el ejercicio, por tramos de población

C	Diferencias entre los valores porcentuales de la parte «C»									
	Menores de 5.000 habitantes, y				Entre 5.000 y 20.000, y			Entre 20.001 y 50.000, y		Entre 50.001 y 100.000, y
	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000	Más de 100.000
1993	9,87	2,91	-9,09	-9,09	-6,97	-18,97	-18,97	-12,00	-12,00	0,00
1994	10,32	15,13	-5,56	-5,56	4,82	-15,87	-15,87	-20,69	-20,69	0,00
1995	12,96	7,33	0,00	16,67	-5,63	-12,96	3,70	-7,33	9,33	16,67
1996	6,42	10,46	-11,76	-11,76	4,04	-18,18	-18,18	-22,22	-22,22	0,00
1997	17,54	9,55	-5,26	-5,26	-7,99	-22,81	-22,81	-14,81	-14,81	0,00
1998	10,85	5,29	-9,52	-9,52	-5,56	-20,37	-20,37	-14,81	-14,81	0,00
1999	-16,55	-13,33	-33,33	-26,67	3,21	-16,79	-10,12	-20,00	-13,33	6,67
2000	-5,42	-4,00	-30,00	-13,33	1,42	-24,58	-7,91	-26,00	-9,33	16,67
2001	-8,44	-11,21	-32,33	-22,81	-2,77	-23,89	-14,37	-21,12	-11,59	9,52
2002	7,46	7,14	-17,86	-8,33	-0,31	-25,31	-15,79	-25,00	-15,48	9,52
2003	-18,64	-24,14	-28,57	-33,33	-5,49	-9,93	-14,69	-4,43	-9,20	-4,76
2004	-7,12	-28,60	-24,17	13,33	-21,48	-17,05	20,45	4,44	41,94	37,50
2005	27,18	25,72	3,85	-12,82	-1,46	-23,33	-40,00	-21,88	-38,54	-16,67
2006	10,71	15,71	-14,29	-30,95	5,00	-25,00	-41,67	-30,00	-46,67	-16,67
2007	-1,67	-11,61	-43,33	40,00	-9,95	-41,67	41,67	-31,72	51,61	83,33
2008	1,19	10,48	12,50	50,00	9,29	11,31	48,81	2,02	39,52	37,50
2009	-45,24	-29,41	-5,56	-50,00	15,83	39,68	-4,76	23,86	-20,59	-44,44
2010	-44,40	-26,05	-49,04	-61,54	18,34	-4,64	-17,14	-22,98	-35,48	-12,50
2011	10,00	0,57	-16,67	16,67	-9,43	-26,67	6,67	-17,24	16,09	33,33
	-1,21	-2,00	-16,84	-8,65	-0,79	-15,63	-7,44	-14,84	-6,65	8,19
	18,66	16,08	15,77	26,93	9,18	16,59	22,84	13,27	26,22	26,24
P-value	0,786	0,604	0,000***	0,190	0,718	0,001***	0,184	0,000***	0,296	0,202

Los anteriores resultados apuntan a un comportamiento similar y sin diferencias estadísticamente significativo según el tamaño poblacional. Ahora bien, recordemos que los contrastes estadísticos los hemos realizado a partir de las ratios que el número de municipios incumplidores representan sobre aquéllos con operaciones de crédito en el ejercicio en cada tramo. Pero ¿y si como denominador utilizamos, no el número de ayuntamientos con nuevos préstamos, sino el número total del intervalo?

Con la finalidad de responder a la anterior pregunta, hemos construido la tabla 4.10, en la que los porcentajes han sido calculados no sobre el número de ayuntamientos que han recurrido al endeudamiento en cada ejercicio ($OC_t > 0$), como hemos hecho en la tabla 4.9, sino sobre el total de entidades que componen el tramo. De igual modo, para cada intervalo de municipios, la parte (A) de la tabla presenta en la primera columna la cifra de ayuntamientos que transgreden al menos uno de los límites vigentes en cada momento, y en la segunda columna el número total que hay en el tramo; la parte (B) muestra también la ratio en porcentaje de ambos valores, e igualmente, las diferencias de estas entre los diferentes tramos figuran en la parte (C).

Los resultados de la prueba t para la igualdad de medias que figuran en la parte (B) de la tabla 4.10 indican que existen diferencias significativas entre los municipios pequeños, de hasta 20.000 habitantes y el resto, siendo los primeros los que presentan un mayor nivel de respeto a los límites: por ejemplo, la media de incumplimiento de los menores de 5.000 habitantes (28,75%), es menos de la mitad de la que presentan las ciudades de los dos mayores tramos de población (60,45% y 58,77% respectivamente). De hecho, si observamos en la parte (A) los valores absolutos de estos dos últimos intervalos, vemos que en diversos años, todos los municipios comprendidos en los mismos llegan a transgredir los límites.

Si fijamos ahora nuestra atención en los *p-value* de las diferencias de valores entre los tramos de población,¹⁰⁴ parte (C) de la tabla, todas las desigualdades resultan significativas excepto las existentes entre los municipios entre 50.001 y 100.000 habitantes y los mayores de esta última cifra.

Ahora, al utilizar en cada tramo como denominador todos los municipios del mismo, aparecen resultados muy distintos a cuando utilizamos como denominador la cifra de municipios con nuevas operaciones de crédito.

¹⁰⁴ Recordemos que la hipótesis nula del contraste es que la media aritmética de las diferencias es igual a cero.

Tabla 4.10. Incumplimiento de al menos un límite vigente, por tramos de población, y número de ayuntamientos que comprende cada tramo

A	Valores absolutos									
	Menores de 5.000 hab.		Entre 5.000 y 20.000		Entre 20.001 y 50.000		Entre 50.001 y 100.000		Más de 100.000	
	Incumplen algún límite	Número								
1993	20	35	47	74	22	30	5	5	3	3
1994	17	32	53	77	23	29	6	6	3	3
1995	10	31	38	78	19	29	5	6	2	3
1996	15	31	45	77	21	29	6	7	3	3
1997	18	31	44	78	23	28	6	7	3	3
1998	19	31	43	78	23	28	7	7	3	3
1999	1	30	13	79	5	28	2	7	1	3
2000	4	32	15	77	6	27	3	8	1	3
2001	2	30	11	78	5	28	3	8	1	3
2002	4	28	10	76	5	32	3	8	1	3
2003	0	26	11	77	7	33	2	8	1	3
2004	2	26	9	75	13	34	3	9	0	3
2005	7	26	12	73	9	36	4	9	2	3
2006	5	25	9	71	7	39	4	9	2	3
2007	4	23	15	72	16	40	5	9	0	3
2008	6	23	31	71	20	39	5	10	1	4
2009	6	22	40	68	27	43	5	10	4	4
2010	5	21	29	69	20	43	7	10	3	4
2011	10	20	33	69	24	44	8	10	2	4

Tabla 4.10. (Continuación) Incumplimiento de al menos un límite vigente, por tramos de población, y número de ayuntamientos que comprende cada tramo

B	Porcentaje que incumple algún límite vigente sobre el total de cada tramo de población				
	Menores de 5.000 hab.	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000
1993	57,14	63,51	73,33	100,00	100,00
1994	53,13	68,83	79,31	100,00	100,00
1995	32,26	48,72	65,52	83,33	66,67
1996	48,39	58,44	72,41	85,71	100,00
1997	58,06	56,41	82,14	85,71	100,00
1998	61,29	55,13	82,14	100,00	100,00
1999	3,33	16,46	17,86	28,57	33,33
2000	12,50	19,48	22,22	37,50	33,33
2001	6,67	14,10	17,86	37,50	33,33
2002	14,29	13,16	15,63	37,50	33,33
2003	0,00	14,29	21,21	25,00	33,33
2004	7,69	12,00	38,24	33,33	0,00
2005	26,92	16,44	25,00	44,44	66,67
2006	20,00	12,68	17,95	44,44	66,67
2007	17,39	20,83	40,00	55,56	0,00
2008	26,09	43,66	51,28	50,00	25,00
2009	27,27	58,82	62,79	50,00	100,00
2010	23,81	42,03	46,51	70,00	75,00
2011	50,00	47,83	54,55	80,00	50,00
\bar{X}	28,75	35,94	46,63	60,45	58,77
σ	19,58	20,39	23,99	25,45	34,04
<i>Prueba "t" de igualdad de medias (p-value)</i>					
	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000	
Menores de 5.000 hab.	0,288	0,020 **	0,000 ***	0,003 ***	
Entre 5.000 y 20.000		0,159	0,003 ***	0,021 **	
Entre 20.001 y 50.000			0,164	0,225	
Entre 50.001 y 100.000				0,868	

Tabla 4.10. (Continuación) Incumplimiento de al menos un límite vigente, por tramos de población, y número de ayuntamientos que comprende cada tramo

C	Diferencias entre los valores porcentuales de la parte «B»									
	Menores de 5.000 habitantes, y				Entre 5.000 y 20.000, y			Entre 20.001 y 50.000, y		Entre 50.001 y 100.000, y
	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000	Entre 50.001 y 100.000	Más de 100.000	Más de 100.000
1993	-6,37	-16,19	-42,86	-42,86	-9,82	-36,49	-36,49	-26,67	-26,67	0,00
1994	-15,71	-26,19	-46,88	-46,88	-10,48	-31,17	-31,17	-20,69	-20,69	0,00
1995	-16,46	-33,26	-51,08	-34,41	-16,80	-34,62	-17,95	-17,82	-1,15	16,67
1996	-10,05	-24,03	-37,33	-51,61	-13,97	-27,27	-41,56	-13,30	-27,59	-14,29
1997	1,65	-24,08	-27,65	-41,94	-25,73	-29,30	-43,59	-3,57	-17,86	-14,29
1998	6,16	-20,85	-38,71	-38,71	-27,01	-44,87	-44,87	-17,86	-17,86	0,00
1999	-13,12	-14,52	-25,24	-30,00	-1,40	-12,12	-16,88	-10,71	-15,48	-4,76
2000	-6,98	-9,72	-25,00	-20,83	-2,74	-18,02	-13,85	-15,28	-11,11	4,17
2001	-7,44	-11,19	-30,83	-26,67	-3,75	-23,40	-19,23	-19,64	-15,48	4,17
2002	1,13	-1,34	-23,21	-19,05	-2,47	-24,34	-20,18	-21,88	-17,71	4,17
2003	-14,29	-21,21	-25,00	-33,33	-6,93	-10,71	-19,05	-3,79	-12,12	-8,33
2004	-4,31	-30,54	-25,64	7,69	-26,24	-21,33	12,00	4,90	38,24	33,33
2005	10,48	1,92	-17,52	-39,74	-8,56	-28,01	-50,23	-19,44	-41,67	-22,22
2006	7,32	2,05	-24,44	-46,67	-5,27	-31,77	-53,99	-26,50	-48,72	-22,22
2007	-3,44	-22,61	-38,16	17,39	-19,17	-34,72	20,83	-15,56	40,00	55,56
2008	-17,58	-25,20	-23,91	1,09	-7,62	-6,34	18,66	1,28	26,28	25,00
2009	-31,55	-35,52	-22,73	-72,73	-3,97	8,82	-41,18	12,79	-37,21	-50,00
2010	-18,22	-22,70	-46,19	-51,19	-4,48	-27,97	-32,97	-23,49	-28,49	-5,00
2011	2,17	-4,55	-30,00	0,00	-6,72	-32,17	-2,17	-25,45	4,55	30,00
	-7,19	-17,88	-31,70	-30,02	-10,69	-24,52	-22,83	-13,82	-12,14	1,68
	10,35	11,09	9,51	22,43	8,20	12,17	21,92	10,93	23,93	22,95
P-value	0,011**	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***	0,045**	0,760

6. CONCLUSIONES

Valiéndonos de una muestra formada por los 147 ayuntamientos valencianos durante el periodo 1993-2011, hemos efectuado una aproximación empírica a la eficacia de las reglas fiscales aplicables al nivel municipal de gobierno, y si en su posible incumplimiento inciden el signo ideológico, la fortaleza del gobierno local o el tamaño del municipio.

En primer lugar, observamos que un número importante de ayuntamientos no han respetado la regla de oro, destinando una parte de sus créditos a largo plazo no a la financiación de inversiones sino a pagar gastos corrientes, rompiendo así el principio de equidad intergeneracional, lo que además se traduce en un empeoramiento de su solvencia y situación económica.

En segundo lugar, si el objetivo de las modificaciones de las reglas fiscales realizadas a partir de 1999, básicamente la exigencia de un ahorro neto positivo, la sustitución de la carga financiera por el volumen de deuda viva como la variable de referencia, junto con la fijación de un tope máximo de deuda sobre los ingresos corrientes del 110%, y el establecimiento del principio de estabilidad presupuestaria, era hacer más restrictivo el acceso al crédito, no cabe sino concluir que éste no ha sido alcanzado. Basta con comparar las diferentes columnas de la tabla 4.6 para darnos cuenta de ello. Si bien, el error no ha sido el cambio de magnitudes de referencia por las de ahorro neto positivo y volumen de deuda viva, sino establecer un límite tan elevado para esta última magnitud, del 110%, sobre los ingresos corrientes, por lo que parece razonable la reducción de dicho porcentaje hasta el 75% a partir de 2011. Por otra parte, la ausencia de consecuencias prácticas en la legislación ha contribuido a que un gran número de ayuntamientos hayan ignorado los límites legales.

En tercer lugar, el sesgo ideológico o que el gobierno sea de mayoría absoluta o de coalición, no parece afectar al incumplimiento de las reglas fiscales. Este resultado apunta a que las demandas de la ciudadanía de bienes y servicios públicos municipales dejan escaso margen a interpretaciones partidistas.

En cuarto lugar, el tamaño del municipio definido por el tramo de habitantes resulta relevante si el análisis se efectúa sobre el número total de ayuntamientos de cada intervalo de población, siendo los pequeños más respetuosos con las reglas. Pero si el análisis se realiza sólo sobre los que recurren a nuevo endeudamiento, las diferencias desaparecen. En otras palabras, en cómputo global los pequeños municipios aparecen como más respetuosos con las reglas fiscales que los grandes, pero una vez puestos a formalizar nuevos créditos, la vulneración de los límites legales se distribuye sin diferencias entre los distintos tramos de población. Es posible que el primer resultado se deba a que, como vimos en el capítulo II, los municipios de hasta 20.000 habitantes presentan una mejor situación financiera, por lo que la proporción de los mismos que acuden a la deuda para la financiación de sus gastos es inferior a la de las ciudades medias y grandes.

La principal conclusión es que es frecuente la inobservancia de las reglas fiscales establecidas para limitar la deuda local, y no parece que hayan tenido una eficacia elevada a la hora de contener o reducir el endeudamiento acumulado por las haciendas municipales: bien sea porque su transgresión no conlleva consecuencias posteriores, lo que en parte Monasterio (1996) atribuye a la dificultad que existe para «sancionar» a los gobiernos locales de una forma que no aparezca como «política»; o bien porque están mal especificadas o son demasiado rígidas, y cuya exigencia hubiera llevado a que muchos ayuntamientos no habrían podido endeudarse hasta 1999, o demasiado laxas, facilitando en exceso la acumulación de deuda a partir de dicho año.

CAPÍTULO V. FACTORES DETERMINANTES DEL ENDEUDAMIENTO LOCAL

En este capítulo analizaremos los factores que pueden contribuir a explicar el recurso a la deuda financiera en el ámbito de la administración local.¹⁰⁵ Partiremos de variables obtenidas a partir de los presupuestos, a las que añadiremos otras variables con las que pretenderemos recoger características políticas que, a priori, se considera que pueden resultar también relevantes (Cropf y Wendel, 1998). Dentro de los factores políticos consideraremos de forma singular la posible existencia de un ciclo presupuestario, de deuda y de inversión, ligado al calendario electoral.

El capítulo se estructura como sigue. En el apartado 1 se aborda la revisión de la bibliografía empírica española.¹⁰⁶ En el apartado 2 expondremos una sinopsis de las teorías del ciclo político económico y presupuestario, y consideraremos diversas investigaciones de referencia en el ámbito

¹⁰⁵ También en el ámbito municipal, en una línea de investigación complementaria, centrada en la gestión presupuestaria, se sitúan los trabajos de Balaguer (2004), donde se analizan los niveles de eficiencia en la prestación de los servicios; Mora y Montesinos (2007), que abordan la relación entre descentralización administrativa y disciplina presupuestaria; Benito y Bastida (2008) y Benito *et al.* (2009), que evalúan el impacto de la ideología y de la fortaleza política sobre los resultados presupuestarios; Dorta *et al.* (2008), donde se estudia la influencia sobre los programas presupuestarios de la situación financiera y del signo político del equipo de gobierno; León *et al.* (2010), que analizan las teorías de asignación presupuestaria sobre el presupuesto social municipal, y de Zafra *et al.* (2011), sobre el impacto de la crisis económica sobre la condición financiera de los municipios.

¹⁰⁶ Poterba (1995) señala la dificultad de realizar comparaciones internacionales, al tratarse de estructuras presupuestarias y reglas fiscales distintas.

internacional y las aportaciones realizadas en nuestro país, que constituirán el apartado 3. Seguidamente, en un nuevo apartado, el 4, especificaremos el modelo econométrico y describiremos las variables. Por último, en el apartado 5 mostraremos los resultados obtenidos y la discusión de los mismos.

1. REVISIÓN DE LA LITERATURA EMPÍRICA SOBRE EL ENDEUDAMIENTO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL ESPAÑOL

En este punto analizamos los trabajos empíricos que pretenden explicar los factores que determinan el endeudamiento de las haciendas locales españolas. Hemos visto en el capítulo anterior que su justificación principal es la financiación de los gastos de capital. Pero también se aduce la mayor o menor corresponsabilidad fiscal, ligada ésta a la intensidad de uso que se haga de los propios recursos tributarios, el distinto nivel de renta per cápita o de competencias, que podría ocasionar diferencias en las demandas de gasto y con ello en el nivel de deuda. También se arguyen razones de índole política, tales como la ideología del gobierno local, su cohesión, o el grado de competición electoral entre los partidos. Y, asimismo, se apunta la existencia de un comportamiento estratégico del recurso al crédito marcado por el *ciclo electoral*, es decir, a la posible existencia de un *ciclo de deuda* de origen político entorno a las citas electorales.

Dos son las líneas expositivas que seguiremos. En la primera, atendiendo a su cronología, expondremos cada uno de los diversos estudios empíricos, periodo analizado y características de la muestra utilizada, variables empleadas y principales resultados, presentando un resumen de los mismos en la tabla 5.1. En la segunda vertiente expositiva, realizaremos una agrupación de las anteriores investigaciones ocupándonos solo de los resultados obtenidos, con la finalidad, por una parte, de obtener «hechos estilizados» sobre los factores que influyen en el endeudamiento municipal, y por otra, facilitar la comparación de los resultados, tanto entre la literatura referida como con los que obtengamos en esta investigación.

1.1. Una exposición cronológica

El trabajo pionero es el de Brusca y Labrador (1998), que con una muestra correspondiente a ayuntamientos catalanes de más de 5.000 habitantes, con datos de los ejercicios 1993 y 1994 (127 y 121 ayuntamientos, respectivamente), trata de ver en qué medida el nivel de endeudamiento, medido por la ratio deuda per cápita, puede explicarse mediante algunos indicadores contruidos a partir de los presupuestos municipales: los ingresos y gastos por habitante, un índice de ahorro neto, un índice de ahorro bruto, y el déficit presupuestario, a las que se une el número de habitantes. Utilizando un análisis univariante (*t* de Student) y un análisis multivariante mediante un modelo *logit*, llegan a concluir que tanto el gasto por habitante como el ahorro bruto son capaces de explicar el endeudamiento de los municipios, siendo los más endeudados aquellos que tienen un mayor índice de gasto por habitante y un menor ahorro bruto, no resultando significativas el resto de las variables indicadas.

Balaguer (2001) utiliza un panel de datos formado por la totalidad de municipios valencianos para el periodo 1992-1996; como indicador de endeudamiento emplea los pasivos financieros del capítulo 9 del presupuesto de ingresos; y como variables explicativas una batería de variables presupuestarias: los gastos corrientes, de capital y financieros, un índice de ahorro neto, el déficit presupuestario no financiero, y el remanente de tesorería; a las que añade el número de habitantes y el nivel económico del municipio. De todas ellas, resultan significativas los gastos financieros (cuya influencia resulta determinante en el estudio), los gastos de capital, el número de habitantes, el índice de ahorro neto y el déficit no financiero.

Pascual *et al.* (2002) estudian la situación financiera y crediticia de los municipios españoles desagregando dicho análisis para considerar los

distintos estratos de población, recoger la distinta configuración legal de ingresos y competencias que afectan al gasto según la población. Con una muestra de 89 municipios y con datos de los presupuestos municipales de 1988 a 2000, y expresando los mismos como porcentaje de una aproximación a la distribución del PIB por estratos de población, tratan de explicar el endeudamiento municipal (manejando como variable *proxy* el cociente entre ingresos por pasivos financieros y el PIB estimado por estratos de población). Las variables explicativas son los gastos de inversión, la ratio de la carga derivada financiera de la deuda retrasada un periodo (intereses y amortizaciones de la deuda) sobre los ingresos corrientes, con la finalidad de reflejar el límite legal máximo de endeudamiento que contemplaba en los años de referencia del trabajo la LRHL; el ahorro neto (como indicador de la capacidad de cofinanciación); el nivel competencial (con variables ficticias que reflejan el estrato de población); evolución del sistema de financiación (con una variable de «tendencia» que adopta el valor 1 en el primer ejercicio considerado, 2 al segundo año, y así sucesivamente); la responsabilidad fiscal, definida por estos autores como el cociente entre tributos propios (impuestos y tasas) y la aproximación realizada al PIB; y, por último, la renta per cápita. Los resultados que obtienen indican que todas las variables mencionadas resultan significativas.

Los anteriores autores realizan una nueva aproximación econométrica para el periodo de 1995 a 1999, pero con información individualizada de 1.001 municipios, obteniendo unos resultados similares a los anteriores (Vallés, Pascual, y Cabasés, 2005).

La posible relación entre el endeudamiento municipal y el grado de descentralización de los servicios ha sido analizada por Escudero (2002) y Escudero y Prior (2002, 2003), con datos consolidados entre la entidad local y sus entes descentralizados y con valores promedio de los años 1995 y 1996 (con objeto de controlar el problema de que en un determinado año alguna variable se haya alejado de su comportamiento habitual), de los

ayuntamientos catalanes con población superior a los 10.000 habitantes (86 municipios). Toman como variable dependiente la deuda consolidada entre la entidad local, sus Organismos Autónomos y sociedades mercantiles. Sus resultados indican que son los ayuntamientos con mayor nivel de descentralización de servicios a través de empresas mercantiles los que tienen mayores niveles de deuda. Sin embargo, el nivel de descentralización en forma de Organismos Autónomos no resulta significativa. Son también relevantes el nivel turístico del municipio, la renta per cápita, el número de habitantes, el ahorro bruto y el porcentaje de los ingresos obtenidos directamente del ciudadano respecto a los ingresos corrientes. Sin embargo, no resulta significativo el inmovilizado no financiero consolidado, que representa el nivel de inversión acumulada, atribuyendo la falta de significación a que los activos de los ayuntamientos no están correctamente valorados.

Fernández-Llera *et al.* (2004) estudian los factores socioeconómicos, políticos y presupuestarios que motivan el endeudamiento de los municipios, empleando un modelo de datos de panel que incluye observaciones de 100 municipios españoles de tamaño mediano y grande para el periodo 1992-1999. La variable dependiente empleada es la variación neta de pasivos financieros; y como variables explicativas se utilizan la renta familiar disponible para reflejar las características socioeconómicas, un conjunto de variables *dummy* para los determinantes del entorno político e institucionales (grandes ciudades, capitalidad provincial y si se trata de un ayuntamiento de régimen foral) y el ciclo electoral municipal (con valor 1 en el año electoral e inmediato anterior, y 0 en otro caso), y para reflejar la estructura financiera, las inversiones, el ahorro bruto, la capacidad fiscal propia, y el grado de compromiso del gasto (gastos de personal e intereses de la deuda). Los resultados indican que no son significativas las variables renta, capitalidad, régimen foral, y el grado de compromiso del gasto. Por el contrario, sí lo son el ahorro bruto, la capacidad fiscal propia, las inversiones, y la variable ciclo electoral, aunque esta última tiene signo negativo, cuando la teoría postula

que debería ser positivo. Esta contradicción puede deberse a que los gobiernos no cuenten con mayoría absoluta en el pleno, que frenaría el recuso a créditos adicionales por parte de los Ayuntamientos.

Bastida y Benito (2005) estudian el endeudamiento de los ayuntamientos valencianos, a partir de una muestra de 180 ayuntamientos para el período 1994-2000, aplicando un modelo de datos de panel. Emplean como variable dependiente la variación neta de pasivos financieros, y como variables explicativas aplican, en primer lugar, un vector de variables binarias para recoger si el municipio posee un determinado atributo: ayuntamiento costero (turístico), nivel económico alto, estrato de población considerado, e ideología política; y en segundo lugar, un vector de variables financieras: gastos de capital, ingresos de capital, índice de independencia fiscal (formado a partir de los impuestos directos e indirectos), y el resultado presupuestario no financiero. Las variables que resultan significativas son los gastos de capital, el resultado presupuestario no financiero y los ingresos de capital. Por el contrario, la autonomía fiscal del municipio no resulta significativa, como tampoco el carácter turístico, el signo político del gobierno local, el nivel económico, y el tamaño poblacional.

Pascual *et al.* (2008) llevan a cabo una aproximación al endeudamiento de los municipios navarros a través de la estimación de un modelo de datos de panel para el periodo 1995-2003, con información individualizada de 238 municipios. Como variable dependiente utilizan el cociente entre el stock de deuda viva en cada ejercicio y el número de habitantes, y como variables explicativas los gastos de capital, el cociente entre carga financiera e ingresos corrientes del ejercicio anterior, el ahorro neto, los tipos de interés a largo plazo, el valor de los tributos propios por habitante, el importe de las transferencias de capital por habitante, y los ingresos asociados al desarrollo urbanístico del municipio. Todas resultan significativas, aunque en varios casos con signo contrario al esperado, y a excepción de los ingresos procedentes de la actividad urbanística, que aunque su signo negativo corrobora que sustituye el

endeudamiento, no resulta una variable relevante, lo que se atribuye a que se trata de un recurso desigualmente repartido que afecta solo de forma importante a los municipios con mayor dinamismo urbano. No obstante, estos mismos autores, en un nuevo trabajo (Cabasés *et al.*, 2011), para un periodo más amplio, 1995-2007, y con algunos cambios en las variables, obtienen resultados en los que los ingresos por urbanismo sí son significativos.

Zafra *et al.* (2009), en un estudio sobre los factores que condicionan el hecho de que un ayuntamiento tenga un nivel mayor o menor de deuda, a partir de una muestra de 2.275 municipios con más de 1.000 habitantes, divididos por estratos de población, utilizando como variable dependiente la deuda viva per cápita del ejercicio 2008, encuentran evidencia de que las variables que mejor explican el stock deuda dependen del tamaño del municipio: en los más pequeños, hasta 20.000 habitantes, las variables que recogen características socioeconómicas son las más relevantes, mientras que en los tramos que superan el anterior número de habitantes son las variables presupuestarias las que presentan un mayor poder explicativo.

En un trabajo posterior, Zafra *et al.* (2011) con el mismo objetivo que el anterior, con un panel de 1.309 municipios españoles del periodo 2003-2008, obtienen que los factores que condicionan la deuda viva de los ayuntamientos son el tramo poblacional, las magnitudes financieras internas correspondientes a los ingresos fiscales, las subvenciones recibidas y el saldo presupuestario no financiero (presentando estas tres variables signo negativo en sus coeficientes, lo que indica que a mayor valor de las mismas se reduce la necesidad de acudir al endeudamiento), y los gastos de capital; también las circunstancias políticas, representadas por *dummys*, resultan significativas: los gobiernos progresistas y de coalición presentan mayor nivel de endeudamiento; finalmente, las formas de gestión de los servicios públicos presentan un resultado ambivalente: la contratación externa no resulta relevante, mientras que la otra variable utilizada, la creación de empresas públicas, presenta un coeficiente significativo y negativo, lo que se interpreta

como que la constitución de estos entes contribuye a una menor existencia de deuda del ayuntamiento, que traspasa parte de la misma hacia las entidades dependientes.

Guillamón *et al.* (2011) en una evaluación de la deuda pública local en España a partir de una muestra formada por todos los ayuntamientos españoles mayores de 1.000 habitantes (3.253), y con todas las variables referidas al año 2008 (o cuando no ha sido posible, al 2007), encuentran que las variables que mejor explican el endeudamiento municipal (medido por la deuda viva por habitante en 2008), son la población (empleada, primero en su forma continua, y segundo en intervalos en función de los servicios que han de prestar los municipios según la LBRL), el porcentaje de inmigrantes, la renta per cápita, los ingresos por transferencias, impuestos recaudados, y la fortaleza política (los gobiernos más débiles son los que tienen un menor nivel de deuda per cápita). Por su parte, otras variables de tipo político, como la ideología o el género del alcalde, no resultan significativas.

Brusca *et al.* (2012) analizan la posible relación existente entre el endeudamiento de los ayuntamientos y sus niveles de descentralización, a partir de una muestra de 122 municipios catalanes y valencianos con población superior a los 20.000 habitantes, si bien en este caso la variable dependiente es un índice de descentralización administrativa, diseñado a partir del número total de entes dependientes y de un factor corrector en función del tamaño de las empresas dependientes consideradas. Son el tamaño del ayuntamiento (medido por la población), y el nivel de endeudamiento (calculado como media de la deuda viva de los años de 2003 a 2005), las variables que de forma conjunta muestran una mayor capacidad explicativa de la exteriorización de servicios, mostrándose ambas variables significativas y con signo positivo sus coeficientes de regresión.

Balaguer *et al.* (2013), con datos de municipios españoles correspondientes al ejercicio 2008, y estimando en primer lugar una regresión lineal, encuentran

que los gastos de capital, el ahorro neto (con signo del coeficiente negativo), el saldo presupuestario no financiero, el carácter turístico del municipio, su nivel de actividad económica y el color político del gobierno local, son los factores que mejor explican la deuda total por habitante; por el contrario, los ingresos tributarios propios, el gasto comprometido, la densidad de población, o la pertenencia del municipio a una comunidad foral, no resultan factores relevantes. Sin embargo, la significatividad e influencia de las anteriores variables se ve trastocada cuando la estimación se realiza por cuartiles de deuda por habitante, es decir, los determinantes del nivel de endeudamiento de los gobiernos locales son diferentes, en relevancia e influencia, según el nivel específico de deuda que se tenga.

Pérez-López *et al.* (2014), con una muestra de 1.517 municipios españoles para el periodo 2003-2008, investigan también la influencia que sobre la deuda viva de los municipios tiene la creación de entes instrumentales cuyas operaciones quedan fuera de presupuesto (organismos autónomos, entidades públicas y sociedades mercantiles). Sus resultados muestran que la población y las inversiones influyen positiva y significativamente en el nivel de deuda viva, mientras que los ingresos fiscales, las subvenciones, el ahorro neto y el saldo no financiero, presentan coeficientes también significativos y de signo negativo. Por su parte, los factores políticos no resultan relevantes (signo político del partido en la alcaldía, y si este cuenta con mayoría absoluta). Finalmente, los coeficientes relacionados con las formas de gestión de los servicios públicos locales presentan una relación negativa y significativa con los niveles de endeudamiento cuando la gestión se realiza fuera del presupuesto de la entidad.

Tabla 5.1. Resumen *cronológico* de la literatura empírica española sobre el endeudamiento local

Autor y muestra	Variable dependiente	Variables explicativas significativas y signo del coeficiente
BRUSCÁ y LABRADOR (1998) Ayuntamientos catalanes mayores de 5.000 habitantes (127 y 121), en los años 1993-1994.	Deuda per cápita	(+) Gasto por habitante (-) Índice de ahorro bruto
BALAGUER (2001) Totalidad de municipios valencianos, 1992-1996.	Pasivos financieros (capítulo 9 de ingresos)	(+) Gastos financieros (+) Número de habitantes (+) Gastos de capital (+) Saldo presupuestario no financiero (-) Índice de ahorro neto
PASCUAL <i>et al.</i> (2002) 89 Municipios españoles, agrupados por estratos de población, 1988-2000.	Ingresos por pasivos financieros (Cap. 9 ingresos / estimación del PIB local)	(+) Gastos de inversión (-) Carga de la deuda/ ingresos corrientes () Nivel competencial (-) Tendencia del endeudamiento (+) Tributos propios / PIB local (+) Renta per cápita
ESCUADERO (2002), y ESCUDERO y PRIOR (2002) 86 municipios catalanes, valores promedio 1995-1996.	Deuda consolidada (ayuntamiento, OOAA y SM)	(+) Nivel de descentralización en sociedades mercantiles (+) Nivel turístico (+) Renta per cápita (+) Número de habitantes (+) Ahorro bruto (+) Ingresos obtenidos directamente del ciudadano
FERNÁNDEZ-LLERA, <i>et al.</i> (2004) 100 Ayuntamientos españoles medianos y grandes, 1992-1999.	Variación neta de pasivos financieros = (Cap. 9 ingresos –Cap. 9 gastos) / Población	(+) Inversiones reales (-) Ahorro bruto (+) Capacidad fiscal propia (-) Ciclo electoral [el signo debería de haber sido positivo]
BASTIDA y BENITO (2005) 180 Ayuntamientos valencianos, 1994-2000	Variación neta de pasivos financieros = (Cap. 9 ingresos –Cap. 9 gastos) / Cap. 1 a 8 ingresos	(+) Gastos de capital (-) Ingresos de capital (-) Resultado presupuestario no financiero
VALLÉS, <i>et al.</i> (2005) 1.001 Municipios españoles, 1995-1999	Ingresos por pasivos financieros (Cap. 9 ingresos / estimación del PIB local)	Obtienen similares resultados que Pascual, Cabáses y Vallés (2002)
PASCUAL, <i>et al.</i> (2008) 238 Municipios navarros, 1995-2003	Deuda viva por habitante	(+) Gastos de capital (+) Nivel de endeudamiento ejercicio anterior (-) Ahorro neto (-) Tipo de interés (+) Tributos propios
ZAFRA, <i>et al.</i> (2009) 2.275 Municipios españoles referidos al ejercicio 2008.	Deuda viva por habitante	(+) El tamaño de la población resulta determinante en la relevancia de las variables explicativas

Tabla 5.1. (Continuación) Resumen de la literatura empírica española sobre el endeudamiento local

Autor y muestra	Variable dependiente	Variables explicativas significativas y signo del coeficiente
ZAFRA, et al. (2011) 1.309 Municipios españoles, 2003-2008	Deuda viva del ayuntamiento	(+) Gastos de capital (-) Tributos propios (-) Subvenciones recibidas (-) Saldo presupuestario no financiero (+) Ideología progresista (+) Gobiernos de coalición
GUILLAMÓN et al. (2011) 3.253 Municipios españoles referidos al ejercicio 2008.	Deuda viva por habitante	(+) Población (+) Porcentaje de inmigrantes (+) Nivel económico (+) Transferencias recibidas (+) Impuestos propios (+) Fortaleza política
BALAGUER et al. (2013) Municipios españoles referidos al ejercicio 2008.	Deuda viva por habitante	(+) Gastos de capital (-) Ahorro neto (+) Saldo presupuestario no financiero (+) Nivel turístico (+) Nivel de actividad económica Color político del gobierno local
PÉREZ-LÓPEZ et al. (2014) 1.517 municipios españoles, 2003-2008	Deuda viva por habitante	(+) Población (+) Gastos de capital (-) Ingresos fiscales (-) Subvenciones recibidas (-) Ahorro neto (-) Saldo presupuestario no financiero (-) Externalización de los servicios

1.2. Una exposición por resultados

Si ahora desplazamos nuestro interés únicamente sobre los resultados obtenidos en las anteriores investigaciones, podemos destacar los supuestos en que se apoyan, así como las conclusiones que predominan.

En relación con las variables que recogen magnitudes presupuestarias, sobresale que la casi totalidad de los trabajos encuentran que los gastos de capital inciden positivamente en el recurso a la deuda (Balaguer, 2001; Pascual *et al.*, 2002; Fernández-Llera *et al.*, 2004; Bastidas y Benito, 2005;

Vallés *et al.*, 2005; Pascual *et al.*, 2008; y Zafra *et al.*, 2011). Siendo las excepciones Escudero (2002) y Escudero y Prior (2003), donde no resulta relevante el gasto de capital consolidado entre la entidad local, sus Organismos Autónomos y sociedades mercantiles, lo que se atribuye a posibles errores de contabilización, y Zafra *et al.* (2009), que explican este resultado por el diferente horizonte temporal que emplean para la deuda y las inversiones.

El ahorro como fuente de autofinanciación y con ello determinante de las necesidades de endeudamiento, tanto medido en términos brutos (Brusca y Labrador, 1998; y Fernández-Llera *et al.*, 2003 y 2004), como en términos netos (Pascual *et al.*, 2008; y Pérez-López *et al.*, 2014), o estimado como resultado presupuestario no financiero (Balaguer, 2001; Zafra *et al.*, 2011; y Pérez-López *et al.*, 2014), inciden negativamente en la deuda, lo que indica que valores positivos de estas magnitudes disminuyen la necesidad de recurrir al crédito financiero. Nuevamente, los trabajos de Escudero (2002) y Escudero y Prior (2003) muestran un resultado diferente, en el que el ahorro bruto muestra una incidencia positiva sobre la deuda.

Los trabajos de Pascual *et al.* (2002), Escudero (2002), Escudero y Prior (2003); Fernández-Llera *et al.* (2004), Vallés, *et al.* (2005), Pascual *et al.* (2008), y Guillamón *et al.* (2011), muestran evidencia de que la intensidad del uso de la capacidad recaudatoria de los tributos propios tiene un efecto significativo y positivo sobre el endeudamiento, lo que se interpreta como que una mayor disponibilidad de estos recursos favorece un mayor uso del crédito al generar una mayor capacidad de hacer frente a la carga financiera. Por el contrario, los resultados de Zafra *et al.* (2011), y Pérez-López *et al.* (2014), indican una correlación relevante pero negativa con la deuda, lo que se atribuye a que los ingresos fiscales constituyen una fuente de financiación alternativa.

Por lo que respecta a las variables que pretenden recoger elementos del entorno económico y social del municipio, los resultados son más controvertidos que con las variables presupuestarias. El nivel económico (medido por alguna variable *proxy* de la renta), cuyo empleo se justifica en su posible relación con la capacidad fiscal (se espera que cuanto mayor sea la riqueza de los contribuyentes, más elevada será la recaudación tributaria, y en consecuencia, menor la necesidad de endeudarse), o en su posible influencia en una mayor demanda de bienes públicos locales (al atribuirse a los mismos una elasticidad renta positiva), resulta significativo y positivo en Escudero (2002), Escudero y Prior (2002, 2003), Pascual *et al.* (2008), y Guillamón *et al.* (2011), mientras que en Fernández-Llera *et al.* (2004) la renta per cápita no resulta significativa.

Otro tanto ocurre con la consideración de municipio turístico. La inclusión de este atributo entre las variables explicativas obedece a que dichos municipios alegan padecer un desequilibrio financiero endémico al tener que afrontar unos gastos muy elevados, derivados de una población real en ciertas épocas del año muy superior a la población de derecho, lo que puede conducir a cifras de endeudamiento superiores.¹⁰⁷ En los trabajos de Escudero (2002), Escudero y Prior (2003), y Fernández-Llera *et al.* (2003), esta variable es significativa y con signo positivo, en tanto que no lo es en Bastida y Benito (2005).

Respecto al tamaño poblacional, la LRBRL atribuye a los municipios de mayor población una mayor cantidad de servicios a prestar. Por otra parte, es frecuente que los ayuntamientos se excedan en sus ámbitos competenciales, ofreciendo servicios de carácter voluntario o desarrollando de forma significativa el nivel de prestación de alguno de ellos, por lo que puede inferirse una relación positiva entre un mayor gasto y deuda y el tamaño del

¹⁰⁷ Esta cuestión ha sido estudiada en Fluvìà, *et al.* (2001); Ruiz y Guia, (2004), y Costa (2010)

municipio medido por el número de habitantes. También la consideración de la población, o de la densidad de población, se justifica por su potencial impacto de la misma sobre los gastos públicos, como indicador de la demanda bienes públicos locales, y a la posible existencia de economías de escala asociadas a la misma.¹⁰⁸ Los estudios de Balaguer (2001), Pascual *et al.* (2002), Escudero y Prior (2002), Vallés *et al.* (2005), Zafra *et al.* (2009), Zafra *et al.* (2011), Guillamón *et al.* (2011), y Pérez-López *et al.* (2014), encuentran un nexo positivo y relevante entre el mismo y el endeudamiento. Por el contrario, no resulta una variable significativa en Brusca y Labrador (1998), y Bastida y Benito (2005).

Finalmente, los resultados de Escudero (2002), Escudero y Prior (2003), Zafra *et al.* (2011), Brusca *et al.* (2012), y Pérez-López *et al.* (2014), permiten observar la existencia de una relación positiva entre el nivel de endeudamiento de las entidades locales y el nivel de descentralización de las mismas, evidenciando que aquellas que presentan un mayor volumen de deuda son también las que han recurrido en mayor medida a externalizar la gestión de los servicios públicos. Estos resultados apuntan a que estas formas de gestión son también una forma de «desplazar la deuda» fuera del presupuesto para escapar a los límites legales de endeudamiento.¹⁰⁹

Entre las variables que pretenden recoger factores políticos (comentadas en el capítulo anterior), se asume en general que el signo político o las mayorías en los gobiernos influyen en las políticas y en el nivel de deuda pública. Los resultados de Zafra *et al.* (2011) y Balaguer *et al.* (2013) muestran que la ideología es relevante, siendo las corporaciones progresistas las que más acuden al crédito. Por el contrario, los resultados de Guillamón *et al.* (2011) y

¹⁰⁸ Una justificación de este argumento puede verse en Solé-Ollé (2000), Bosch y Solé-Ollé (2002), y Castells *et al.* (2004).

¹⁰⁹ En el caso de las CCAA Fernández-Llera (2005) y Fernández-Llera y García-Valiñas (2010) encuentran una relación positiva entre el número de empresas públicas creadas y el crecimiento de la deuda a largo plazo, práctica que se atribuye al fin de eludir las limitaciones legales al endeudamiento.

Pérez-López *et al.* (2014) no encuentran que el sesgo ideológico tenga un efecto relevante

Respecto a la fortaleza del gobierno, Zafra *et al.* (2011) y Guillamón *et al.* (2011) coinciden en que ésta repercute en el endeudamiento, pero sus resultados discrepan en el signo: mientras los primeros autores encuentran que los gobiernos de coalición presentan una deuda más elevada, los segundos, por el contrario, ponen de relieve que los gobiernos más débiles son los que tienen un menor nivel.¹¹⁰

¹¹⁰ Idéntico resultado en Benito y Bastida (2008).

Tabla 5.2. Resumen de la literatura empírica española *por resultados*

Variables	Autores		Resultados obtenidos
PRESUPUESTARIAS	Gasto de capital	Balaguer (2001), Pascual <i>et al.</i> (2002), Fernández-Llera <i>et al.</i> (2004), Bastida y Benito (2005), Vallés <i>et al.</i> (2005), Pascual <i>et al.</i> (2008), Zafra <i>et al.</i> (2011); Balaguer <i>et al.</i> (2013); Pérez-López <i>et al.</i> (2014).	La deuda se utiliza para financiar inversiones.
		Escudero (2002), Escudero y Prior (2003)	No resulta significativo.
	Ahorro (ahorro bruto/ ahorro neto/ saldo no financiero)	Brusca y Labrador (1998); Pascual <i>et al.</i> (2002); Fernández-Llera <i>et al.</i> (2004), y 2004); Vallés <i>et al.</i> (2005); Pascual <i>et al.</i> (2008), Balaguer (2001); Zafra <i>et al.</i> (2011); Balaguer <i>et al.</i> (2013); Pérez-López <i>et al.</i> (2014).	El ahorro disminuye la necesidad de recurrir a nuevos créditos.
		Escudero (2002), y Escudero y Prior (2003)	El ahorro incide positivamente en el recurso al crédito.
	Ingresos fiscales propios	Pascual <i>et al.</i> (2002); Escudero (2002); Escudero y Prior (2003); Fernández-Llera <i>et al.</i> (2004); Vallés, <i>et al.</i> (2005); y Pascual <i>et al.</i> (2008).	Muestran una relación positiva con el endeudamiento.
		Zafra <i>et al.</i> (2011); Pérez-López <i>et al.</i> (2014).	Disminuyen la necesidad de recurrir a nuevos créditos.
Balaguer <i>et al.</i> (2013).		La autonomía fiscal no resulta significativa.	
SOCIO-ECONÓMICAS	Nivel económico	Pascual <i>et al.</i> (2002); Escudero (2002); Escudero y Prior (2003); Guillamón <i>et al.</i> (2011); Balaguer <i>et al.</i> (2013)..	Aumenta la demanda de servicios y en consecuencia la deuda.
		Fernández-Llera <i>et al.</i> (2003).	No resulta significativa.
	Municipio turístico	Escudero (2002); Escudero y Prior (2003); Fernández-Llera <i>et al.</i> (2004); Balaguer <i>et al.</i> (2013).	Incide de forma positiva sobre la deuda.
		Bastidas y Benito (2005).	No resulta significativa.
	Población	Balaguer (2001); Pascual <i>et al.</i> (2002); Escudero y Prior (2002); Zafra <i>et al.</i> (2011); Guillamón <i>et al.</i> (2011); Brusca <i>et al.</i> (2012); Pérez-López <i>et al.</i> (2014).	Encuentran que el tamaño (o el estrato de población) tiene un nexo significativo y positivo con el endeudamiento.
		Brusca y Labrador (1998); Bastida y Benito (2005); Balaguer <i>et al.</i> (2013).	No hay una relación significativa.
Formas de gestión de los servicios	Escudero (2002); Escudero y Prior (2003); Zafra, <i>et al.</i> (2011); Brusca <i>et al.</i> (2012); Pérez-López <i>et al.</i> (2014).	Existe relación entre el nivel de deuda y la externalización de los servicios.	
POLÍTICAS	Signo político	Balaguer <i>et al.</i> (2013).	La ideología es importante
		Guillamón <i>et al.</i> (2011); Pérez-López <i>et al.</i> (2014)	No resulta significativo.
	Fortaleza	Zafra <i>et al.</i> (2011)	Los gobiernos de coalición tienen mayor volumen de deuda
		Guillamón <i>et al.</i> (2011)	La fragmentación dificulta el recurso a la deuda.
Pérez-López <i>et al.</i> (2014)	No resulta relevante.		

2. CICLO POLÍTICO ECONÓMICO VERSUS CICLO POLÍTICO PRESUPUESTARIO

A lo largo del siglo pasado han tenido lugar en las sociedades capitalistas avanzadas dos fenómenos de una indudable trascendencia: la extensión del derecho al voto y el aumento, cuantitativo y cualitativo, de la presencia del Estado en la economía. No parece muy arriesgado sostener que la progresiva extensión del derecho al voto es uno de los factores que explica la ampliación de la actividad económica del Estado, desde la *clásica* del mantenimiento del ejército y la policía, justicia, e infraestructuras básicas, hasta los actualmente llamados derechos de tercera generación como la educación, la sanidad, las pensiones y otros gastos sociales. Todo ello ha conllevado a la aparición de un escenario en las democracias occidentales en los que los gobiernos son responsables de satisfacer una parte importante de las necesidades de sus ciudadanos que tienen la capacidad y el derecho de decidir sobre su continuidad, hecho que entrelaza la interdependencia existente entre economía y política.

Entre las diversas aproximaciones realizadas por los economistas a la hora de afrontar el análisis teórico de la interdependencia entre la economía y la política,¹¹¹ nos centraremos en la aportación de la Teoría de la Elección Pública, que sitúa el énfasis en las motivaciones particulares de los agentes implicados en el juego político (votantes, políticos y burócratas), y donde se defiende «la necesidad de construir modelos económicos que tengan en cuenta el proceso a través del que se toman las decisiones públicas, convirtiendo a las autoridades en variables endógenas» (Carlos, 2005). La idea subyacente de este planteamiento consiste en afirmar que los gobiernos no deben ser considerados como una variable exógena del devenir

¹¹¹ Las diferencias entre los diversos enfoques se basan en los supuestos que adoptan acerca de los motivos que determinan el comportamiento de los agentes públicos. Por ejemplo, la teoría marxista considera que el papel del Estado es garantizar la protección del capital y de su reproducción, mientras que la teoría cuantitativa de la política económica, de clara inspiración keynesiana, otorga al sector público el objetivo de maximizar el bienestar social.

económico, sino que atendiendo a sus objetivos ideológicos y ambiciones de poder, deben integrarse en el complejo proceso de elaboración y adopción de la política económica.

En definitiva, los modelos teóricos del ciclo económico de origen político (en adelante, CPE) parten del supuesto de que la celebración de elecciones periódicas en los países democráticos genera incentivos en los políticos que están en el gobierno para manipular las variables económicas con la finalidad de permanecer en el poder.

Los primeros modelos que formalizan el comportamiento político para generar ciclos económicos de acuerdo al calendario electoral pueden ser separados en dos corrientes principales: la oportunista (*opportunistic*), a partir de los trabajos seminales de Nordhaus (1975) y Lindbeck (1976), y la ideológica o partidista (*partisan*), iniciada en los trabajos de Hibbs (1977, 1987). En la primera de ellas, el CPE se produce por una expansión de la actividad económica inducida por gobiernos que pretenden mejorar sus posibilidades de reelección. Mientras que en la partidista las motivaciones para generar ciclos en las variables económicas nacen por los diferentes objetivos económicos que buscan los partidos políticos de derechas y de izquierda, que representan intereses diferentes para el electorado, y que practican aquellas políticas que fidelicen el voto de sus simpatizantes. La alternancia en el poder, con políticas económicas alternativas, es lo que daría lugar al CPE.

A mediados de los años ochenta aparece una nueva generación de modelos caracterizada por incorporar la teoría de las expectativas racionales, que pretenden explicar por qué es posible que en un mundo de agentes racionales, y por tanto no susceptibles de ser engañados sistemáticamente, tenga sentido la manipulación de la economía con fines electorales.

Los modelos de Alesina (1987, 1988) incorporan las expectativas racionales en el modelo partidista de Hibbs, y explican las fluctuaciones de la economía

tanto por las diferencias ideológicas entre partidos, como por la incertidumbre de los resultados del proceso electoral, que introduce a su vez incertidumbre sobre cuáles serán las políticas económicas futuras. Los electores difieren en sus preferencias respecto a los principales objetivos de la política económica, pero como son racionales votarán por el partido que maximice su utilidad esperada. Si bien los partidos tienden a presentar a los votantes programas similares para aumentar sus posibilidades de reelección, inmediatamente después de las elecciones el partido ganador tiene incentivos para adoptar la política económica preferida según sus inclinaciones ideológicas. El supuesto fundamental del razonamiento es la incertidumbre del resultado electoral.

Por su parte, los trabajos de Rogoff y Sibert (1988), Rogoff (1990), y Persson y Tabellini (1990), agregan las expectativas racionales a los modelos oportunistas, y conciben la interacción entre los votantes y los gobernantes como un problema de información imperfecta. Cuando la información es asimétrica entre los agentes, pueden darse varios casos. En el primero se asume que los votantes no tienen información completa sobre la capacidad de los gobernantes en el momento de depositar su voto, mientras que estos sí conocen su capacidad en el momento de tomar sus decisiones de política económica. Esta situación de información asimétrica crea en el gobierno de turno incentivos para manipular las variables económicas bajo su control, a fin de «señalizar» al electorado su competencia para gestionar la economía.

A partir del modelo de Rogoff (1990), Stein y Streb (1999) y Streb (2004), introducen la variante de la selección adversa, mostrando que es posible que los gobernantes incompetentes logren la reelección manipulando las variables económicas, dado que los votantes se enfrentan a una doble incertidumbre: no observan ni su idoneidad ni el carácter de los políticos, entendido este como su grado de oportunismo o deshonestidad. Es decir, para estos autores, además de la competencia el oportunismo es otra variable clave que caracteriza a los gobernantes, entendido éste como la medida en que los gobiernos valoran la permanencia en el poder.

El tercer caso de la información asimétrica son las situaciones de riesgo moral, en las que los votantes no pueden controlar el comportamiento del gobierno una vez es elegido, que queda «aislado» de las consecuencias de sus acciones, por lo que éste puede y tiene incentivos para ocultar algunas de sus acciones o cambiar su comportamiento, lo que contrasta con las situaciones de selección adversa, en la que los votantes eligen a los gobernantes sin conocer plenamente sus características. Este enfoque ha sido aplicado por Persson y Tabellini (2000) y Shi y Svensson (2002) a los ciclos generados por el manejo del presupuesto.

Si la atención se centra en la manipulación de variables presupuestarias, mucho más fáciles de alterar que los resultados macroeconómicos, estamos ante lo que se conoce como *ciclo político presupuestario* (en adelante, CPP), que puede definirse como la «fluctuación periódica de las políticas fiscales del gobierno, inducidas por el carácter cíclico de las elecciones» (Shi y Svensson, 2003). Además, mientras los modelos de ciclo económico político han sido elaborados pensando en el gobierno central,¹¹² único con posibilidades reales de manipular los grandes agregados macroeconómicos, los que se decantan por el manejo del presupuesto son aplicables a múltiples niveles de gobierno: basta con que los mismos cuenten con poder para tomar decisiones respecto a sus ingresos y/o gastos, como es el caso de las comunidades autónomas españolas¹¹³ y ayuntamientos.

¹¹² Para la economía española pueden verse los trabajos de Amor (1985), Castellanos *et al.* (2001), Sáez (2002), Mancha (2006, 2008), y Pérez (2009). Estos trabajos obtienen escasa evidencia para verificar en nuestro país las teorías del CEP. En opinión de De Carlos y Gómez (2008), ello es debido a que la política macroeconómica española se ha visto condicionada por diversas restricciones institucionales impuestas por el proceso de integración en la Unión Europea que han restringido su utilización oportunista y/o partidista, a la pérdida de control de la política monetaria a favor del Banco Central Europeo, y al reforzamiento de la disciplina fiscal inducida por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

¹¹³ Para las CCAA españolas el trabajo de referencia es sin duda el de Díaz de Sarralde (1999), cuyos resultados avalan la influencia del factor electoral sobre la evolución del gasto público, que presenta un mayor nivel de ejecución presupuestaria en el año anterior a las elecciones y en el mismo año de celebración de éstas. De forma más débil, y para el gasto desagregado, encuentra evidencia de un aumento inmediatamente antes de las elecciones de

Es importante destacar que en el ámbito de los gobiernos locales la atención se centra en la política fiscal en lugar del PIB, la inflación o el empleo, por lo que se genera un ciclo «político presupuestario» en lugar de «político económico», focalizándose la investigación empírica en contrastar la existencia de ciclos electorales en los impuestos, deuda y gastos municipales.

3. REVISIÓN DE LA LITERATURA EMPÍRICA SOBRE EL CICLO POLÍTICO PRESUPUESTARIO EN EL ÁMBITO DE LOS GOBIERNOS LOCALES

El supuesto que subyace en los modelos que acabamos de ver es que si los resultados que los votantes asocian a la gestión del gobierno son buenos, aumentará el apoyo electoral al mismo en los próximos comicios. Por el contrario, se considera que una coyuntura económica desfavorable penaliza electoralmente al partido del gobierno a favor de la oposición. De ahí emerge la idea de que la utilización electoralista de los presupuestos públicos pueda responder a una pauta cíclica regida por las convocatorias electorales.

El fin de los dos epígrafes que siguen es realizar un repaso de la literatura empírica sobre los cambios en la política presupuestaria con origen en las elecciones, motivados principalmente por un comportamiento oportunista de los gobernantes.

3.1. Estudios internacionales

En un trabajo pionero, Rosenberg (1992) examina el modelo de comportamiento político racional con una muestra de las principales ciudades de Israel, empleando datos de gastos discrecionales (gastos de desarrollo), que pueden distribuirse arbitrariamente entre dos periodos, preelectoral y

los gastos más visibles para la ciudadanía. También pueden verse Lago-Peña y Lago-Peña (2001), Salinas y Álvarez (2002), y Vallés (2002).

postelectoral. Sus resultados avalan la hipótesis de que la desviación del gasto en los periodos preelectorales es mucho más importante en aquellos gobiernos cuyos políticos no esperan ganar las elecciones (con este mayor gasto persiguen ampliar sus contactos con empresas, lo que se supone que facilitará conseguir un empleo en el sector privado una vez fuera de la política), que en aquellos otros que consideran segura su reelección.

Baleiras y Silva (2004) aplican el modelo de Rosenberg a una muestra de grandes ayuntamientos portugueses. Parten también del supuesto de que los políticos están preocupados por qué será de ellos si pierden las elecciones. Asimismo, utilizan los gastos de inversión como variable endógena y que puede distribuirse discrecionalmente entre dos periodos, preelectoral y postelectoral, produciéndose en medio una convocatoria electoral. Las transferencias de capital recibidas y la variables dicotómicas con las que se pretende reflejar si las elecciones van a tener lugar al final del periodo corriente, si el objetivo perseguido es la reelección, y si el gobierno local tiene mayoría absoluta, resultan determinantes para explicar que los gastos de inversión son mayores en el primer período que en el segundo.

Pettersson-Lidbom (2001) investiga si hay una consideración estratégica en la política de endeudamiento de los gobiernos locales suecos, y en concreto si un gobierno anticipando su derrota en las próximas elecciones puede utilizar el recurso al crédito estratégicamente con el fin de influir en la política de su sucesor, dejando comprometidos los futuros ingresos fiscales con el servicio de la deuda. La principal conclusión del estudio es que los gobiernos de derecha acumulan más déficit si esperan perder las elecciones, mientras que ocurre lo contrario con los gobiernos de izquierda. Como variables de control utiliza los porcentajes de población menor de 16 años y de mayores de 65 años, el número de habitantes y la renta media del municipio. Salvo esta última variable, las demás tienen un efecto positivo y significativo sobre la deuda.

En un estudio posterior, Pettersson-Lidbom (2003) contrasta la hipótesis racional del ciclo electoral de Rogoff, nuevamente con datos de municipios suecos. Encuentra que en los años electorales aumenta el gasto y disminuyen los impuestos, y tanto más en gobiernos que serán reelegidos frente a aquellos que no lo serán; que en los años postelectorales el gasto es más alto y los impuestos más bajos en los gobiernos que permanecen que en los recién elegidos, pero los primeros menos altos y los segundos menos bajos que en los años electorales, y concluye que estos resultados son consistentes con el modelo propuesto por Rogoff de señalizaciones de la competencia de los políticos a lo largo del ciclo: mientras que el gasto en inversión es observado por los votantes con retardo, los impuestos son observados inmediatamente, lo que juega en contra de los políticos en el gobierno.

Coelho *et al.* (2006), en línea con el modelo de ciclo de Rogoff y Sibbert (1988), y utilizando datos de todos los municipios continentales portugueses, contrastan la existencia de un ciclo político en el empleo local. Obtienen una fuerte evidencia de que este se incrementa antes de las elecciones, especialmente en los ayuntamientos donde el partido que gobierna tiene mayoría absoluta. En sus estimaciones utiliza un conjunto de variables *dummy* para representar las variables políticas y, añade como variables de control los porcentajes de población menor de 15 años y de mayores de 65 años, así como la densidad de población.

En la corriente de los modelos racionales que se apoyan en el interés de los gobiernos en ganar las elecciones se sitúa el trabajo de Veiga y Veiga (2007), con municipios portugueses. Las variables endógenas de sus estimaciones son los gastos totales, los gastos de inversión, y diferentes desagregaciones de los mismos. Como variables explicativas figuran las endógenas con diferentes retardos, las transferencias recibidas, la composición de la población por edades, una batería de variables *dummy* para reflejar el ciclo político, la influencia de la ideología del alcalde, y la fortaleza del gobierno. Sus resultados avalan el comportamiento *oportunista* de los gobiernos

locales, que en los años electorales y preelectorales incrementan el gasto total y cambian además la composición del mismo a favor de aquellos más visibles para el electorado (los de inversión), lanzando de esta forma *señales* sobre su competencia para así favorecer su reelección. Por el contrario, la magnitud del ciclo no parece depender del hecho de que el alcalde tenga o no mayoría en el gobierno, ni tampoco los resultados aportan pruebas de efectos *partidistas*.

Ashworth *et al.* (2005) y Geys (2007) contrastan para una muestra de municipios flamencos la hipótesis de que la fragmentación política afecta tanto a la necesidad como a la posibilidad de participar en ciclos de políticas oportunistas. Como variable dependiente utilizan la tasa de variación de la deuda a largo plazo, y como variables explicativas, en primer lugar, y como indicadores de la demanda de gasto público local, las tasas de crecimiento de la población y del tipo de gravamen del impuesto sobre la renta, como indicadores de la demanda de gasto público; y en segundo lugar, un vector de *dummies* políticas: la ideología, la fragmentación (con valor 1 si el gobierno es de mayoría absoluta y 0 si es de coalición, y en este segundo caso, con valor 1 si la forman dos partidos y 0 si son más de dos partidos, y valor 1 en este caso y 0 en el resto), el ciclo político (definido de dos formas: la primera incluye sólo el año electoral, y la segunda el año electoral y el anterior), y finalmente, para ver si el ciclo político difiere respecto a la fragmentación, incluye el producto de estas dos variables. La población, los gobiernos de derecha (con una relevancia muy baja), y los años electorales, son regresores significativos y con signo positivo; en cuanto a la fragmentación, no se aprecian diferencias de comportamiento entre los gobiernos de mayoría y las coaliciones de dos partidos; sin embargo, hay claras evidencias de que los primeros en los años electorales presentan un crecimiento de la deuda más bajo que las coaliciones con más de dos partidos.

Houlberg (2007) pone a prueba la existencia de un CPP en los municipios daneses, y si este está generado por las diferencias partidistas, en la

formulación original de Hibbs, o en la formulación racional del modelo de partidos propuesto por Alesina. Para ello efectúa diversas regresiones de diversas medidas del gasto o las variaciones en los tipos impositivos, sobre variables que recogen el ciclo político, la ideología y la competición política, y la población y bienestar del municipio. Su principal conclusión es que no hay duda de la existencia de ciclos de gasto ligados a los ciclos electorales, pero que éstos no están generados por razones partidistas, sino por motivos oportunistas: en medio de los periodos electorales los municipios presentan mejores resultados presupuestarios, que se utilizan en los años electorales para aumentar el gasto. Las variables políticas no resultan relevantes.

Goeminne y Smolders (2008), con datos de municipios flamencos, investigan si las expectativas de voto que tenga la mayoría gobernante determinan de alguna manera las modificaciones de tarifas de los impuestos locales en los años de elecciones, encontrando pruebas de un ciclo electoral generado por cambios en la política fiscal. Estos autores llegan a la conclusión de que los gobiernos que no esperan alcanzar la mayoría en las próximas elecciones son más propensos a reducir las tarifas de los impuestos (en concreto, el impuesto local sobre la renta) y, a mayor probabilidad de perder las elecciones, mayores son las rebajas. Asimismo, los gobiernos de coalición (cuando hay más partes que tienen que tomar la decisión), tienen más difícil adoptar el acuerdo de rebajar los impuestos; y además, los municipios pequeños son más propensos que los grandes a reducir los tributos. Finalmente, los gobiernos que presentan superávit presupuestario el año anterior a las elecciones, son más proclives a bajar los impuestos en el año electoral.

El modelo de CPP en el que los políticos en el poder intentan influir en los votantes cambiando de forma oportunista la composición del gasto público, más que el gasto global o los ingresos, ha sido analizado por Drazen y Eslava (2010), que para los municipios colombianos encuentran evidencia que apoya este modelo. Sus resultados indican que previamente a las elecciones se

produce un aumento de los gastos que se consideran particularmente más atractivos para los votantes (gastos en carreteras, obras de suministro de agua, pagos a jubilados y salarios pagados a trabajadores contratados en los años electorales), en detrimento de otros que son menos visibles. También encuentran evidencia de que los votantes penalizan a los gobiernos que incurren en déficit antes de las elecciones, y que premian la manipulación del presupuesto en favor de sus preferencias de gasto.

En un trabajo posterior, Goeminne y Smolders (2011) estiman una función de inversión en infraestructuras usando un panel de municipios flamencos. Sus resultados indican que tanto la afiliación partidista como la fragmentación del gobierno local afectan al nivel de inversiones (la izquierda y las coaliciones formadas por más de dos partidos presentan mayores volúmenes de gastos de capital), que hay un efecto «imitación» de las inversiones de los municipios vecinos, y una fuerte evidencia de aumento de las inversiones en el año anterior a las elecciones, que decaen una vez transcurridas las mismas. Finalmente, variables como las transferencias recibidas, el recurso a la deuda, y la condición de municipio costero, son significativas y presentan signo positivo, mientras que la competencia electoral (medida por la distancia entre el porcentaje de escaños de los partidos en el gobierno y el 50%), no resulta un factor relevante.

Cioffi *et al.* (2012) evalúan el modelo oportunista en los municipios italianos, siendo la variable dependiente los gastos. Como variables de control figuran la población, la estructura de edad (porcentaje de habitantes menores de 10 años y mayores de 65 años), transferencias recibidas, renta per cápita, y un conjunto de binarias para recoger si el alcalde está en su segundo mandato (y legalmente el último), la pertenencia del alcalde a un partido nacional, y el ciclo político. Sus resultados muestran que hay un claro ciclo político impulsado por los gastos de capital, siendo los alcaldes no afiliados a ningún partido nacional y los que no pueden volver a presentarse los que más aumentan los gastos antes de las elecciones. Este comportamiento de los no

afiliados se atribuye a que los partidos nacionales tienen mecanismos para evitar el despilfarro electoral de sus alcaldes. Asimismo, encuentran que las reglas fiscales juegan un papel positivo en la reducción del ciclo político presupuestario. Finalmente, la base imponible de la renta, la población y la estructura de edad de la misma, no aparecen como factores relevantes.

3.2. Estudios de municipios españoles

Al igual que en los trabajos citados anteriormente, los realizados para los municipios españoles con el objetivo, principal o secundario, de conocer la influencia del ciclo electoral sobre las cuentas locales, parten también de considerar diferentes magnitudes financieras, políticas y socioeconómicas. La mayoría de estas investigaciones evidencian un comportamiento estratégico del endeudamiento o de otras decisiones presupuestarias en torno a los periodos electorales. El resumen de estos estudios se presenta en la tabla 3.

En un trabajo pionero, Estévez-Cepeda (1992) realiza un análisis gráfico de la deuda presupuestada y liquidada sobre datos agregados de municipios españoles, salvo Madrid y Barcelona, durante el periodo 1983-1991, obteniendo evidencia de que se produce una distribución temporal estratégica del endeudamiento. Sin embargo, dicha distribución temporal es diferente a la que hemos visto en el apartado anterior y a la mayoría de las investigaciones españolas. Para este autor, el aumento del recurso al crédito se produce en los dos años siguientes al año de las elecciones para que los proyectos de inversión puedan ser ejecutados dentro del mandato; de esta forma, el sometimiento de las Corporaciones locales al ciclo electoral se produce porque la elaboración de nuevos proyectos tiene un periodo de preparación y de financiación hasta que se ponen en marcha, por lo que el mayor recurso a la deuda se produce una vez pasadas las elecciones, para financiar los gastos de capital y llegar a la nueva cita electoral con los proyectos terminados. Si esto es así, no resultaría anómalo el signo negativo del

coeficiente de la variable binaria del año electoral e inmediato anterior que obtienen Fernández-Llera *et al* (2004), en el trabajo referenciado en el apartado anterior.

Lago-Peñas (1997) examina si el volumen de gasto público de los siete principales municipios gallegos en el periodo 1985-1993 sigue un ritmo marcado por las elecciones locales. Aplicando un modelo de tendencia, con una variable ficticia para contrastar el CPP en el gasto público, los resultados no muestran evidencia de un ciclo en el gasto ligado al ciclo electoral.¹¹⁴

Escudero y Prior (2003), a partir de la misma muestra de ayuntamientos catalanes empleada para el estudio del endeudamiento, pero en este caso para el período 1988-1999, y en la línea de los modelos estratégicos de deuda, efectúan un análisis de la variación neta de pasivos financieros sobre el total de ingresos no financieros, concluyendo que se produce un mayor uso de la deuda cuando se acercan las elecciones, siendo en los años preelectorales cuando los gobierno locales recurren más al endeudamiento, mientras que en el año electoral y postelectoral se produce un ajuste para compensar el aumento del endeudamiento, y disponer de esta forma de margen suficiente para el próximo proceso electoral. El mismo estudio se realiza para los impuestos y tasas, llegando a la conclusión de que la financiación de los gastos no financieros vía impuestos y tasas presenta un comportamiento inverso al de la financiación vía endeudamiento, siendo en los años preelectorales cuando presenta sus niveles más bajos. Es decir, que los ayuntamientos hacen menos uso de sus impuestos cuando se acercan las elecciones municipales.

Lago-Peñas y Lago-Peñas (2008) contrastan la hipótesis de que la búsqueda de apoyo electoral produce desviaciones al alza de los déficits previstos, con

¹¹⁴ Como señala el propio autor, los resultados deben tomarse con la prudencia que aconseja una modelización muy sencilla, y una muestra tan reducida. Los municipios son: A Coruña, Ferrol, Lugo, Ourense, Pontevedra, Santiago y Vigo.

una muestra de todos los municipios gallegos observados desde 1985 hasta 1995. Su especificación econométrica trata de explicar las desviaciones en el déficit (previsiones iniciales y obligaciones liquidadas de los gastos no financieros), a través de la fortaleza política del gobierno, la competencia electoral (medida como la diferencia del número de concejalías con que cuenta la alcaldía y el número que da la mayoría absoluta), del sesgo ideológico, y finalmente, una batería de *dummys* que recogen shocks externos y comunes a todos los municipios (como podrían ser un recorte inesperado de transferencias). Sus resultados muestran que las desviaciones en el déficit son más elevadas en el caso de los gobiernos minoritarios y fragmentados, y en los años electorales. Sin embargo, la ideología y la competencia política no resultan relevantes al explicar las desviaciones en las previsiones presupuestarias.

Lago-Peñas (2008) estudia el efecto que sobre el gasto y el déficit produce el recorte de las transferencias recibidas, y cómo se hace frente a estas últimas según la ideología. Para una base de datos de los 313 municipios gallegos en el periodo 1985 a 1995, define una variable binaria para el año electoral y otra para representar los recortes en las transferencias, a las que añade dos variables presupuestarias, el déficit público y los ingresos no financieros; una socioeconómica, el nivel de renta; y una política, la ideología. Sus conclusiones son que la deuda es el principal instrumento de ajuste, mientras que los impuestos tienen un papel marginal; y que el ciclo electoral marca un diferente comportamiento de los gobiernos locales de izquierda y derecha ante el déficit y el uso de los tributos.

García *et al.* (2011) estudian cómo influyen los factores políticos, principalmente la ideología partidista y el ciclo electoral, en la carga de la deuda, y cómo ésta se ve influenciada por la interacción entre los ciclos partidista y electoral. Su muestra está formada por 148 municipios con una población mayor de 50.000 habitantes y capitales de provincia, con datos del periodo 1988-2008. Los años de la legislatura considerados, mediante

variables dicotómicas, son el electoral y los dos anteriores. Sus resultados ponen de manifiesto un comportamiento oportunista de los políticos en el año electoral, con un importante aumento de la deuda pública en relación a los ingresos municipales (aunque los partidos progresistas realizan un esfuerzo mucho mayor que los conservadores), mientras que por el contrario los dos años anteriores tienen un impacto negativo sobre la misma. Esto último se interpreta como que los gobernantes tienden a reducir los niveles de deuda durante su mandato. Igualmente, observan que los ciclos partidista y electoral han sido mitigados desde 2002 con la entrada en vigor de la LGEP. Por último, la población y la fortaleza política (medida por el índice de Herfindahl), no han mostrado ninguna relevancia.

Con datos de 31 municipios asturianos tomados durante el periodo 2001-2008, Sánchez (2011), contrasta la hipótesis de la existencia de un ciclo político presupuestario basado en el endeudamiento. Los resultados obtenidos no apoyan esta hipótesis, ya que no resultan significativas las variables de ideología, coalición y años previos a las elecciones (preelectoral y electoral, representados por una *dummy*). De este modo, el recurso al crédito viene determinado por la autonomía financiera (suma de los 5 primeros capítulos de ingresos), los gastos de capital y la rigidez del gasto (calculada como suma de los 4 primeros capítulos de gasto).

Benito et al. (2012) analizan el efecto del calendario electoral sobre los gastos de capital, los gastos corrientes y los tributos, usando datos de 45 municipios murcianos entre 1989-2008. Como variables de control se utilizan la ideología del gobierno, su fortaleza, el nivel económico, la densidad de población, la población, los ingresos tributarios y las transferencias recibidas. Sus resultados hacen patente que en los años anteriores a las elecciones y en los en que éstas tienen lugar, aumentan las inversiones, y que bajan los impuestos en estos últimos, y que en el primer año después de los comicios se produce un ajuste (baja el gasto de capital y suben los impuestos). Sin embargo, el ciclo político no influye sobre el gasto corriente. Tampoco el signo

ideológico y el contar con la mayoría de concejalías parecen tener importancia en ningún caso.

En un nuevo trabajo, con la misma base de datos, si bien para el periodo 1995-2008, Benito *et al.* (2013) investigan la existencia de un ciclo de los gastos en cultura ligado a la agenda electoral, para lo que utilizan variables *dummys* para el año electoral y los dos años siguientes. Sus resultados revelan que los políticos en el gobierno adoptan un comportamiento oportunista, incrementando el gasto cultural en los años en que tienen lugar las elecciones y reduciéndolo en el segundo año después de las mismas; que la magnitud del ciclo es mayor si gobierna la izquierda y si se trata de gobiernos con mayoría absoluta; que la deuda, los ingresos tributarios las transferencias recibidas y la competencia política (margen porcentual entre el partido que ostenta la alcaldía y el siguiente en la oposición) juegan un papel relevante y positivo; y que por el contrario el desempleo y la estructura de población (porcentajes de habitantes menores de 16 años y de mayores de 65) tienen un impacto negativo; finalmente, la población y la densidad de población no muestran tener ningún efecto sobre el gasto cultural.

Bastida *et al.* (2013) evalúan el impacto del ciclo electoral sobre la deuda viva, sirviéndose de un panel formado por 238 municipios valencianos y catalanes mayores de 1.000 habitantes, durante el periodo 1992-2005. La deuda y la agenda electoral son las principales variables, a las que se añaden la fortaleza y la tendencia política del partido en el gobierno, el nivel económico y la población. Además, se considera el impacto de la LGEP sobre el endeudamiento. Sus resultados dan soporte a la existencia de una manipulación electoralista del presupuesto, con un efecto sustancial en el año previo al que tienen lugar las elecciones y mucho menos intenso cuando faltan dos años, si bien el impacto se ve reducido a partir de 2005, lo que se atribuye a la LGEP. En cambio, en el año electoral no se detectan efectos relevantes. En cuanto a las dos variables que recogen la robustez del gobierno, la diferencia porcentual de concejalías que se tienen sobre el

número que da la mayoría absoluta, y si se trata de una coalición (en este caso una binaria), la primera se infiere como relevante y con signo negativo, mientras que la última, si bien presenta signo positivo no parece desempeñar un papel significativo. Los autores interpretan este resultado como que las administraciones con mayoría tienen un mayor control sobre la deuda que las débiles. Finalmente, la población no resulta significativa, al contrario que el nivel económico, que sí lo es.

Guillamón *et al.* (2013) estudian los efectos de los ciclos electorales sobre el gasto en policía y seguridad, con información de 322 municipios mayores de 20.000 habitantes en el periodo 2001-2008. En este trabajo, el ciclo político se identifica por *dummies* para el año previo a las votaciones, en el que éstas tienen lugar, y para el año posterior; también la ideología y la fortaleza política se reflejan mediante variables binarias; para los factores socioeconómicos se manejan la población y la densidad de población, el porcentaje de emigrantes, la tasa de desempleo y el nivel de renta del municipio; y para reflejar la situación financiera se consideran las transferencias intergubernamentales y los ingresos tributarios. Sus resultados revelan un incremento del citado gasto en los años anteriores a los comicios, y aún más si el gobierno está en manos de políticos conservadores; la población tiene un impacto positivo y significativo, así como de las transferencias, los tributos, la población emigrante y el nivel de renta; por el contrario, los coeficientes de las variables coalición y desempleo no resultan significativos.

Recientemente la literatura se ha referido al llamado *efecto composición* para aludir a cambios en la composición del gasto antes de las elecciones, sin aumento de su cuantía total, elevando aquellos componentes del gasto más visibles o deseados por el electorado.¹¹⁵ Dentro de este enfoque, Balaguer y Brun (2012) abordan el efecto que la manipulación oportunista del gasto público (distinguiendo entre gasto total, de capital y corriente) tiene sobre las

¹¹⁵ En Brun y Balaguer (2013) puede verse una exposición detallada del efecto composición.

posibilidades de reelección, para una muestra de 183 ayuntamientos valencianos en el periodo 2000-2007, y con el objetivo de contrastar si el manejo ventajista de la composición del presupuesto en el periodo previo a las elecciones aumenta sus posibilidades de reelección. Sus resultados indican que un mayor gasto de capital efectuado en el periodo preelectoral tiene un efecto positivo sobre la reelección de los alcaldes; asimismo, tienen repercusiones sobre la reelección de los gobiernos locales la densidad de población (positiva), la ideología (con un coeficiente positivo si es conservadora), el número de años que el alcalde lleva en el cargo, las coaliciones y el alineamiento político con el gobierno central (estos dos últimos factores, representados mediante *dummys*, tienen un impacto negativo); por lo que respecta a las variables de carácter presupuestario incluidas en el estudio (ingresos por impuestos, transferencias recibidas, y endeudamiento anual), así como la tasa de paro, ninguna influye en la reelección.¹¹⁶

El efecto composición ha sido también estudiado por Forte-Deltell *et al.* (2014), con una muestra de 2.188 municipios mayores de 1.000 habitantes durante el periodo 2000-2007. Sus resultados indican que mayores gastos de capital en los primeros años de gobierno y mayores gastos corrientes en los dos años siguientes tienen un efecto positivo sobre las posibilidades de reelección, lo que se explica porque los proyectos de inversión necesitan tiempo para hacerse visibles, mientras los segundos lo son inmediatamente. Las variables presupuestarias ingresos por tributos y transferencias recibidas tienen un efecto positivo pero de pequeña relevancia sobre la probabilidad de renovar en el gobierno, mientras que la deuda viva muestra un impacto negativo. En cuanto a las variables políticas (reflejadas mediante *dummys*), los gobiernos de derecha presentan una probabilidad de reelección más alta, lo que se atribuye a una mayor lealtad de su electorado frente a los

¹¹⁶ Balaguer y Brun (2013), llegan a los mismos resultados en un trabajo posterior con una muestra de 293 municipios españoles mayores de 20.000 habitantes.

progresistas; por el contrario las coaliciones y el alineamiento político con el gobierno central muestran una relación negativa. Finalmente, las variables socioeconómicas tasa de desempleo y población presentan una relación positiva con la reelección, lo que en el primer caso puede ser debido a que la ciudadanía no considera responsable del nivel de paro al gobierno local.

También con un enfoque diferente, Vicente *et al.* (2013.a) pretenden determinar si el comportamiento oportunista de los gobernantes locales se ha visto afectado por la LGEP, y concretamente si dicha ley ha reducido el tamaño del CPP. Para ello, utilizan una muestra de 132 municipios mayores de 50.000 habitantes durante el periodo 1995-2009, y emplean como variables dependientes, expresadas en términos per cápita, la deuda, el déficit, los gastos de capital y los gastos corrientes. El efecto del calendario electoral es capturado por variables binarias para el año anterior a las elecciones, para el que estas tienen lugar, y para el año posterior. Sus resultados muestran que la regla de la estabilidad presupuestaria ha evitado ciclos en la deuda, pero por el contrario no ha atenuado los incentivos de los políticos para manipular la composición del presupuesto con la finalidad de permanecer en el poder: el déficit y las inversiones se incrementan en los años preelectorales y electorales, al contrario que el gasto corriente que disminuye, actuando de esta forma como variable de ajuste. Por otra parte, los gobiernos con mayoría absoluta gastan más y tienen más altos niveles de déficit que los gobiernos minoritarios y de coalición, y que los gobiernos progresistas incrementan de forma significativa el gasto corriente, el déficit y la deuda, mientras que los conservadores se centran en los gastos de capital. Las variables demográficas, densidad de población y población, la tasa de desempleo, las transferencias recibidas y los tributos propios tienen un efecto positivo sobre las tres anteriores categorías de gasto. Sin embargo, aquellos gobiernos con mayores tributos presentan una menor deuda, lo que se explica en que ambos recursos son sustitutivos.

Finalmente, Vicente *et al.* (2013.b) analizan el efecto de la transparencia financiera municipal, y en concreto el índice construido por Transparencia Internacional España, sobre la magnitud de los ciclos político presupuestarios. Su muestra recoge los 97 mayores municipios españoles, desde 1999 a 2009. Sus conclusiones apuntan a que los municipios con menores niveles de transparencia presentan una fuerte evidencia de un ciclo político en el gasto total, especialmente en los gastos de capital en los años en que tienen lugar los comicios, mientras que los impuestos se reducen en dichos años, independientemente de una mayor o menor transparencia. Respecto a las variables binarias para la ideología y la fortaleza del gobierno, la primera muestra efectos partidistas, siendo los gobiernos conservadores los que presentan valores de gasto menores, y la segunda que contar con mayoría absoluta conlleva niveles de gasto mayores que si el gobierno se sustenta en una coalición. Los tributos recaudados y las transferencias de las jurisdicciones superiores tienen un efecto positivo sobre los gastos de capital, como asimismo, los factores sociales incluidos en las estimaciones: tasa de desempleo y población.

Tabla 5.3. Resumen de la literatura empírica española en la que se considera el ciclo político presupuestario en el ámbito local.

Autor y muestra utilizada	Variable dependiente	Resultados respecto al ciclo
ESTÉVEZ CEPEDA (1992) Datos agregados de municipios menores de un millón de habitantes (1983-1991).	Endeudamiento neto presupuestado y liquidado.	El recurso al crédito aumenta en los dos años siguientes a las elecciones para que los proyectos puedan ser ejecutados dentro del mandato.
LAGO-PEÑAS (1997) [*] Siete grandes municipios gallegos (1985-1993).	Varias alternativas de <i>gasto público</i> sobre variables ficticias que recogen el ciclo electoral.	Los resultados no ofrecen un apoyo sólido a la existencia de un CPP.
ESCUADERO y PRIOR (2003) 86 Ayuntamientos catalanes (1988-1999).	Variación neta de pasivos financieros sobre el gasto total no financiero.	En los años preelectorales se recurre más al endeudamiento, mientras que en los electorales y postelectorales se produce el ajuste.
FERNÁNDEZ et al. (2004) 100 Ayuntamientos españoles medianos y grandes, 1992-1999	Variación neta de pasivos financieros.	El coeficiente de regresión de la variable ficticia que recoge el año electoral y el anterior, presenta signo negativo.
LAGO-PEÑAS y LAGO-PEÑAS (2008) Todos los municipios gallegos (1985-1995).	Desviaciones en la ejecución del presupuesto de gastos.	Las desviaciones al alza en el déficit es mayor en los gobiernos de coalición, y aumentan en los años electorales.
LAGO PEÑAS (2008) 313 Municipios gallegos (1985-1995).	Efectos del recorte de las transferencias sobre el déficit o el nivel de gasto.	El ciclo electoral marca un diferente comportamiento partidista ante el déficit y el uso de los tributos.
GARCÍA et al. (2011) 148 municipios españoles mayores de 50.000 habitantes, 1988-2008.	Carga de la deuda.	Aumento de la deuda en el año electoral, y disminución en los dos años anteriores. La LGEP ha mitigado el CPP.
SÁNCHEZ (2011) 31 Municipios asturianos, 2001-2008	Deuda neta anual sobre los ingresos totales	No encuentra evidencia de un mayor endeudamiento en el año electoral y en el anterior.
BENITO et al. (2012) 45 Municipios murcianos, 1989-2008.	Gastos de capital, gastos corrientes, y tributos	En el año preelectoral y en el electoral aumentan las inversiones y, en este último, bajan los impuestos.
BENITO et al. (2013) 45 Municipios murcianos, 1989-2008	Gasto en cultura	Aumenta en los años en que tienen lugar las elecciones y se reducen en el segundo año después de las mismas.
BASTIDAS et al. (2013) 238 Municipios valencianos y catalanes mayores de 1.000 habitantes, 1992-2005.	Deuda viva	Aumenta en el año previo a las elecciones. La LGEP reduce a partir de 2005 la magnitud del CPP.
GUILLAMÓN et al. (2013) 322 Municipios mayores de 20.000 habitantes, 2001-2008.	Gastos en policía y seguridad	Se incrementa en el año anterior a las elecciones.

Si en los determinantes del recurso a la deuda nos ha interesado agrupar las investigaciones de acuerdo con los resultados obtenidos en los grupos de variables formados según la naturaleza de estas (tabla 5.2), ahora nos interesa considerar principalmente las conclusiones sobre las variables políticas y la forma utilizada para representar el ciclo electoral, puesto que en buena parte la relevancia de los factores presupuestarios presenta semejanzas con los estudios sobre la deuda. Este enfoque se presenta en la tabla 5.4.

Antes de dar por finalizado este apartado, es preciso subrayar que los trabajos reseñados sobre los factores determinantes del endeudamiento, así como de los que estudian la existencia de un ciclo político presupuestario en los municipios españoles, presentan resultados desiguales e incluso contradictorios, tanto respecto a las variables de origen presupuestario, como a las políticas y socioeconómicas, y también en cuanto a cómo se articula la manipulación del presupuesto en torno a los cuatro años que forman el ciclo electoral. Las discordancias pueden ser atribuidas a que parten de metodologías, muestras y periodos analizados diferentes. Pero también a posibles defectos en los modelos planteados, y en concreto en las variables utilizadas. En algunos trabajos se produce una acumulación de variables explicativas que en buena parte recogen la misma magnitud: la recaudación por tributos, el ahorro, y el saldo presupuestario no financiero, cuando esta última engloba las dos anteriores, y que la segunda se forma también a partir de los ingresos tributarios; o se utilizan dos variables de forma conjunta para contrastar un mismo factor, como es el caso de la población y de la densidad de población como indicadores de demanda, además de que el número de habitantes determina a su vez variables como las transferencias corrientes recibidas de las jurisdicciones superiores.

Los anteriores problemas los trataremos de forma más precisa en el próximo apartado, en la definición de las variables que vamos a utilizar.

Tabla 5.4. Resumen de la literatura empírica española sobre el ciclo político presupuestario: relevancia de las variables políticas y socioeconómicas, y representación empleada del ciclo electoral

Autores Variable dependiente	Variables políticas			Variables sociales	Ciclo electoral			
	Fortaleza	Ideología	Cohesión política		Pre (t - 1)	ELEC (t)	Post (t + 1)	Post (t + 2)
Estévez Cepeda (1992) Deuda (capítulo 9)							+	+
Lago-Peñas (1997) Gasto público								
Escudero y Prior (2003) Variación neta pasivos					+	-	-	
Fernández-Llera et al. (2004) Variación neta pasivos				NO	-			
Lago-Peñas y Lago-Peñas (2008) Desviaciones en el déficit	SÍ (-)	NO	NO			+		
Lago-Peñas (2008) Efectos del recorte de transfer.		SÍ				+		
García-Sánchez et al. (2011) Carga de la deuda	NO	SÍ		NO	-	+		-
Sánchez (2011)	NO	NO			-			
Benito et al. (2012) Gastos de capital					+	+	-	
Tributos	NO	NO				-	+	
Gastos corrientes								
Benito et al. (2013) Gastos en cultura	SÍ (+)	SÍ	SI (+)	NO		+		+
Bastida et al (2013) Deuda viva	SÍ (-)		NO	SÍ	+			+
Guillamón et al. (2013) Gasto en policía y seguridad	NO	SÍ		SÍ (+)	+			
Balaguer y Brun (2012) Gastos de capital	SÍ (-)	SÍ		SI (+)	+			+
Gastos corrientes								
Forte-Deltell et al. (2014) Gastos de capital	SÍ (+)	SÍ		SÍ (+)			+	+
Gastos corrientes					+	+		
Vicente et al. (2013.a) Gastos de capital					+	+		
Déficit	SÍ (+)	SÍ		SÍ (+)	+	+		
Gastos corrientes					-	-		
Vicente et al. (2013.b) Gastos de capital	SÍ (+)	SÍ		SÍ (+)		+		
Impuestos						-		

Las casillas rellenas indican que la correspondiente variable ha sido tenida en cuenta en la investigación. Un «SÍ» indica que ha resultado estadísticamente significativa, mientras que un «NO» lo contrario. Entre paréntesis figura el signo del coeficiente de regresión.

Los años coloreados son los tenidos en cuenta para recoger el ciclo político. En negro los que han resultado relevantes (con indicación del signo del coeficiente), y en gris los que no resultan significativos.

4. ESTRATEGIA EMPÍRICA Y VARIABLES

4.1. Modelo econométrico

Para el análisis econométrico de los factores determinantes del recurso a la deuda por parte de los municipios valencianos, planteamos un modelo de panel en el que se consideran variables presupuestarias y de características políticas, que junto con la población y el ciclo político, puede ser expresado con la siguiente ecuación:

$$Deuda_{it} = C + \alpha_i + \beta_1 Presupuesto_{it} + \beta_2 Política_{it} + \beta_3 Población_{it} + \rho Ciclo + \varepsilon_{it}$$

donde it se refiere al municipio i en el año t , α_i es lo no observado invariante en el tiempo (la heterogeneidad inobservable), $Deuda$ es la deuda municipal definida como la variación neta de pasivos financieros; $Presupuesto$ incorpora variables financieras que se obtienen directamente a partir de la liquidación del presupuesto; $Política$ es el vector de variables relacionadas con las condiciones políticas; $Población$ es una variable de control referida a la población; y $Ciclo$ recoge el calendario legislativo. Finalmente, β_i y ρ son los coeficientes a estimar.

4.2. Descripción, principales estadísticos y análisis gráfico de las variables

Las variables que vamos a utilizar han sido seleccionadas de acuerdo con los fundamentos teóricos y empíricos que hemos visto en los apartados anteriores. En la tabla 5.5 se muestra una descripción de las mismas, el procedimiento de cálculo de sus valores, y el signo esperado del coeficiente de regresión.

Para realizar nuestro análisis hemos elaborado un panel formado con los mismos 147 municipios que hemos utilizado en el capítulo IV para contrastar

la eficacia de las reglas fiscales, tomados desde 1992 a 2011 (2.940 observaciones), lo que nos permite obtener datos de cinco ciclos políticos: los resultados electorales correspondientes a las elecciones de 1991 se han utilizado para los años 1992 a 1995, los de las elecciones de 1995 para los años 1996 a 1999, y así sucesivamente. Esta forma de proceder viene justificada en que las elecciones locales han tenido lugar en los meses de mayo o junio,¹¹⁷ con lo que el gobierno entrante se encuentra con los presupuestos ya aprobados y en ejecución.¹¹⁸

Como variable dependiente para representar el recurso al endeudamiento hemos elegido la *Deuda neta anual* con respecto a los ingresos presupuestarios totales del municipio, lo que nos permite anular el problema que se presentaría en aquellos casos que se hubieran producido operaciones de renegociación de deuda. Además, ésta forma de proceder presenta frente a la alternativa de ponderar por el número de habitantes, la ventaja de evitar tener que deflactar las series para obtener euros constantes, con las complicaciones que de ello se puede derivar.

Para reflejar los factores de la propia hacienda municipal que inciden en las necesidades de crédito emplearemos las variables *Tributos*, *Ingresos de capital*, y *Gastos de inversión*, cuyos valores obtendremos de las liquidaciones del presupuesto municipal. Suponemos que a mayores derechos liquidados por recursos tributarios, mayor capacidad de financiación propia, por lo que consideramos que la entidad municipal tendrá menor

¹¹⁷ Las elecciones municipales de 1999 tuvieron lugar en junio, y las de 2003, 2007 y 2011 en mayo.

¹¹⁸ Los datos para poder elaborar las anteriores variables proceden de dos fuentes. Del Ministerio del Interior (<http://www.infoelectoral.mir.es/min/>), hemos utilizado el porcentaje de votos obtenido por cada partido en las elecciones locales. No obstante, en muchas ocasiones los anteriores datos no permiten conocer qué partido detenta la alcaldía al no reflejar los mismos una clara mayoría absoluta, por lo que hemos recurrido a la *Wikipedia*, que ofrece desde las primeras elecciones democráticas la lista de alcaldes y sus filiación política, lo que además nos ha permitido tener en cuenta los cambios de gobierno dentro de una legislatura causados por mociones de censura.

necesidad de recurrir al endeudamiento, por tanto, esperaremos un valor negativo del coeficiente de regresión. Si los dos componentes de los ingresos de capital, la *Enajenación de inversiones reales* y las *Transferencias de capital*, son para (co)financiar los proyectos de inversión del municipio, la relación de ambas magnitudes con la nueva deuda neta deberá ser negativa. No obstante, entre la deuda y las subvenciones podría darse una relación ambigua, puesto que la obtención de estas, o el coste político de perderlas, pueden llevar al gobierno local a endeudarse más de lo inicialmente previsto para poder acometer el proyecto de inversión. Por su parte, la relación positiva entre deuda y gastos de capital, no debe presentar ningún problema.

De las anteriores magnitudes presupuestarias hay que resaltar que las calculamos como ratios sobre los ingresos totales o sobre los gastos totales, según sea el caso, por varias razones: para que exista correspondencia con la variable dependiente que está referida al total de los ingresos, para eludir su transformación en valores reales y, sobre todo, porque como vimos en el capítulo II, tanto los capítulos presupuestarios de ingresos como de gastos presentan una tendencia creciente, lo que nos podría llevar a reputar como significativas lo que serían relaciones espurias entre las variables. Observamos también en dicho capítulo, que las diferencias despuntan más entre los estratos de población si trabajamos con índices o ratios que en valores absolutos.

La primera de las circunstancias políticas que consideramos es el color político del gobierno municipal (*Ideología*), al que en el capítulo IV hemos definido de «derecha» si el alcalde pertenece al Partido Popular o Unión Valenciana, y de «izquierda» en el caso de pertenecer al PSOE, Izquierda Unida o al *Bloc Nacionalista Valencià*. Y la segunda, la fortaleza del gobierno, a la que también nos referimos en dicho capítulo, calificándola de «mayoría

absoluta» si el partido que ostenta la alcaldía cuanta al menos con la mitad más uno de los concejales, y de «coalición» en caso contrario.¹¹⁹

Si la ideología del gobierno se recoge en los estudios empíricos de forma casi unánime mediante una variable *dummy*, no ocurre lo mismo con la fortaleza electoral, para la que se encuentran múltiples alternativas en la literatura: una variable dicotómica (Fernández-Llera, 2004, Zafra *et al.*, 2001; Pérez-López, 2014), un índice de Herfindahl calculado sobre los concejales obtenidos por las diferentes listas electorales (Benito y Bastida, 2004), la distancia entre el porcentaje de votos obtenido por el partido ganador y el 50%, o de forma alternativa, la diferencia del número de concejalías obtenidas y las necesarias menos una para tener la mayoría absoluta (Solé-Ollé, 2006; Solé-Ollé y Sorribas, 2008; Artés y Jurado, 2014), o la desviación estándar del porcentaje de votos por candidatura en cada municipio (Esteller y Polo, 2010; Vila, 2013). Aquí, nos hemos decidido por la diferencia en porcentaje de voto entre el partido que gana la alcaldía y el primer partido de la oposición; esta variable, a la que nos referiremos como *Distancia en votos*, resulta fácil de obtener y, además, resulta una buena aproximación a la competencia electoral que pueda haber entre los partidos. Su signo es ambiguo, pues si bien a más «distancia» mayor es la fortaleza política y el «cudchón de votos» con que cuenta el gobierno, lo que facilita la toma de decisiones, también puede hacer menos necesario el endeudamiento.

Con la pretensión de obtener estimaciones más robustas incluimos como indicador social y *proxy* de la demanda de bienes públicos locales el tamaño del municipio medido por su *población*,¹²⁰ calculada en logaritmos para reducir su variabilidad (obtenida con datos procedentes del INE). En principio, no está clara la relación entre el importe de las operaciones de crédito y la población del municipio, pues como vimos en el capítulo II, si bien el volumen de deuda

¹¹⁹ En la tabla 4.4 se indica para cada periodo político, el número de alcaldías consideradas según el signo político.

¹²⁰ Obtenida del Instituto Nacional de Estadística.

es más elevado cuanto mayor es el tamaño poblacional, son las ciudades medianas y grandes las que más han reducido su pasivo, mientras que por el contrario, las menores de 20.000 habitantes, aunque parten de niveles inferiores de deuda, son las que han seguido una tendencia de acumulación de deuda creciente en el tiempo.

También hemos construido la variable población bajo dos enfoques más. Primero, con una variable binaria para los municipios menores de 20.000 habitantes. Segundo, siguiendo el artículo 26 de la LRBRL, así, tras eliminar el grupo de las más grandes ciudades, construimos tres variables ficticias (*Población < 5.000 h.*, $5.000 \leq \text{hab.} < 20.000$, y $20.000 \leq \text{hab.} < 50.000$). De esta forma consideramos el impacto que pueden tener en el endeudamiento los diferentes servicios que están obligados a prestar los ayuntamientos en función del número de habitantes.

Finalmente, para contrastar la posible existencia de un ciclo de deuda ligado al ciclo electoral consideraremos cuatro variables binarias, una por cada año del ciclo, tomadas de tres en tres (para evitar la «trampa de las variables ficticias»), lo que nos permitirá observar el comportamiento de la variable dependiente en cada año del ciclo. También estamos interesados en analizar si tiene lugar un mayor recurso al crédito bancario cuando se aproximan las elecciones, con lo que los años relevantes serían el electoral y el preelectoral, o por el contrario, los años relevantes son los dos siguientes al de los comicios, concentrando en los mismos el esfuerzo inversor con la finalidad de llegar a las elecciones con las obras terminadas e inauguradas (Estévez, 1992). La anterior forma de proceder para capturar el ciclo político puede verse en Díaz De Sarralde (1999), Foucault *et al.* (2008) y Vicente *et al.* (2013).

Tabla 5.5. Variables, y signo esperado

Variables	Descripción	Signo esperado
Variable dependiente		
Deuda neta anual	Variación de pasivos financieros sobre los ingresos totales ([capítulo 9 de ingresos – capítulo 9 de gastos] / total de ingresos).	
Presupuestarias		
Tributos	Participación de los recursos tributarios sobre los ingresos totales (derechos reconocidos netos de los capítulos 1, 2 y 3 del presupuesto de ingresos / total de ingresos).	(—)
Enajenación de inversiones reales	Capítulo 6 del presupuesto de ingresos / total de ingresos.	(—)
Transferencias de capital recibidas	Capítulo 7 del presupuesto de ingresos / total de ingresos.	(+, —)
Gastos de inversión	Participación de los gastos de capital sobre los gastos totales.	(+)
Políticas		
Ideología (derecha)	<i>Dummy</i> , con valor 1 si la alcaldía está en manos del PP o UV, y 0 en los demás casos.	(—)
Distancia en % de votos	Diferencia entre el porcentaje de votos del partido que ostenta la alcaldía y el partido más votado de la oposición.	(+, —)
Indicador social		
Población	Logaritmo de la población del municipio.	(—)
Población ≤ 20.000	<i>Dummy</i> con valor 1 si el municipio no supera los 20.000 habitantes, y 0 en caso contrario.	(—)
Población < 5.000 habitantes	<i>Dummy</i> con valor 1 si el municipio no supera los 5.000 habitantes, y 0 en los demás casos.	(+, —)
5.000 ≤ hab. < 20.000	<i>Dummy</i> con valor 1 si el municipio tiene entre 5.000 y 20.000 habitantes, y 0 en los demás casos.	(+, —)
20.000 ≤ hab. < 50.000	<i>Dummy</i> con valor 1 si el municipio tiene entre 20.001 y 50.000 habitantes, y 0 en los demás casos.	(+, —)
Ciclo político		
Postelectoral_1	<i>Dummy</i> con valor 1 si se trata del primer año de la legislatura, contado a partir del que tienen lugar las elecciones, y 0 en los demás casos.	(+, —)
Postelectoral_2	<i>Dummy</i> con valor 1 si se trata del segundo año de la legislatura, contado a partir del que tienen lugar las elecciones, y 0 en los demás casos.	(+, —)
Preelectoral	<i>Dummy</i> con valor 1 en el año anterior a las elecciones, y 0 en los demás casos	(+, —)
Electoral	<i>Dummy</i> con valor 1 en el año en que tienen lugar las elecciones, y 0 en los demás casos	(+, —)

Por su parte, en la tabla 5.6 se muestran los principales estadísticos de las variables, tanto los correspondientes al total de la muestra como a los

diferentes estratos de población utilizados (hemos refundido en un mismo intervalo los municipios con una población mayor de 50.000 habitantes y menor de 100.000, y las más grandes ciudades que sobrepasan la anterior cifra, lo que nos permite contar con 13 cortes transversales, que posibilitan la viabilidad de la estimación econométrica del panel).

Podemos observar que las variables presupuestarias de la muestra presentan las diferencias que observamos en el capítulo III para el conjunto de municipios valencianos: la variación neta de pasivos financieros (*deuda neta anual*, DNA) es significativamente creciente con el estrato de población, mientras que por el contrario las transferencias de capital recibidas sobre el total de ingresos (*TK*) y los gastos de capital (*GK*) sobre el total de los gastos siguen el sentido contrario: las subvenciones recibidas por los pequeños municipios (con un valor medio de 13,73%) casi triplican las recibidas por las grandes ciudades (4,99%), y los primeros realizan un esfuerzo inversor en sus presupuestos (27,66%) muy superior a las segundas (17,91%), lo que nos vuelve a indicar la especialización de los primeros en los gastos de inversión y de los segundos en la prestación de servicios; en cuanto a los derechos reconocidos netos por tributos, son más reducidos en los pequeños municipios (con un valor medio del 52,25% del presupuesto de ingresos), y mayor su aportación en las grandes ciudades (57,71%), mientras que en el resto se mantiene en una media en torno al 55%; Por su parte, las ventas de patrimonio, aportan más al total de ingresos en los municipios que no superan los 20.000 habitantes, con valores medios del 2% en los más pequeños, y del 2,66% en el resto.

Respecto a las dos circunstancias políticas, la variable *distancia en votos*, no presenta importantes diferencias entre los intervalos, presentando un valor medio próximo al 16%; y tampoco se presenta un marcado sesgo ideológico para el conjunto del periodo analizado, 1992-2011, salvo quizás en los municipios con menos de 5.000 habitantes, donde ha predominado la izquierda.

Tabla 5.7. Estadísticos descriptivos para el total de la muestra y por estratos

TODOS LOS MUNICIPIOS (N = 147)							
	DCHA	DISTA	DNA	TRIBUTOS	EIR	TK	GK
Media	0,50	15,72	2,26	55,26	2,21	8,40	22,96
Máximo	1	75,39	4,39	99,60	6,68	7,48	90,82
Mínimo	0	-37,92	-26,20	13,90	-1,19	-2,31	0,21
Std. Dev.	0,50	11,73	6,94	11,57	5,39	8,60	11,21
Núm. obser.	2.940	2.940	2.940	2.940	2.940	2.940	2.940
Municipios con población ≤ 5.000 habitantes (N = 27)							
	DCHA	DISTA	DNA	TRIBUTOS	EIR	TK	GK
Media	0,42	14,58	1,21	52,25	1,99	13,73	27,66
Máximo	1	49,75	37,23	99,60	48,04	67,49	90,82
Mínimo	0	0,10	-19,04	15,25	-0,03	0,00	1,08
Std. Dev.	0,49	10,11	6,46	12,91	5,18	11,01	12,49
Núm. obser.	540	540	540	540	540	540	540
Municipios 5.000 < población ≤ 20.000 habitantes (N = 76)							
	DCHA	DISTA	DNA	TRIBUTOS	EIR	TK	GK
Media	0,54	16,20	2,12	55,86	2,61	8,02	23,40
Máximo	1	75,39	43,94	90,01	66,77	74,84	82,04
Mínimo	-19	-56,96	-44,34	-5,14	-19,49	-19,67	-19,04
Std. Dev.	0,50	12,53	7,11	11,86	6,16	8,14	11,44
Núm. obser.	1.520	1.520	1.520	1.520	1.520	1.520	1.520
Municipios 20.000 < población ≤ 50.000 habitantes (N = 31)							
	DCHA	DISTA	DNA	TRIBUTOS	EIR	TK	GK
Media	0,45	16,25	2,98	55,38	1,55	6,10	19,89
Máximo	1	50,34	35,26	80,66	25,48	44,19	67,21
Mínimo	0	0,15	-26,20	22,25	-11,88	0,00	0,21
Std. Dev.	0,50	11,37	6,77	10,03	3,63	6,11	8,72
Núm. obser.	620	620	620	620	620	620	620
Municipios población > 50.000 habitantes (N = 13)							
	DCHA	DISTA	DNA	TRIBUTOS	EIR	TK	GK
Media	0,52	14,01	3,57	57,71	1,90	4,99	17,91
Máximo	1	37,64	26,70	85,67	40,31	22,76	43,05
Mínimo	0	0,01	-17,96	30,05	0,00	-2,31	2,13
Std. Dev.	0,50	17,39	4,50	5,64	3,38	6,21	5,29
Núm. obser.	260	260	260	260	260	260	260

Por otra parte, en la tabla 5.8 se muestra la evolución de las variables presupuestarias a lo largo de todos los años del periodo muestral, referidas a

los 147 municipios que componen el panel. A partir de esta información representamos de forma gráfica y para cada ciclo político, los cambios de la *deuda anual neta* (gráfico 5.1), de los *tributos* (gráfico 5.2), y de los *gastos de inversión* (gráfico 5.3), para observar si se presentan regularidades cíclicas en su comportamiento.

En el primero de los gráficos destaca (1) que la magnitud del recurso a la deuda financiera varía considerablemente, tanto entre los diferentes ciclos políticos como entre los años de cada uno de ellos, (2) que en los años en que tienen lugar las votaciones, el nuevo endeudamiento queda lejos de presentar valores máximos (incluso mínimos en los periodos 92-95, 04-07, y 08-11, si bien el ejercicio 2011 es un año excepcional por el duro ajuste que en el mismo se acometió), y (3) el segundo año de la legislatura muestra un importe superior al resto de años en tres de las series (96-99, 04-07, y 08-11).

En cuanto a los tributos municipales (gráfico 5.2), apenas hay cambios entre los años y ciclos salvo en el último, sin duda generado por la crisis económica y la inelasticidad del principal impuesto municipal (IBI). En todo caso, el gráfico descarta la posible existencia de un comportamiento estratégico de esta variable ligada al ciclo electoral.

Finalmente, las inversiones municipales (gráfico 5.3) exhiben mayores valores en los años en que tienen lugar los comicios y en el año anterior, al menos en tres ciclos (96-99, 00-03, y 04-07). Por lo que en este caso, no puede excluirse un comportamiento oportunista de los gastos de capital cuando se acercan los comicios municipales.

Gráfico 5.1. Evolución de la deuda neta por ciclo político

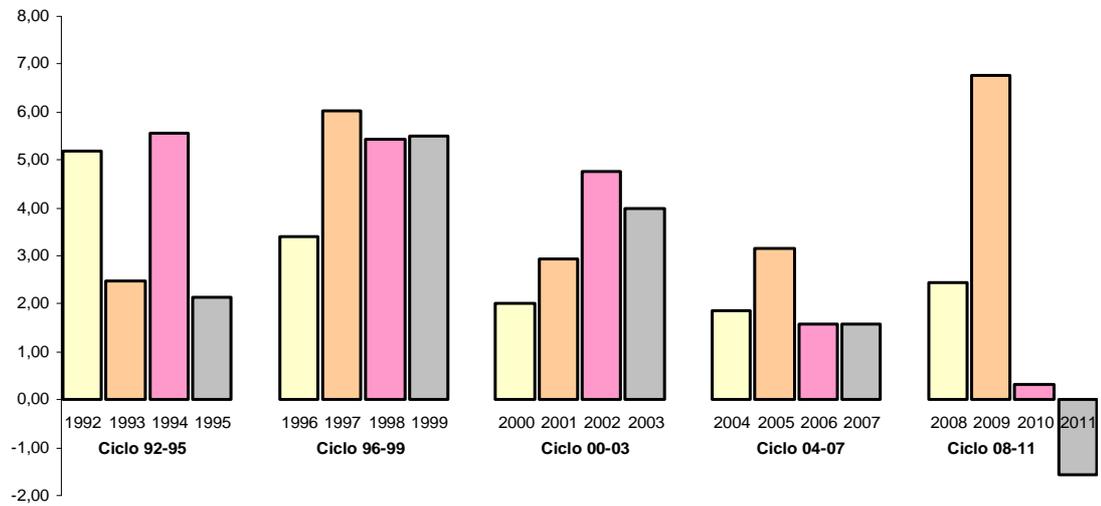


Gráfico 5.2. Evolución de los tributos por ciclo político

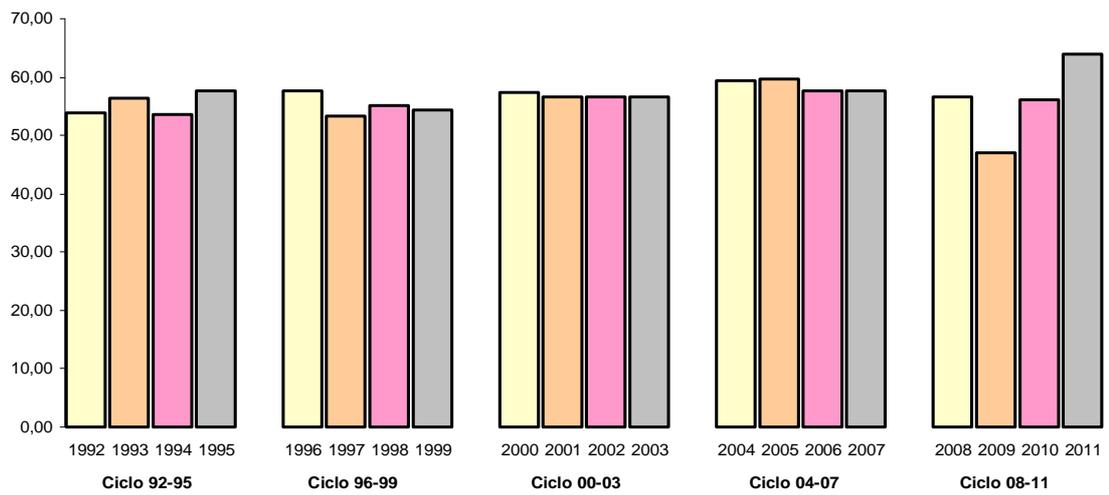
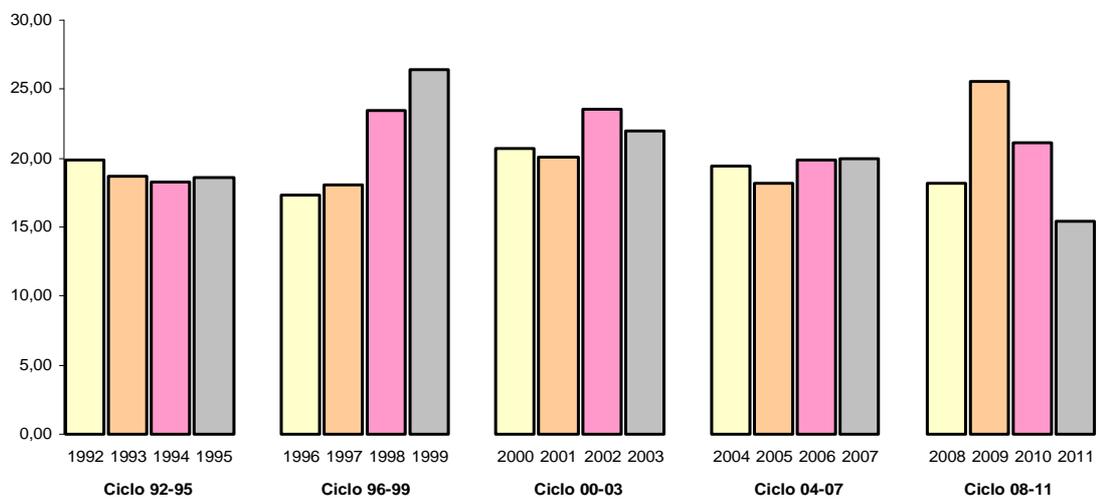


Gráfico 5.3. Evolución de los gastos de inversión por ciclo político



4.3. Estimaciones y resultados para el conjunto de datos

Un problema que presentan las variables obtenidas a partir de los presupuestos municipales radica en que pueden presentar indicios de endogeneidad en la estimación por su propia naturaleza y origen, dado que para cada ejercicio se determinan conjuntamente las diferentes partidas de ingresos y gastos, con el condicionante añadido de que el presupuesto tiene que estar equilibrado; es decir, en el proceso presupuestario, la cuantificación de las variables es resultado de las decisiones de los agentes locales, por lo que su exogeneidad resulta cuestionable, con lo que la estimación por mínimos cuadrados no sería óptima. Para resolver este problema¹²¹ hemos empleado variables instrumentales, utilizando como tales la misma variable potencialmente endógena retardada un periodo (Greene, 1999), y el estimador del que nos hemos valido para obtener resultados fiables es el de mínimos cuadrados en dos etapas.

En la tabla 5.6 se presentan los principales resultados de las regresiones realizadas para capturar el efecto del ciclo y para cada alternativa de la variable *Población*.

Previamente, hemos de señalar que las estimaciones corresponden a modelos de efectos fijos, frente a la alternativa de efectos aleatorios; en primer lugar, porque los resultados obtenidos del contraste de Hausman rechazan la hipótesis nula de ausencia de correlación entre la heterogeneidad no observable y los regresores, lo que indica que los factores inobservables están correlacionados con las mismas. Y en segundo lugar, por las

¹²¹ Para admitir o rechazar la exogeneidad hemos generado la serie de residuos de cada una de las cuatro variables presupuestarias, regresando las mismas sobre su valor retrasado un periodo y sobre el resto de variables, añadiendo las tres series de residuos obtenidos al modelo original, contrastando la nulidad conjunta de los coeficientes mediante el test de Wu-Hausman, cuyos valores nos llevan a rechazar la hipótesis nula.

implicaciones económicas que conlleva la elección: consideramos que los valores de las variables están influidos por la previa situación financiera que tenga el ayuntamiento, su estabilidad política, la diferente capacidad de sus gestores públicos, etc., por lo que los responsables políticos no tienen por qué tomar sus decisiones de endeudamiento de igual modo, ni siquiera en el caso de que tuvieran valores semejantes en las variables explicativas o no existieran antecedentes diferentes. Por tanto, α_i refleja en nuestro contexto un efecto individual no observable y fijo para cada municipio i .

Tabla 5.6. Resultados para el total de la muestra

Variables	Población como variable continua	Dos estratos de población (Población ≤ 20.000 h.)		Población en estratos según la LBRL
Constante	12,809***			
Tributos	-0,536***			
Enajenación inversiones reales	-0,462***			
Ingresos por transf. de capital	-0,541***			
Gastos de capital	0,250***			
Ideología (derecha)	-0,116			
Distancia en votos	-0,022**			
Población (tasa variación)	-1,407*			
Población ≤ 20.000 h.		1.586**		
Población > 20.000 h.		-1.672**		
Población < 5.000 h.				2,636
$5.000 \leq \text{hab.} < 20.000$				2,972
$20.000 \leq \text{hab.} < 50.000$				0,480
Postelectoral_1		-0,9370***	-0,108	0,365*
Postelectoral_2	0,937***		0,542**	1,015***
Preelectoral	0,437**	-0,542**		0,473**
Electoral	-0,444*	-1,148***	-0,473**	
R ² ajustado		0,49		
Estadístico F		18,42***		
Instrument rank		161		
Número de observaciones		2.793		

Donde *, **, y ***, indican un p -value significativo al 90%, 95%, y 99% respectivamente.

Pasando a analizar los resultados, hay que destacar la alta significatividad de los coeficientes de las variables obtenidas a partir de los presupuestos. Y se constata la afección de las operaciones de crédito a la financiación de los gastos de capital, tal como dispone la legislación sobre las haciendas locales.

El signo negativo que muestra el coeficiente de la variable *Tributos* avala nuestra hipótesis de que un mayor peso de los recursos propios reduce la necesidad de acudir a nuevos créditos. Este resultado coincide con los obtenidos por Zafra *et al.* (2011), y Pérez-López *et al.* (2014). Y discrepa de otras investigaciones, en las que el endeudamiento y los tributos propios se mueven en el mismo sentido, lo que se interpreta en que mayores ingresos tributarios permiten financiar una mayor carga de la deuda (Pascual *et al.*, 2002; Escudero, 2002; Escudero y Prior, 2003; Fernández-Llera *et al.*, 2004; Vallés, *et al.*, 2005; y Pascual *et al.*, 2008).

En cuanto a los ingresos de capital, sus signos negativos muestran que las ventas de patrimonio y las subvenciones de capital coadyuvan a financiar las inversiones, y que las primeras, en buena medida provenientes de la venta de suelo y aprovechamientos generados por la actividad urbanística, han actuado como una fuente de recursos alternativa al endeudamiento (Sánchez y Suárez-Pandiello, 2008).

Respecto a las variables de ámbito político, la existencia de un comportamiento ideológico en el recurso al endeudamiento resulta rechazado. *Ideología*, que pretende recoger elementos partidistas, no resulta significativa, si bien el signo negativo es el esperado. Este resultado coincide con Bastida y Benito (2005, Guillamón *et al.* (2011) y Pérez-López *et al.* (2014), que encuentran que el sesgo político no influye en los niveles de deuda. Por su parte, la fortaleza del equipo de gobierno, *distancia en votos*, se muestra

relevante, indicando su signo negativo que cuanto más fuerte electoralmente es el partido que ostenta la alcaldía, menos acude al crédito bancario.¹²²

Este último resultado merece un mayor comentario. Si bien puede parecer que la fragmentación dificulta la toma de decisiones de endeudamiento (Guillamón *et al.* 2011), es sin duda más fuerte la tendencia al aumento del gasto que conlleva (Zafra *et al.* 2011), puesto que los concejales del partido o partidos minoritarios en el gobierno necesitan hacer visible su labor ante sus votantes, y de esta forma tratar de evitar que el que la formación que ostenta la alcaldía monopolice la acción de gobierno, y justificar ante sus bases y simpatizantes su decisión de formar parte del mismo. Este resultado apunta en la misma dirección que el señalado por Solé-Ollé (2006), en cuanto que las coaliciones pueden perseguir su propio interés con un nivel inferior de riesgo electoral porque los votantes son menos capaces de asignar responsabilidad concreta a cada partido del gobierno.

Respecto a las diferentes construcciones de la variable *Población*, los resultados son dispares. En primer lugar, en su forma continua, es significativa (aunque sólo al 90% de probabilidad) y de signo negativo, lo que parece indicar una relación inversa con el endeudamiento. En su forma dicotómica, *Población* ≤ 20.000 h., aumenta su significatividad y el signo es positivo (y negativo si en la regresión utilizamos la forma contraria, *Población* > 20.000 h.), lo que también sugiere un mayor recurso al crédito por parte de los pequeños ayuntamientos. Finalmente, en las estimaciones con ficticias para representar los intervalos de población, estas resultan positivas pero en ningún caso significativas.

¹²² También hemos utilizado una variable binaria con valor 1 si se trataba de un gobierno de coalición y 0 en caso contrario. La misma ha resultado ser también significativa y con signo positivo, lo que en este caso significa también que la debilidad, la coalición, conduce a mayores niveles de deuda.

La explicación de los anteriores resultados, aparentemente contradictorios, podría encontrarse en el gráfico 2.6, donde observamos que mientras en los estratos mayores de 20.000 habitantes la evolución de la deuda viva presenta una tendencia decreciente, empujada sobre todo por el tramo de ciudades entre 50.000 y 100.000 habitantes, los municipios con una población menor de 20.000 habitantes muestran una tendencia creciente en el tiempo. Esta evolución puede ser debida a la pérdida continua de habitantes que sufren los pequeños municipios frente al aumento que experimentan las ciudades, lo que también podría estar provocando que en la regresión de la deuda y la población se muevan en sentidos opuestos.

Finalmente, los resultados de las variables *dummys* construidas para observar el comportamiento de la deuda en cada año del ciclo político, confirman lo avanzado en el análisis del gráfico 5.1. Así, *Postelectoral_1* y *Preelectoral* muestran comportamientos erráticos, con signos de los coeficientes cambiantes y no siempre significativos; mientras que los coeficientes de *Postelectoral_2* y *Electoral*, mantienen sus signos (positivo en la primera y negativo en la segunda) y su relevancia estadística en todas las estimaciones. A diferencia de Escudero y Prior (2003), más que a un comportamiento estratégico del uso de la deuda, estos resultados apuntan a lo contrario: una huida del endeudamiento conforme se acercan las elecciones.

El anterior resultado coincide con el trabajo citado de Fernández-Llera *et al.* (2004), en cuya modelización la variable ficticia que recoge el año preelectoral y electoral resulta significativa y con signo negativo. Estos autores apuntan como explicación de esta contradicción al hecho de que muchos gobiernos locales no cuenten con mayoría absoluta en el Pleno, lo que dificultaría la adopción de acuerdos de autorización de operaciones de crédito; sin embargo, esto no tiene por qué ser así, de hecho, el signo negativo que hemos obtenido para la fortaleza política, indica lo contrario. Nuestra explicación es diferente. Nos inclinamos a pensar que no hay tal contradicción y que es factible otra explicación: el endeudamiento no es una buena tarjeta

de presentación electoral, por lo que en los presupuestos de los años electorales los gobiernos locales procuran evitar el mismo.

Por consiguiente, nuestros resultados avalan el pionero estudio de Estévez Cepeda (1992): el recurso al crédito se efectúa sobre todo en los años anteriores a los comicios, y no en los años electorales donde disminuye, para llegar al final del mandato con los proyectos de inversión terminados.

4.4. Estimación por datos agrupados por ciclos políticos

Anteriormente hemos señalado los argumentos económicos que apoyan la elección de un modelo de efectos fijos (además del rechazo del modelo de efectos variables por el contraste de Hausman), que se resumen en la importancia de controlar el carácter «individual» de cada municipio. Sin embargo, al incluir en nuestro modelo factores políticos que resultan invariantes en cada periodo legislativo, el método de efectos fijos puede que no identifique correctamente el impacto de la ideología y de la fragmentación política (Gujarati, 2004; Mahía, 2000), cuya influencia podría verse anulada o alterada por las dicotómicas de los efectos fijos.

Para solucionar el anterior problema, hemos procedido a reordenar el panel, agrupando los datos de cada municipio por ciclo, de manera que ahora las variables corresponden a la media aritmética de los cuatro años de cada periodo. La ventaja de operar de esta forma radica en que evita la nula variabilidad temporal de las variables políticas en el ciclo. El coste de esta agrupación es, sin embargo, la pérdida de las binarias que recogen el calendario electoral, y la imposibilidad de observar los estratos de población, ante su nula variabilidad temporal.

En definitiva, queremos asegurarnos que los resultados obtenidos para las dos variables políticas que utilizamos como exógenas en las estimaciones

que figuran en la tabla 5.6, no están distorsionados por los factores inobservables.

La estimación de este nuevo modelo se muestra en la tabla 5.7.

Tabla 5.7. Resultados agrupados por ciclos

Variables	
Constante	34,616 ^{***}
Tributos	-0,485 ^{***}
Enajenación inversiones reales	-0,517 ^{***}
Ingresos por transferencias de capital	-0,544 ^{***}
Gastos de capital	0,507 ^{***}
Ideología (derecha)	-0,151
Distancia en votos	-0,021 ^{**}
Ln (Población)	-0,602
R ² ajustado	0,89
Estadístico <i>F</i>	33,47 ^{***}
Instrument rank	158
Número de observaciones	588

En esta nueva regresión se mantienen la significatividad y signo de los coeficientes obtenidos anteriormente, excepto para la variable población, que si bien mantiene un signo negativo pierde su relevancia (que lo era sólo al 90%). Pero además, el modelo gana en capacidad explicativa: el coeficiente de regresión ajustado es ahora del 0,89 frente al anterior de 0,49, y gana también en la representatividad del conjunto de variables, pasando el estadístico *F* a valer 33,47 frente al anterior de 18,49.

En cuanto a nuestro interés, se confirman los resultados obtenidos previamente para la ideología y la fortaleza del gobierno: ambas presentan signo negativo y únicamente la distancia en votos resulta relevante y,

además, con un valor del coeficiente prácticamente idéntico al obtenido anteriormente.

En definitiva, se confirma que en el recurso al crédito no se dan elementos partidistas o influencias ideológicas, mientras que la fortaleza electoral del gobierno incide negativamente, o dicho de otra forma, las coaliciones recurren más al endeudamiento para financiar su gestión.

4.5. Gastos de capital y ciclo electoral

A lo largo de la presente investigación hemos visto en varios análisis gráficos la posible existencia de un ciclo presupuestario ligado a los gastos de inversión.¹²³ Nos interesa ahora ver si el mismo se confirma, y si su amplitud se ve influida por la ideología o la rivalidad electoral. Para ello formulamos el siguiente modelo dinámico:

$$Inversión_{it} = C + \phi_i + \beta_1 Inversión_{i,t-1} + \beta_2 Deuda_{it} + \beta_3 Política_{it} + \rho Ciclo + \varepsilon_{it}$$

siendo ahora ϕ_i el efecto individual no observable; $Inversión_{i,t-1}$ la variable endógena retardada un período; $Deuda$ la variación neta de pasivos financieros del ejercicio;¹²⁴ un vector de fuentes de financiación presupuestarias de los gastos de inversión; $Ciclo$ tiene el mismo significado que en el modelo anterior; siendo β_j y ρ los parámetros a estimar; y ε_t representa a la perturbación aleatoria.

El modelo dinámico se justifica porque muchos proyectos de inversión tienen un periodo de ejecución que se prolonga durante varios ejercicios, por lo que

¹²³ Gráficos 1.4, 2.3, y 5.3.

¹²⁴ Sólo consideramos esta variable, dado que el resto de variables presupuestarias, tributos e ingresos de capital, determinan en buena parte el recurso al crédito del ejercicio, por lo que incorporarlas supondría una duplicidad. La estimación del modelo con la misma retrasada un periodo, ha dado los mejores ajustes.

el importe de los gastos de capital de un ejercicio viene inducido por el realizado en el ejercicio anterior¹²⁵:

El modelo propuesto añade un nuevo problema, generado por la presencia de la variable endógena desfasada un periodo como variable explicativa, que provoca que la misma esté correlacionada con el término de error ε_t . Ésta situación implica la violación del supuesto de exogeneidad estricta entre la variable explicativa y la perturbación aleatoria retardada, que es fundamental para garantizar la consistencia del estimador de efectos fijos.

Para la estimación del modelo, optamos por el método generalizado de momentos (MGM) propuesto por Arellano y Bover (1995), especialmente diseñado para modelos dinámicos de panel, y concretamente la estimación con las variables *Inversión* y *Deuda* en primeras diferencias (PD-MGM).

Presentamos la significatividad de los contrastes de Arellano-Bond aplicados a los residuos de la ecuación en primeras diferencias. Se acepta la hipótesis de que las perturbaciones siguen un modelo autoregresivo AR(1), y se rechaza para un AR(2), lo que lleva a concluir que los valores retardados de las variables endógenas son instrumentos válidos, así como el valor del contraste de sobreidentificación de Sargan, cuya hipótesis nula es que los instrumentos son exógenos. Estos contrastes de especificación nos confirman que el estimador MGM es apropiado.

¹²⁵ Se trata del modelo de *ajuste parcial*, que se genera por la inercia que muchas veces muestran las variables económicas. Inercia que en este caso vendría dada por las obligaciones contractuales en que incurre el ayuntamiento al adjudicar una inversión cuya ejecución se prolonga durante varios ejercicios: en el periodo $t-1$ el ayuntamiento consignará el oportuno crédito en el presupuesto de gastos y comenzará la ejecución de la inversión, pero en el ejercicio t deberá también consignar el crédito necesario para hacer frente al pago de la parte de la obra que debe ejecutarse en el mismo.

Tabla 5.7. Resultados modelo de inversión (PD-MGM)

Variables	
Gastos de capital (t -1)	0,317***
Deuda anual neta (t -1)	0,062***
Ideología (derecha)	1,090
Distancia en votos	0,057*
Preelectoral	2,475***
Electoral	1,982***
Postelectoral_1	-1,031***
Contraste de Sargan, <i>p-value</i>	0,117
Contraste AR(1), <i>p-value</i>	0,006***
Contraste AR(2), <i>p-value</i>	0.497
Número de observaciones	2.352
Periodos	16

Pasando al análisis de los resultados, al contrario que en el caso del endeudamiento, ahora sí que encontramos evidencia de una utilización estratégica de los gastos de inversión por parte de los gobiernos locales, que aumentarían los gastos de capital en los años preelectorales y electorales, y una vez pasadas las elecciones, se produce el ajuste por el coste que dicha política conlleva. Recordemos que en estos gastos los gobiernos municipales tienen una alta discrecionalidad, y sus efectos son rápidamente visualizados por la ciudadanía.

Estos resultados no contradicen los obtenidos para el endeudamiento. En este caso, y de acuerdo por lo señalado en Estévez-Cepeda (1992), el aumento de las operaciones de crédito financiero tiene lugar en los años siguientes a las elecciones (en el modelo de deuda la variable *Postelectoral_2*, es significativa en todas las estimaciones y con signo positivo), para financiar los proyectos de capital que, al menos las más importantes, tienen un periodo de ejecución que abarca varios años, y que

estos puedan culminarse dentro del mandato y antes de la nueva convocatoria electoral (a lo que apunta el signo positivo y relevancia de *Preelectoral* y *Electoral* en el modelo de inversión). Una vez pasadas las elecciones, se produciría el ajuste para la vuelta al equilibrio financiero y presupuestario, lo que explica el signo negativo y significatividad de *Postelectoral_1*).¹²⁶

¹²⁶ En Lago-Peñas y Lago-Peñas (2008), se muestra que las desviaciones al alza en el déficit son mayores en los años electorales.

CAPÍTULO VI. PRINCIPALES CONCLUSIONES

El objetivo perseguido en la tesis ha sido contribuir a aumentar nuestro conocimiento empírico del endeudamiento municipal, utilizando como sujetos de la misma una muestra de municipios valencianos. El trabajo se enmarca en el propósito, más general, de profundizar en el conocimiento de las Haciendas de este nivel de gobierno, tanto desde la vertiente de sus magnitudes presupuestarias como desde una perspectiva de economía política.

La misma se ha desarrollado en tres investigaciones empíricas. La finalidad de la primera ha sido el análisis de la evolución de sus presupuestos y de las principales magnitudes financieras, como mecanismo para acercarnos a su conocimiento y situación. Hemos constatado que los ingresos y gastos de los municipios valencianos han tenido una evolución creciente y en buena medida paralela al experimentado por el PIB regional y, a partir de 1999, con tasas de incremento muy superiores a la de la población de la Comunidad, presentando hasta el ejercicio 2008 un resultado presupuestario positivo. Un dato negativo es que no se haya aprovechado la etapa expansiva del ciclo económico para llevar a cabo una política de reducción de deuda, cuyo volumen se ha visto incrementado de forma continua hasta el ejercicio 2009, año en que la crisis económica se manifiesta con toda crudeza. No obstante, los efectos de ésta son ya palpables en 2008, con un desplome tanto de los

ingresos por habitante, que caen hasta niveles del ejercicio 2000, como de los gastos, cuyos valores se sitúan por debajo de los alcanzados en 2003.

El análisis de los presupuestos y magnitudes financieras por estratos de población nos ha permitido observar que, si bien no se presentan diferencias significativas en sus presupuestos por habitantes, sí que aparecen cuando estudiamos la composición de los ingresos y gastos. Destaca que los gastos de capital tienen un peso mayor en los municipios pequeños (hasta 20.000 habitantes), que en buena parte financian con las mayores transferencias de capital que reciben, frente a las ciudades medianas y grandes, que soportan mayores gastos corrientes, sin duda asociados a sus mayores competencias legales.

También son los ayuntamientos pequeños los que muestran los mejores resultados de solvencia (ahorro neto) y de sostenibilidad de la deuda (deuda financiera sobre los ingresos).¹²⁷

Por otra parte, la observación conjunta de los resultados de las matrices de contrastes entre los estratos de población que se presentan en el del capítulo II, señalan dos hechos a considerar en toda aproximación econométrica cuyo sujeto sean las Haciendas municipales: que la mayor parte de las diferencias se presentan en los dos intervalos de pequeños municipios (hasta 20.000 habitantes) frente al resto; y que las mismas son mayores cuando empleamos indicadores de relevancia presupuestaria, que cuando utilizamos valores absolutos por habitante.

¹²⁷ De acuerdo con estos datos, no parece acertada la vía elegida por el legislador en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad Financiera de la Administración Local de vaciar de competencias a los municipios con población inferior a 20.000 habitantes en favor de las Diputaciones provinciales. Administraciones, por otra parte, que la ciudadanía no percibe como cercanas, entre otras razones, porque la forma de elección de sus órganos de gobierno resulta incomprensible para la mayoría (Bosch y Solé-Ollé, 2012).

En la segunda línea de investigación contrastamos la eficacia de los mecanismos que restringen el acceso a las operaciones de crédito. El análisis estadístico realizado revela, en primer lugar, un elevado incumplimiento de la obligación de destinar esta fuente de financiación a los gastos de inversión, lo que indica que parte de la misma se ha utilizado para la cobertura del gasto corriente.

En segundo lugar, si la finalidad de las diferentes modificaciones de las reglas fiscales realizadas a partir de 1999 era acotar el acceso al crédito para limitar la acumulación de deuda, sólo puede concluirse que la misma no se ha alcanzado. El desacierto no ha sido el cambio de magnitudes de referencia, la carga financiera por la de ahorro neto positivo, y el importe de la operación de crédito sobre los ingresos corrientes por el volumen de deuda viva sobre estos, sino establecer un límite tan elevado para esta última magnitud, del 110%, por lo que parece adecuada la reducción de dicho porcentaje hasta el 75% a partir de 2011. Sin duda, la ausencia de consecuencias prácticas en la legislación ha contribuido a que un gran número de ayuntamientos hayan ignorado los límites legales.

En tercer lugar, la ideología y la fortaleza del gobierno municipal no parece que influyan a la hora de incumplir los límites legales, y si bien, encontramos indicio de que las coaliciones resultan más infractoras, este es de escasa significatividad estadística. Tampoco parece un factor relevante el tamaño del municipio definido por el tramo de población si sólo consideramos los que acuden al crédito bancario. Dicho de otra forma, puestos a financiarse mediante deuda, la vulneración de los límites se distribuye sin diferencias entre los diferentes estratos. Un resultado diferente se obtiene si la ratio se obtiene sobre el total de municipios de cada estrato, donde los más pequeños, con menos operaciones de crédito, resultan los más respetuosos con los límites.

Finalmente, la principal conclusión que extraemos del análisis empírico, es que la transgresión de las reglas establecidas para limitar la deuda local no es infrecuente, y no han tenido éxito a la hora de contener la acumulación de deuda. Por consiguiente, debe mantenerse una regulación exigente en la limitación al endeudamiento, a la que debería añadirse las consecuencias de su incumplimiento, y sobre todo, conseguir que los controles internos y externos ejerzan su función.

En cuanto a la aproximación empírica a los determinantes del endeudamiento realizada en la tercera línea de investigación, hemos prestado especial atención a contrastar si condicionantes políticos, como la ideología o la fortaleza del gobierno, condicionan el recurso al crédito, y a la posible existencia de un *ciclo político económico*, en su vertiente presupuestaria, entorno al proceso electoral municipal que condiciona el recurso a la deuda, o desde el lado del gasto de capital, a si los gobiernos locales incrementan su esfuerzo inversor conforme se acercan los comicios municipales.

Las estimaciones econométricas nos permiten afirmar que la principal causa que determina el recurso al endeudamiento se deriva de las propias variables presupuestarias: la inversión, las subvenciones de capital recibidas y los ingresos obtenidos por venta de los aprovechamientos urbanísticos, que coadyuvan a financiar aquella, y la recaudación obtenida de los tributos. Estas tres últimas se muestran como alternativas a la deuda. Por su parte, el signo negativo que presenta el coeficiente de los derechos tributarios liquidados avala que un mayor peso de estos ingresos, o un mayor uso de su potencia recaudatoria, minora la necesidad de acudir a nuevas operaciones de crédito. Por tanto, discrepamos de otras investigaciones que apuntan a que mayores ingresos de esta naturaleza facilitan el endeudamiento al permitir financiar una mayor carga financiera.

La existencia de elementos partidistas resulta rechazada en todas las estimaciones. La proximidad de la Administración local y la propia naturaleza

de los bienes y servicios públicos que presta, deja escasas interpretaciones ideológicas de las demandas de la ciudadanía.

Por el contrario, ahora sí que la cohesión del gobierno municipal resulta un factor importante, indicando los resultados obtenidos que cuando mayor es su fuerza electoral, menos acude a la financiación bancaria. De este resultado se desprende que las coaliciones parecen presentar una mayor necesidad de gasto, y por tanto de financiación, ante la necesidad de los partidos minoritarios en el gobierno de «señalar» su labor ante sus votantes y simpatizantes. Estas conclusiones se ven confirmadas cuando empleamos datos agrupados por ciclos.

Por su parte, los resultados del tamaño municipal, tanto en la construcción continúa como por estratos de la variable población, no han sido los esperados, a pesar de la información proporcionada por las ratios del capítulo II. Aguardábamos una relación negativa entre la deuda anual neta y las operaciones de crédito, y sin embargo, el coeficiente presenta signo positivo. Apuntamos como posibles causas de esta contradicción al hecho de que mientras en los estratos mayores de 20.000 habitantes la evolución de la deuda viva presenta una tendencia decreciente, empujada sobre todo por el tramo de ciudades entre 50.000 y 100.000 habitantes, los municipios con una población menor de 20.000 habitantes muestran una tendencia creciente en el tiempo. Evolución que puede ser debida a la pérdida continua de habitantes que han sufrido los pequeños municipios frente al aumento que experimentan las ciudades, lo que podría estar provocando que en la regresión de la deuda y la población se muevan en sentidos opuestos.

Uno de los principales objetivos que nos habíamos propuesto era contrastar la existencia de un ciclo de deuda motivado por el calendario electoral. Los gráficos de la evolución de los gastos de capital y de la deuda anual neta que aparecen en varios capítulos, apuntan evidencia de un aumento de la

inversión en torno a los años electorales y preelectorales que, sin embargo, no es acompañado por un mayor recurso al endeudamiento en dichos años.

Los resultados obtenidos en el modelo de *deuda* confirman lo avanzado por el análisis gráfico: el año preelectoral y el posterior al que tienen lugar las elecciones muestran comportamientos erráticos, con cambios en los signos de sus regresores que, además, no siempre resultan significativos. Por el contrario, el segundo año después de las votaciones (con signo positivo) y el año en el que estas tienen lugar (con signo negativo), mantienen en todas las estimaciones sus signos y su relevancia estadística. En cambio, los resultados del modelo dinámico de *inversión* sí muestran una clara evidencia de un aumento de los gastos de capital en los años preelectorales y electorales.

Consideramos que ambos resultados no son contradictorios, y sí compatibles. Después de las elecciones, la renovación del equipo de gobierno da lugar a la elaboración de nuevos proyectos que tienen un periodo de preparación y financiación hasta que se ponen en funcionamiento; esto hace que el mayor recurso al endeudamiento se produzca a mitad de legislatura, y que en los años en que los comicios tienen lugar se prevea una menor apelación al crédito. En cambio, la aceleración en la ejecución de las inversiones se produce en el año de las elecciones y el anterior, en consonancia con la necesidad de terminar las obras para el siguiente concurso electoral.

¿Significa lo anterior que los gobiernos municipales han venido utilizando la deuda de forma electoralista?

La respuesta debe ser negativa. Sin descartar el «efecto composición», que como hemos visto en Balaguer y Brun (2012) y Forte-Deltell *et al.* (2014), consiste en cambiar la composición del gasto antes de las elecciones, sin aumentar su cuantía global, incrementando aquellos componentes del mismo más visibles o deseados por los electores, los ayuntamientos no intentan

generar ilusión fiscal en los votantes creando una percepción reducida del coste de los servicios que reciben financiándolos con deuda. Es el ciclo cuatrienal el que impone su ritmo al endeudamiento y a las inversiones, más que un uso estratégico u oportunista del endeudamiento ante las citas electorales. Es decir, son condicionantes técnicos¹²⁸ y presupuestarios, en un marco fijo de cuatro años, los que inducen la presencia de regularidades de deuda e inversión, y no a incentivos políticos oportunistas generados por las citas electorales.

¹²⁸ Muchas inversiones tienen un periodo considerable de realización, desde que se hace el proyecto técnico, los pliegos de cláusulas técnicas y administrativas particulares, la contratación, y la propia ejecución material.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCALDE, N., y J. VALLÉS (2002): "El Mercado financiero y el racionamiento del crédito. Estudio del caso de los gobiernos regionales en España", *Hacienda Pública Española*, N.º 160 (1/2002), pp. 77-102.

ALESINA, A. (1987): "Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game", *The Quarterly Journal Of Economics*, N.º 102, pp. 651-678.

ALESINA, A. (1988): "Credibility and Policy Convergence in Two-Party System with rational Voters", *The American Economic Review*, Vol. 78 (4), pp. 796-805.

ALESINA, A., y R. PEROTTI (1999): "Budget deficits and budget institutions", en Poterba, J. M., y J. Von Hagen, *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, The University of Chicago Press, Chicago, pp. 13-26.

ALESINA, A., y G. TABELLINI (1990): "A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt", *Review of Economic Studies*, Vol. 57, pp. 403-414.

ALESINA, A., y J. SACHS (1988): "Political Parties and Business Cycle in the United States, 1948-1984", *Journal of Money, Credit, and Banking*, Vol. 20, pp. 63-81.

ALLERS, M., J. DE HAAN, y C. STERKS (2001): "Partisan influence on the local tax burden in the Netherlands", *Public Choice*, Vol. 106 (3-4), pp. 351-363.

AMOR, E. (1985): "El ciclo político de los negocios y su referencia al caso español (1976-1985)", *Información Comercial Española*, N.º 2.015, pp. 4259-4268.

ALMONACID, V. (2014): "Competencias de las EELL después de las adaptaciones e interpretaciones autonómicas", *Documento de trabajo*. Consultado en línea el 21/08/2014 (https://nosoloaytos.files.wordpress.com/2014/01/interpretaciones_-_autonomicas-lrsal.pdf).

ÁLVAREZ CORBACHO, X. (1998): "Déficit y deuda en las corporaciones locales de España", *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, N.º 2, pp. 61-88.

ÁLVAREZ, S. y J. SALINAS (2004): "Los mecanismos de control del endeudamiento de los niveles subcentrales de gobierno. Análisis teórico y evidencia empírica del caso español", en *Competitividad regional en la Unión Europea ampliada* (coord. por José Villaverde Castro), ed. Instituto de Estudios Fiscales, pp. 329-340.

ARELLANO, M., y O. Bover (1995): "Another look at the instrumental variable estimation of error-components models", *Journal of Econometrics*, N.º 68, pp.29-51.

ARMSTRONG, E. (2005): *Integrity, transparency and accountability in public administration: recent trends, regional and international developments and emerging issues*, New York, United Nations.

ARTÉS, J., y I. JURADO (2014): "Do coalitions lead to higher fiscal deficits? A regression discontinuity approach", *XXI Encuentro de Economía Pública*, Girona, 30 y 31 de enero.

ASHWORTH, J., B. GEYS, y B. HEYNDELS (2005): "Government Weakness and Local Public Debt Development in Flemish Municipalities", *International Tax and Public Finance*, N.º 12, pp. 395-422.

BALAGUER, T. (2001): *Análisis de la situación financiera y la eficiencia en las Administraciones locales*. Editado en formato CD por el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas.

BALAGUER, T. (2004): "La eficiencia en las administraciones locales ante diferentes especificaciones del output", *Hacienda Pública Española*, N.º 170 (372004), pp. 37-58.

BALAGUER, T., e I. BRUN (2012): "El gasto público como determinante de la reelección de los gobiernos locales. Un estudio empírico", XXXVIII Reunión de Estudios Regionales, Bilbao, 22-23 de noviembre.

BALAGUER, T., e I. BRUN (2013): "El efecto del gasto público sobre las posibilidades de reelección de los gobiernos locales", *Revista de Contabilidad-Spanish Accounting Review*, Vol. 16 (1), pp. 74-80.

BALAGUER, T., D. PRIOR, y E. TORTOSA (2013): "On the determinants of local government debt: Does one size fit all?", *Working Papers*, 2013/16, Departament d'Economia, Universitat Jaume I.

BALEIRAS, R. N., y J. SILVA (2004): "To Be or Not To Be in Office Again, That is the Question: Political Business Cycles with Local Governments", *European Journal of Political Economy*, Vol. 20, pp. 655-671.

BARBER, W., y P. SEN (1986): "The political process and de use of debt financing by state governments", *Public Choice*, Vol. 48, pp. 201-215.

BASTIDA, F. (2003): "Limitaciones al endeudamiento municipal: un estudio empírico", *Auditoría Pública*, N.º 29, pp. 17-23.

BASTIDA, F., y B. BENITO (2005): "Análisis del endeudamiento en los Ayuntamientos: un Estudio Empírico", *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, Vol. XXXIV, N.º 126, pp. 613-635.

BASTIDA, F., A. BEYAERT, y B. BENITO (2013): "Electoral Cycles and Local Government Debt Management", *Local Government Studies*, Vol. 39 (1), pp. 107-132.

BAUMOL, W.J., y W. E. OATES (1972): "La enfermedad de costes de los servicios personales y la calidad de vida", traducción al español en *Teoría de la democracia: una aproximación económica*, traducción de Antonio Casahuga, y editado por el Instituto de Estudios Fiscales, 1980, Madrid.

BELLOD REDONDO, J. F. (2006): "El remanente de tesorería como institución presupuestaria: el caso de la Comunidad Murciana", *Auditoría Pública*, N.º 40, pp. 109-116.

BELLOD REDONDO, J. F. (2014): "El fracaso de las Instituciones Presupuestarias en las Entidades Locales", *Auditoría Pública*, N.º 63, pp. 83-94.

BENITO, B., y F. BASTIDA (2004): "The determinants of the municipal debt policy in Spain", *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, Vol. 37 (4), pp. 492-525.

BENITO, B., y F. BASTIDA (2008): "Política y gestión financiera municipal", *Revista de Contabilidad-Spanish Accounting Review*, Vol. 11 (2), pp. 43-66.

BENITO, B., F. BASTIDA, y M. D. GUILLAMÓN (2009): "An Empirical Assessment of the Municipal Financial Situation in Spain", *International Public Management Journal*, Vol. 12 (4), pp. 484-499.

BENITO, B., F. BASTIDA, y C. VICENTE (2012): "Political Budget Cycles in Local Governments", *LexLocalis-Journal of Local Self-Government*, Vol. 10 (4), pp. 341-361.

BENITO, B., F. BASTIDA, y C. VICENTE (2013): "Municipal elections and cultural expenditure", *Journal of Cultural Economics*, Vol. 37, pp. 3-32.

BENITO, B., e I. MARTÍNEZ. (2002): "Análisis de las Administraciones Públicas a través de indicadores financieros", *Revista de Contabilidad*, Vol. 5, N.º 9, pp. 21-55.

BLAŽEK, J., J. PŘIKRYL, y T. NEJDL (2003): "Capital Investment Funding in the Czech Republic", en K. Davey (ed.): *Investing in Regional Development: Policies and Practices in EU Candidate Countries, Part II (Country Reports)*, Budapest: OSI /LGI, pp.179-274.

BOADWAY, R. y A. SHAH (2009): *Fiscal Federalism. Principles and Practice of Multiorder Governance*, Cambridge: Cambridge University Press.

BORGE, L. (1995): "Economic and political determinants of fee income in Norwegian local governments", *Public Choice*, Vol. 83 (3), pp. 353-373.

BORGE, L. (2005): "Strong politicians, small deficits: evidence from Norwegian local governments", *European Journal of Political Economy*, Vol. 21 (2), pp. 325-344.

BORGE, L., y P. TOVMO (2007): "Myopic or constrained by balanced-budget-rules? The intertemporal spending behaviour of Norwegian Local Governments", *Working Paper Series*, N.º 5/2007, Norwegian University of Science and Technology.

BOSH, N., y A. SOLÉ-OLLÉ (2002): "On the relationship between local authority size and expenditure: lessons for the desing of intergovernmental transfers in Spain", *ALPES Workshop*, Speyer.

BOSCH, N. y A. SOLÉ-OLLÉ (2012): "Una Valoración Preliminar de la Reforma de la Administración Local en España", *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal, 2010*, pp. 80-87.

BOSCH, N., P. SORRIBAS, y J. SUÁREZ PANDIELLO. (2012): "Política y Finanzas en los Municipios Españoles", *XX Encuentro de Economía Pública*, Sevilla.

BOSCH, N., y J. SUÁREZ PANDIELLO (1994): *Hacienda Local y Elección Pública*, Ed. Fundación BBV, 1994, Bilbao.

BRUN, I., y T. BALAGUER (2013): "Política presupuestaria y elecciones", *Auditoría Pública*, N.º 60, pp. 65-72.

BRUSCA, I., y V. CONDOR (2001): "El análisis financiero en las Administraciones locales", *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, Vol. XXX, N.º 108, pp. 475-504.

BRUSCA, I., y M. LABRADOR (1998): "Análisis del endeudamiento en las Corporaciones Locales", *Revista de Hacienda Local*, XXVIII, N.º 84, pp. 57-69.

BRUSCA, I., V. MONTESINOS, y M. MORA (2012): "El endeudamiento como factor explicativo de la descentralización de servicios en los ayuntamientos españoles", *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, Vol. XLI, N.º 153, pp. 143-162.

BUCHANAN, J. (1967): *Public finance in democratic process*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill.

BUCHANAN, J., y R. E. BAGNER (1977): *Democracy in Deficit*, New York, Academic Press.

CABASÉS, F., R. EZCURRA, y P. PASCUAL (2011): "Municipal indebtedness in Spain revised: the impact of borrowing limits and urban development", *XVIII Encuentro de Economía Pública*, Málaga, 2011.

CANO, D., y C. RANGEL (2000): "La necesaria corresponsabilidad fiscal en los gobiernos locales", *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, N.º 4, Madrid.

CÁRCABA, A. (2003): "Análisis financiero de las entidades locales mediante el uso de indicadores", *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, N.º 118, pp. 661-692.

CARLOS, P. DE (2005): "Ciclos económicos de origen político: la visión heterodoxa de Kalecki". Consultado en línea el 15/11/2013:

<http://pendientedemigracion.ucm.es/info/ec/jec10/ponencias/901decarlos.pdf>

CARLOS, P. DE, y F. GÓMEZ (2008): "Restricciones institucionales a los ciclos económicos de origen político en España", *Revista Galega de Economía*, Vol. 17 (2), pp. 1-7.

CASTAÑEDA, J. E., A. HERRERO, J. M. TRÁNCHIZ, y J. VILA (2013): "Reglas fiscales activas en un sector público multinivel: una aplicación para los gobiernos regionales en España", *XX Encuentro de Economía Política*, Sevilla, 31 de enero y 1 de febrero de 2013.

CASTELLANOS, L., E. COSTA, L. GALGUERA, y P. MÉNDEZ. (2001): "Ciclos políticos de carácter oportunista: modelo de Nordhaus y de elecciones endógenas", *VII Jornadas de ASEPUMA*, Las Palmas.

CASTELLS, A., A. ESTELLER, y A. SOLÉ (2002): "Los efectos de la Ley de Estabilidad Presupuestaria sobre la inversión de los municipios", *V Encuentro de Economía Aplicada*, Oviedo.

CASTELLS, A., A. ESTELLER, y M. VILALTA (2004): "Full Characterisation of the Political Economy of Fiscal Adjustment: Evidence from Spanish Municipalities", *Document de Treball 2004/3*, Institut d'Economia de Barcelona.

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*, pp. 161-216, Consejo Económico y Social, Madrid.

COELHO, C., F. J. VEIGA, y L. G. VEIGA (2006): "Political business cycle in local employment: Evidence from Portugal", *Economic Letters*, N.º 93, pp. 82-87.

CIOFFI, M., G. MESSINA, y P. TOMMASINO (2012): "Parties, institutions and political budget cycles at the municipal level", *Temi di Discussiones*, N.º 885, Banca d'Italia.

CORDERO, J. M., R. FERNÁNDEZ LLERA, C. NAVARRO, y F. PEDRAJA (2010): *El esfuerzo fiscal de los municipios españoles*, Instituto de Estudios Fiscales.

CORDERO, J. M., F. PEDRAJA, y J. SUÁREZ-PANDIELLO (2013): "La reforma local y el modelo de financiación", *Smart Regions for a Smarter Growth Strategy*, Oviedo, 21 1 22 de noviembre de 2013.

COSTA, A. (2010): "El carácter turístico de los municipios: ¿Un factor que incrementa sus necesidades de gasto?", *XVII Encuentro de Economía Pública*, Murcia.

CROPF, R. A. y G. D. WENDEL (1998): "The determinants of municipal debt policy: a pooled time-series analysis", *Environment and Planning*, Vol. 16 (2), pp. 211-224.

DAFFLON, B. (2002): "The Theory of Subnational Balanced Budget and Debt Control", en B. Dafflon (ed): *Local Public Finance in Europa: Balancing the Budget and Controlling Debt*, Edward Elgar, Cheltenham.

DAFFLON, B. y K. TOTH (2009): "Managing local public debt in transition countries: an issue of self-control", *Financial Account "ability & Management*, N.º 25 (3), pp. 305-333.

DÍAZ DE SARRALDE, S. (1999): *El Ciclo Político en las Comunidades Autónomas Españolas*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid, Departamento de Economía Aplicada VI, Hacienda Pública y Sistema Fiscal.

DODERO, A. (2004): "Indicadores para la gestión municipal", *Presupuesto y Gasto Público*, N.º 37, pp. 92-42.

DODERO, A. (2006): "El impacto de la Ley de Estabilidad Presupuestaria en las Entidades Locales Españolas". Consultado en línea el 11/07/2008
<http://www.eurorai.org/PDF/pdf%20seminar%20Wroclaw/Wroclaw-ponencia%20A.%20Dodero.pdf> .

DORTA, J. A., J. DE LEÓN, y J. V. PÉREZ (2008): "Las decisiones de asignación presupuestaria en la hacienda municipal canaria", *Hacienda Canaria*, N.º 22, pp. 5-34.

DOWNS, A. (1972): *Teoría Económica de la Democracia*, Ed. Aguilar, Madrid.

DRAZEN, A., y M. ESLAVA (2010): "Electoral manipulation via voter-friendly spending: Theory and evidence", *Journal of Development Economics*, Vol. 92, N.º 1, pp. 39-52.

ESCUDERO, P. (2002): *Endeudamiento, descentralización de servicios y ciclos políticos presupuestarios: el caso de los ayuntamientos catalanes*. Tesis doctoral. Universitat Autònoma de Barcelona, Departament d'Economia de l'Empresa.

ESCUDERO, P., y D. PRIOR (2002): "Análisis del endeudamiento y efectos de su control en las corporaciones locales", *IX Encuentro de Economía Aplicada*, Vigo.

ESCUDERO, P., y D. PRIOR (2003): "Endeudamiento y ciclos políticos presupuestarios: el caso de los ayuntamientos catalanes", *X Encuentro de Economía Pública*, Tenerife

ESPASA, M., y M. VILALTA (2013): "Una diagnosi de la situación actual de la hisenda dels municipis de Catalunya", *Nota d'Economia*, N.º 101, pp. 9-31.

ESTEBAN, M. (2006): *Situación actual y perspectivas de la hacienda local. El caso de la hacienda local andaluza*, Cuadernos de Gestión Pública Local, Colección Monografías, N.º 1, Diputación de Málaga.

ESTELLER, A., y J. POLO (2010): "Análisis de los Determinantes de la Transparencia Fiscal: Evidencia Empírica para los Municipios Catalanes", *Documentos de Trabajo*, FUNCAS, N.º 560/2010.

ESTÉVEZ-CEPEDA, E. (1992): "El endeudamiento de las Corporaciones Locales", *Presupuesto y Gasto Público*, N.º 8, pp.107-136.

EZQUIAGA, I., y F. A. MUÑOZ (1996): "Gestión financiera y endeudamiento en las corporaciones locales", *Papeles de Economía Española*, N.º 69, pp. 252-275.

FARFÁN, J. M., y A. VELASCO (2009): *Guía práctica para la planificación presupuestaria de las entidades locales: diagnóstico económico-financiero y planes de saneamiento*, ed. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).

FARFÁN, J. M., y A. VELASCO (2010): "Diagnóstico económico financiero de las entidades locales: imagen fiel e indicadores básicos", *Auditoría Pública*, N.º 51 (2010), pp. 91-102.

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (2006): *La situación de los Ayuntamientos en España*, Madrid.

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*, N.º 9/03, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

FERNÁNDEZ-LLERA, R. (2004.a): "Disciplina de Mercado y endeudamiento

autonómico”, *XI Encuentro de Economía Pública*, Barcelona, 5-6 de febrero de 2004.

FERNÁNDEZ-LLERA, R. (2004): “Implicación de todos los niveles de gobierno en la estabilidad presupuestaria. Propuestas para el caso español”, *Comunicación presentada a la XVII Reunión Anual ASEPELT-España*, Almería, 18-21 de junio.

FERNÁNDEZ-LLERA, R. (2005): “Empresas públicas autonómicas y endeudamiento fuera de balance”, *Auditoría Pública*, N.º 35, pp. 7-20.

FERNÁNDEZ-LLERA, R. (2009): «Estabilidad presupuestaria, transparencia y Concierto Económico Vasco», *Ekonomiaz/Revista Vasca de Economía*, N.º 70, pp. 356-387.

FERNÁNDEZ-LLERA, R. (2010): “El endeudamiento local en España: ¿una cuestión de tamaño?”, en *Informe sobre Federalismo Fiscal en España*, Barcelona, Institut d’Economia de Barcelona.

FERNÁNDEZ-LLERA, R. (2014): “No culpable: veredicto sobre el endeudamiento local en España”, *Revista General del Derecho Público Comparado*, N.º 15, pp. 1-28.

FERNÁNDEZ LLERA, R., y M. GARCÍA VALIÑAS (2010): “Efficiency and elusión: both sides of public enterprises in Spain”, *Document de Treball 5*, Barcelona, Institut d’Economia de Barcelona.

FERNÁNDEZ-LLERA, R., M. GARCÍA, D. CANTARERO, y M. PASCUAL (2004): “Factores determinantes del endeudamiento de los Entes Locales. Una aplicación al caso español”, *XI Encuentro de Economía Pública*, Barcelona, 5-6 de febrero de 2004.

FLUVIÀ, M., M. CARRERAS, A. GARRIGA, y R. RIGALL (2001): “Las finanzas de los municipios turísticos catalanes”, *Departament d’economia de la UdG*, Diputació de Girona

FMI (2007): *Code of Good Practices on Fiscal Transparency (2007)*, Washington DC: International Monetary Fund. Consultado en línea el 22/04/2014.

<https://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf>

FORTE-DELTELL, A., T. BALAGUER, I. BRUN, y E. TORTOSA (2014): “Opportunities political cycles and policies: new evidence for Spanish municipalities based on Bayesian approach”, *XXI Encuentro de Economía Pública*, Girona, 30 y 31 de enero de 2014.

FOUCAULT, M., M. THIERRY, y S. PATY (2008): “Public Spending Interactions and Local Politics. Empirical Evidence from French Municipalities”, *Public Choice*, Vol. 137, pp. 57-80.

FUENTES QUINTANA, E. (1973): *Hacienda Pública*, impreso en Madrid por Rufino García Blanco.

GALÁN, R. M. (2006): "Corresponsabilidad en el gasto de las Haciendas Locales", en Cayón Galiardo (director de la investigación), *Corresponsabilidad fiscal y financiación de los servicios públicos fundamentales*, pp. 367-373, Consejo Económico y Social, Madrid.

GARCÍA, A. (2004): "Teoría General sobre reglas fiscales", *Quaderns de Política Econòmica. Revista electrònica*, 2ª época, Vol. 8, sept-dic. 2004, pp. 22-37.

GARCÍA-SÁNCHEZ, I. M., J. M. PRADO-LORENZO, y B. CUADRADO-BALLESTEROS (2011): "Do Progressive Governments Undertake Different Debt Burdens? Partisan vs. Electoral Cycles?", *Revista de Contabilidad-Spanish Accounting Review*, Vol. 14 (1), pp. 29-57.

GEYS, B. (2007): "Government Weakness and Electoral Cycle in Local Public Debt: Evidence from Flemish Municipalities", *Local Government Studies*, Vol. 33, N.º 2, pp. 237-251.

GOEMINNE, S., y C. SMOLDERS (2008): "Vote expectations and pre-electoral tariff cuts in Flemish municipalities", *XV Encuentro de Economía Pública*, Salamanca, 7-8 febrero de 2008.

GOEMINNE, S., y C. SMOLDERS (2011): "Politics and public infrastructure investments in local governments: empirical evidence from Flemish municipalities (1996-2006)", *XVIII Encuentro de Economía Pública*, Málaga, 3-4 febrero.

GÓMEZ CASTAÑEDA, J. (1995): "Técnicas de elaboración presupuestaria", *Documento de Trabajo*, 0195, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Madrid.

GONZÁLEZ PÁRAMO, J. M. (2001): *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

GREENE, W. (1999): *Análisis econométrico*, Madrid, Prentice Hall, 3ª edición.

GUILLAMÓN, M. D., B. BENITO, y F. BASTIDA (2011): "Evaluación de la deuda pública local en España", *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, Vol. XL, N.º 150, pp. 251-285.

GUILLAMÓN, M. D., B. BENITO, y F. BASTIDA (2013): "The electoral budget cycle on municipal police expenditure", *European Journal of Law and Economics*, N.º 36, pp. 447-469.

GUJARATI, D. (2004): *Econometría*, McGraw-Hill Interamericana (cuarta edición en español), Cuauhtémoc (México, D. F.).

HERRERO, A., y J. VILA (2013): "Generalitat, Diputación de Valencia y Municipios: ¿una relación clientelar?", *XXI Encuentro de Economía Pública*, 30 y 31 de enero, Girona.

HIBBS, D. (1977): "Political Parties and Macroeconomic Policy", *The American Political Science Review*, Vol 71 (4), pp. 1167-1187.

HIBBS, D. (1987): *The American Political Economy*, Cambridge, MA, Harvard University Press.

HOULBERG, K. (2007) "The Fine Art of Creating Local Political Business Cycles: The case of Danish Municipalities 1989–2005", *XVI Nordic Conference for Local Government Research*, Gotemburgo (Suecia), 25-27, noviembre.

INMAN, R. (1996): "Do Balanced Budget Rules Work? US Experience and Possible Lessons for the EMU", *NBER Working Paper*, N° 5838, Cambridge, Massachusetts.

ISLAM, R. (2004): "Do more transparent governments govern better?", *Policy Research Working Paper*, 3077, World Bank.

JEREZ, L. M., V. MARTÍN, y R. PÉREZ. (2012): "Aproximación a una geografía de la corrupción urbanística en España", *Ería*, N.º 87 (2012), pp. 5-18.

KAUFMAN, D. y A. KRAAY (2002): "Growth without Governance", *Policy Research Working Paper*, 2928, World Bank.

KENNEDY, S., J. ROBBINS, y F. DELORME (2001): «The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance», *Fiscal Rules Conference*, pp. 237. Consultado el 13/04/2013 en <http://.ssrn.com/abstract=2094473>

KING, D. (1988): *La economía de los gobiernos multinivel*, edición en español, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988.

KOPITS, G. y S. SYMANSKY (1998): "Fiscal Policy Rules", *IMF Occasional Paper*, 162, Washington: International Monetary Fund.

LAGO-PEÑAS, S. (1997): "¿Podemos falar de ciclo orzamentario electoral no caso dos municipios urbanos galegos?", *Revista Galega de Economía*, Vol. 16 (1), pp. 259-270.

LAGO-PEÑAS, S. (2008): "Local Government's Asymmetric Reactions to Grants: Causes and Consequences", *Public Finance Review*, Vol. 36 (2), pp. 219-242.

LAGO-PEÑAS, I., y S. LAGO-PEÑAS (2001): "La influencia de los resultados económicos sobre el apoyo electoral de los gobiernos autonómicos, 1980-1977", *Revista española de investigaciones sociológicas*, N.º 93, pp. 165-179.

LAGO-PEÑAS, I., y S. LAGO-PEÑAS (2008): "Explaining Budgetary Indiscipline: Evidence from Spanish Municipalities", *Public Finance and Management*, Vol. 8 (1), pp. 36-69.

LANE, T. (1993): "Market Discipline", *IFM Staff Papers*, Vol. 40, N.º 1, pp. 53-88.

LEAL, M., y J. L. LÓPEZ LABORDA (2008): "Efectos externos del endeudamiento sobre la calificación crediticia de las Comunidades Autónomas", *Cuadernos*, N.º 3, Servicio de Estudios *Cajasol*.

LEÓN, J. DE, J. A. DORTA, y J. V. PÉREZ (2010): "Contraste de los modelos de asignación presupuestaria en el presupuesto social municipal", *Gestión y Política Pública*, Vol. XIX (2), pp. 351-394

LINDBECK, A. (1976): "Stabilization Policy in Open Economies with Endogeneous Politicians", *American Economic Review*, Vol. 66 (2), pp. 1-19.

MAHÍA, R. (2000): "Introducción a la especificación y estimación de modelos con datos de panel", Madrid, Universidad Autónoma de Madrid.

MANCHA, T. (2006): "¿Existen ciclos político-económicos en España? Un análisis del periodo 1977-2004", en Estaban, M. y Serrano, F. (Editores): *La Política Económica en tiempos de incertidumbre*, A Coruña, 2006, pp. 25-49.

MANCHA, T. (2008): "El ciclo político-económico en la democracia", en *Política Económica de España*, Alianza Universidad. Madrid, pp. 91-110.

MAS, D., P. SALINAS, y M. VILALTA (2006): *El gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicio 2003*. Barcelona, Institut d'Economia de Barcelona.

MATHESON, A. (2002): "Better public sector governance: the rationale for budgeting and accounting reform in western nations" en *Models of public budgeting and accounting reform*, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2 (1), pp. 37-49.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2006): *Manual de cálculo del déficit en contabilidad nacional adaptado a las corporaciones locales*, 1ª edición. Obtenido en <http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/InformesCuentas/Informes/Documents/Manual-AATT/ManualCCLL1Edicion2006b.pdf>

MONASTERIO, C. (1996): "La financiación subcentral en España. Principios y desarrollo", *Papeles de Economía Española*, N.º 67, pp. 275-285.

MONASTERIO, C. (2000): "Los límites al endeudamiento de los gobiernos subcentrales. Teoría y evidencia para el caso español", *Papeles de Economía Española*, N.º 83, pp. 25-35.

MONASTERIO, C., I. SÁNCHEZ, y F. BLANCO (1999): *Controles internos del endeudamiento versus racionamiento del crédito. Estudio especial del caso de las Comunidades Autónomas españolas*, Fundación BBV, Bilbao.

MONASTERIO, C., I. SÁNCHEZ, y F. BLANCO (2000): "El control del endeudamiento subcentral. Una explicación empírica del caso español (1990-1996)", VII Encuentro de Economía Pública, Zaragoza, febrero 2000.

MONASTERIO, C. y J. SUAREZ-PANDIELLO (1993): *El endeudamiento autonómico. Teoría y evidencia empírica*. Fundación BBV, Bilbao.

MONASTERIO, C., y J. SUÁREZ-PANDIELLO (2002): "Local government financing and borrowing: Spain", en Bernard Dafflon (coordinador): *Local public finance in Europe: balancing the budget and controlling debt*.

MORA, L., y V. MONTESINOS (2007): "Relación entre descentralización administrativa y disciplina presupuestaria en los grandes municipios españoles", *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, Vol. XXXVI, N.º 136, pp. 727-755.

MORALA, M. B., y J. M. FERNÁNDEZ (2006): "Análisis de entidades públicas mediante indicadores: Instrumento de rendición de cuentas y demostración de responsabilidades", *Pecvnia*, N.º 2, pp. 79-100.

NORDHAUS, W. (1975): "The Political Business Cycle", *The Review of Economic Studies*, Vol. XLII (2), pp. 169-190.

OATES, W. (1977): *Federalismo fiscal*, edición en español, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

ORTEGA, R. (2010): "La anunciada escasez del crédito local", *El blog de es.Publico*, www.administracionpublica.com, consultado en línea el 9/12/2011.

PASCUAL, P., F. CABASÉS, y R. EZCURRA (2008): "Financiación, restricciones institucionales y endeudamiento: Un análisis con microdatos de los municipios de Navarra", *XV Encuentro de Economía Pública*, Salamanca, febrero de 2008.

PASCUAL, P., F. CABASÉS, y J. VALLÉS (2002): "Endeudamiento local y restricciones institucionales. La Estabilidad Presupuestaria". Consultado en línea el 25/05/2007 <http://webpages.ull.es/users/ecopub10/ponencias/deudalo.pdf> .

PEDRAJA, F., y J. SUÁREZ-PANDIELLO (1999): "Una propuesta alternativa al actual sistema de subvenciones generales a los municipios españoles", *VI Encuentro de Economía Pública*, Oviedo, 3 y 4 de febrero de 1999.

PÉREZ, M. (2009): "Fluctuaciones económicas en el corto plazo: el ciclo político-económico", en Antuñano Maruri, Isidro / Sánchez Andrés, Antonio (coord.): *Política económica. Elaboración y políticas coyunturales*, Editorial Dykinson.

PÉREZ, F., R. BENEYTO, J. PÉREZ, J. FERNÁNDEZ, V. PEIRÓ, y V. CUCARELLA (2013): *Criterios y propuestas para un nuevo sistema de financiación autonómica*, Documento elaborado por la Comisión de expertos nombrados por las Cortes Valencianas. Obtenido de internet el 5/12/2013: http://estaticos.elmundo.es/documentos/2013/09/16/informe_vlc.pdf).

PÉREZ-LÓPEZ, G., A. PLATA-DÍAZ, J. L. ZAFRA-GÓMEZ, y A. LÓPEZ HERNÁNDEZ (2014): "Operaciones fuera de presupuesto (*off budget*), factores políticos y deuda municipal. Un estudio empírico aplicando una metodología de datos de panel", *Gestión y Política*, Vol. XXIII, N.º 1, pp. 185-218.

PERSSON, T., y L. SVENSSON (1989): "Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit: Policy with Time Inconsistent Preferences", *Quarterly Journal of Economics*, N.º 104: pp. 325-346.

PERSSON, T., y G. TABELLINI (1990): *Macroeconomic policy, credibility and politics*, New York, NY, Harwood Academic Publishers, Chur (Suiza).

PERSSON, T., y G. TABELLINI (2000): *Political Economics: Explaining Economic Policy*, MIT Press, Cambridge (USA).

PETERSON, G. (2000): "Building Local Credit System", *Municipal Finance, Background Series 3*, World Bank.

PETERSON-LIDBOM, P. (2001): "An empirical investigation of the strategic use of debt", *Journal of Political Economy*, Vol. 109 (3), pp. 570-583.

PETERSON-LIDBOM, P. (2003): "A Test of the Rational Electoral-Cycle Hypothesis", *Research Papers in Economics*, N.º 2003/16, Stockholm University, Department of Economics.

PORTILLO, M. J. (2010): "La situación presupuestaria de los municipios españoles a través de sus indicadores (1992-2008). Especial referencia al indicador de rigidez del gasto corriente", *Presupuesto y Gasto Público*, N.º 57, pp. 117-134.

POTERBA, J (1995): "Capital budgets, borrowing rules and state capital spending", *Journal of Public Economics*, Vol. 56, pp. 165-187.

PRESNO, M.A. (2010): «Entre las prisas y las urgencias: el Real Decreto-ley 8/2010 y sus medidas extraordinarias para la reducción del déficit público de las entidades locales», publicado en línea el 2 de junio de 2010
<http://presnolinera.wordpress.com>.

ROSENBERG, J. (1992): "Rationality and the political business cycle: The case of local government", *Public Choice*, N.º 73, pp. 71-81.

ROGOFF, K. (1990): "Equilibrium Political Budget Cycles", *American Economic Review*, Vol. 80, pp. 21-36.

ROGOFF, K., y A. SIBERT (1988): "Elections and Macroeconomic Policy Cycles", *Review of Economic Studies*, Vol. 55, pp. 1-16.

ROUBINI, N., y J. SACHS (1989): "Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies", *European Economic Review*, Vol. 33 (5), pp. 903-33.

RUIZ, E., y J. GUIA (2004): "Financiación del municipio turístico y competitividad: estudio de los municipios turísticos de Catalunya", *XIII Simposio Internacional de Turismo y Ocio*, ESADE-Fira de Barcelona, 21-22 de abril 2004, Barcelona.

SÁEZ, J. L. (2002): "Los ciclos políticos de la economía española, 1975-2000", *Información Comercial Española*, N.º 796, pp. 193-221.

SALINAS, J., y S. ÁLVAREZ (2002): "La efectividad de los límites al endeudamiento autonómico. Una perspectiva de teoría de la elección pública", Comunicación presentada al 8º Congreso de Economía Regional de Castilla y León. Consultado en línea el 2/03/2008
http://www.icyl.es/icyl/cee/dgeae/congresos_ecoreg/CERCL/51_1.PDF

SALINAS, M., S. BUIDE, y M. J. DOMÍNGUEZ (1996): "Ineficacia de las limitaciones legales del nivel de endeudamiento de las Haciendas Locales", *Cuadernos de Estudios Empresariales*, N.º 6, Servicio de Publicaciones UCM, Madrid, pp. 347-368.

SÁNCHEZ, M. (2011): "Endeudamiento y ciclo político-presupuestario: aplicación a los municipios asturianos", *Presupuesto y Gasto Público*, N.º 65, pp. 75-96.

SÁNCHEZ, J., y J. SUÁREZ-PANDIELLO (2008): "Hacienda Local y Urbanismo. ¿Es tan grave como lo pintan?", *CLM-Economía*, N.º 11, pp.245-264.

SHI, M. y J. SVENSSON (2002): "Conditional political budget cycles", *CEPR Discussion Paper*, N.º. 3352. Consultado en línea en <http://people.su.se/~jsven/pbc.pdf>

SHI, M. y J. SVENSSON (2003): "Political budget cycles: a review of recent developments", *Nordic Journal of Political Economy*, Vol. 23 (1), pp. 67-76.

SINGH, R. y A. PLEKHANOV (2005): "How Should Subnational Government Borrowing Be Regulated? Some Cross-Country Empirical Evidence", *IMF Working Paper*, WP/05/54.

SOLÉ-OLLÉ, A. (2000): "Determinantes del gasto público local: ¿necesidades de gasto o capacidad fiscal?", *Document de Treball*, Institut d'Economia de Barcelona, 2000/5.

SOLÉ-OLLÉ, A. (2006): "The effects of party competition on budget outcomes: Empirical evidence from local governments in Spain", *Public Choice*, N.º 126, pp. 145-176.

SOLÉ-OLLÉ, A., y P. SORRIBAS (2008): "Does Partisan Alignment Affect the Electoral Reward of Intergovernment Transfers?", *Documents de Treball*, Institut d'Economia de Barcelona, N.º 2008/02.

SOLÉ-OLLÉ, A., y E. VILADECANS-MARSAL (2010): "Urbanismo y financiación municipal en España", *Informe de l'Institut d'Economia de Barcelona sobre Federalismo Fiscal en España 2010*, pp. 74-83.

SOLÉ-OLLÉ, A., y E. VILADECANS-MARSAL (2011): "Local Spending and the Housing Boom", *Document de Treball*, Institut d'Economia de Barcelona, 2011/27.

STEIN, E., y J. STREB (1999): "Elections and the timing of devaluations", *Journal Of International Economics*, N.º 63, pp. 119-145.

STREB, J. (2004): "Signaling in political budget cycles. How far are you willing to go?", *Documento de Trabajo*, 193, Universidad del CEMA.

SUÁREZ PANDIELLO, J. (2007): «Insuficiencia relativa, gastos impropios y financiación local», *Papeles de Economía Española*, N.º 113, pp. 241-252

SUÁREZ-PANDIELLO, J. (2008): "La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro", en Suárez Pandiello, J., (coordinador), N. Bosch, F. Pedraja, J. Rubio, y A. Utrilla. Edición de la Federación Española de Municipios y

Provincias.

SUÁREZ-PANDIELLO, J. (2014): «De crisis, perspectivas y Haciendas locales», *Revista Democracia y Gobierno Local*, N.º 24, pp. 4-10.

SUÁREZ-PANDIELLO, J., y R. FERNÁNDEZ-LLERA (2011): “Crisis económica y reforma de la Hacienda local en España”, *XXIII Seminario Regional de Política Fiscal*, Santiago de Chile, 18-21 de enero de 2011).

SUTHERLAND, D.; R. PRICE; e I. JOUMARD (2005): “Fiscal Rules for Subcentral Governments: Design and Impact”, *OECD Economic Studies*, N.º 41, 2005/2

SWIANIEWICZ, P. (2004): “The Theory of Local Borrowing and the West European Experience”, en P. Swianiewicz (ed.): *Local Government Borrowing: Risks and Rewards. A report on Central and Eastern Europe*, Budapest: OSI / LGI, pp. 5-23.

TER-MINASSIAN, T. (1997): “Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective”, en T. Ter-Minassian (Ed.): *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, International Monetary Fund, pp.3-24.

TER-MINASSIAN, T., y J. CRAIG (1997): “Control of subnational government borrowing”, en T. Ter-Minassian (Ed.): *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, International Monetary Fund, pp.156-175.

TRÁNCHEZ, J. M., J. MARTÍN, I. FERNÁNDEZ, D. ALONSO, y A. RODRÍGUEZ (2011): «Los gastos no obligatorios en los municipios de Madrid, Cataluña y Andalucía», comunicación presentada en el *XVIII Encuentro de Economía Pública*, 2011, Sevilla.

UTRILLA, A. (2008): “Deuda, estabilidad presupuestaria y entidades locales”, *Papeles de Economía Española*, N.º 115, pp. 225-241.

VALLÉS, J. (2002): “Un modelo explicativo de las causas del endeudamiento autonómico. El impacto de los límites de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas”, *Revista Galega de Economía*, Vol. 11 (1), pp. 1-35.

VALLÉS, J., P. PASCUAL, y F. CABASÉS (2003): “Endeudamiento municipal y efectividad de las restricciones institucionales de disciplina crediticia (1988-200)”, *Hacienda Pública Española*, N.º 166-(3/2003), pp. 9-47.

VALLÉS, J., P. PASCUAL, y F. CABASÉS (2005): “Un análisis con microdatos de la normativa de control del endeudamiento local”, *Papeles de Trabajo*, N.º 8/05, Instituto de Estudios Fiscales.

VALLÉS, J., y A. ZÁRATE (2001): "Situación financiera y crediticia de los municipios en España. Una aproximación por estratos de población", *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, N.º 3, 2001.

VALLÉS, J., y A. ZÁRATE (2003): "Los escenarios de consolidación presupuestaria como antecedente para la coordinación del endeudamiento en un contexto de estabilidad presupuestaria", *Revista valenciana de economía y hacienda*, N.º 8, pp.135-160.

VALLÉS, J., y A. ZÁRATE (2006): "Una aproximación a los posibles efectos de la estabilidad presupuestaria sobre el gasto municipal de capital", *Investigaciones Económicas*, Vol. XXX (3), pp. 465-502.

VEIGA, L. G., y F. VEIGA (2007): "Political Business Cycles at the Municipal Level", *Public Choice*, Vol. 131, pp. 45-64.

VICENTE, C., A. M. RÍOS, y M. D. GUILLAMÓN (2013.a): "Voting behavior and Budget stability", *Revista de Contabilidad-Spanish Accounting Review*, Vol. 16 (1), pp. 46-52.

VICENTE, C., B. BENITO, y F. BASTIDA (2013.b): "Transparency and Political Budget Cycles at municipal level", *Swiss Political Science Review*, Vol. 19 (2), pp. 139-156.

VILA, J. (2012): "El endeudamiento de los municipios ¿Una cuestión de comportamiento político?", *Presupuesto y Gasto Público*, N.º 66, pp. 199-216.

VILA, J. (2013): "Determinantes de la Transparencia Contable de los Municipios", *Auditoría Pública*, N.º 60, pp. 57-64.

VON HAGEN, J. (1991): "A note on the empirical effectiveness of formal fiscal restraints", *Journal of Public Economics*, Vol. 44 (2), pp. 199-210.

VON HAGEN, T., y S. VABO (2005): "Political characteristics, institutional procedures and fiscal performance: Panel data analyses of Norwegian local governments 1991-1998", *European Journal of Political Research*, Vol. 44 (1), pp. 43-64.

VULOVIC, V. (2010): "The effect of sub-national borrowing control on fiscal sustainability: How to regulate?", Working Papers (obtenido en internet el 8/12/2013: <http://ideas.repec.org/s/ieb/wpaper.html>)>Working)

ZAFRA, J. L., A. PLATA, y G. PÉREZ (2009): "Factores determinantes de la deuda viva en los ayuntamientos. Una aplicación al caso español", *XV Congreso de la AECA*, Valladolid, 23-25 de septiembre.

ZAFRA, J. L., A. PLATA, G. PÉREZ, y A. LÓPEZ (2011): "Influencia de los factores económico-financieros, políticos y de las formas de gestión sobre el nivel de deuda

viva en las entidades locales usando una metodología de datos de panel”, XVIII *Encuentro de Economía Pública*, Málaga, 3-4 de febrero.

ZAFRA, J. L., A. PLATA, M. RODRÍGUEZ, y A. LÓPEZ (2011): “El impacto de la crisis económica sobre la condición financiera y el endeudamiento en la administración local española”, *Revista de Contabilidad y Dirección*, Vol. 13, pp. 151-174.

ZUBIAUR, G., y T. CARABALLO (2012): “Análisis presupuestario de las entidades locales municipales de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Periodo 2000-2009”, *Auditoria Pública*, N.º 58, pp. 111-126.

ANEXO. RELACIÓN DE MUNICIPIOS

Agost	Carlet	Ontinyent
Aielo de Malferit	Castalla	Orihuela
Alacant	Castelló	Orpesa
Alaquas	Catarroja	Paiporta
Albaida	Chella	Paterna
Albal	Cheste	Pedreguer
Albatera	Chiva	Pego
Alberic	Cocentàina	Petrer
Alboraia	Crevillent	Picanya
Albuixech	Cullera	Picassent
Alcala de Xivert	Dénia	Pinoso
Alcasser	El Puig	Polinyà del Xúquer
Alcoi	El_Campello	Puçol
Aldaia	Elda	Quart de Poblet
Alfajar	Elx	Quatretonda
Alfara del Patriarca	Enguera	Rafal
Algemesí	Foios	Rafelbunyol
Alginet	Gandia	Redovan
Almassera	Guadassuar	Ribaroja
Almassora	Guardamar del Segura	Rojales
Almenara	Ibi	Sagunt
Almoradí	L'Alcúdia	San Fulgencio
Almussafes	L'Eliana	Sant Joan d'Alacant
Alquerias del Niño Perdido	L'Olleria	Sant Vicent del Raspeig
Altea	La Font d'en Carros	Santa Pola
Alzira	La Pobla de Vallbona	Sax
Aspe	La Vall d'Uixó	Sedavi
Banyeres de Mariola	La Vila Joiosa	Segorbe
Benaguasil	L'Alcorà	Silla
Benejúzar	Llíria	Simat
Benetusser	Massamagrell	Sollana
Benicarló	Meliana	Tavernes Blanques
Benicàssim	Mislata	Tavernes de Valldigna
Benidorm	Moixent	Teulada
Benifaio	Moncada	Torreblanca
Benigànim	Moncofa	Torrent
Benissa	Monforte del Cid	Torrevieja
Bétera	Monover	Vallada
Betxí	Montesinos	Vilafranca
Biar	Montserrat	Vilamarxant
Bocairent	Morella	Vilareial
Borriol	Muro d'Alcoi	Vilavella La
Burjassot	Mutxamel	Villalonga
Burriana	Nules	Villar del Arzobispo
Callosa del Segura	Oliva	Villena
Callosa d'En Sarrià	Onda	Vinaròs
Calp	Ondara	Xabia
Carcaixent	Onil	Xàtiva
		Xirivella

