

El impacto de la crisis económica sobre la condición financiera y el endeudamiento en la administración local española

JOSÉ LUIS ZAFRA
ANA MARÍA PLATA
MANUEL PEDRO RODRÍGUEZ
ANTONIO M. LÓPEZ
Universidad de Granada

Fecha recepción: 16/07/2011

Fecha aceptación: 01/10/2011

RESUMEN

La actual crisis económica junto con los graves problemas de déficit público y las restricciones financieras derivadas del nuevo marco normativo del endeudamiento han limitado los recursos de las administraciones locales. En este contexto, se hace necesaria una adecuada evaluación de las finanzas locales que permita medir el impacto que la crisis ha tenido sobre las mismas. Para ello examinamos una muestra de 4.395 ayuntamientos españoles clasificados por tramos poblacionales para el período 2005-2009, analizando a su vez, si la externalización de servicios es un mecanismo utilizado por los ayuntamientos para intentar evitar en exceso sus niveles de deuda viva.

PALABRAS CLAVE

Condición financiera, crisis económica, endeudamiento, servicios públicos, externalización.

ABSTRACT

The economic crisis together with the problems of public deficit and financial restrictions have limited the resources in the local administrations. In this context, it is necessary to assess the local financial resources so that we are able to measure the impact of the crisis. To do that, we examine a sample of 4.395 city councils classified by number of citizens for the period 2005-2009. For those public entities we analyze if the outsourcing of services is a common tool in order to diminish their level of debt.

KEYWORDS

Financial condition, economic crisis, debt, public services, outsourcing.

1. Introducción

En las últimas décadas, se ha puesto de manifiesto una mayor preocupación por la evaluación de las actividades del sector público local. Una de las principales líneas de investigación que está siendo abordada se encuentra caracterizada por el diseño y desarrollo de indicadores capaces de medir cómo estas entidades gestionan sus recursos y sus finanzas, debiéndose en parte su justificación, a que las administraciones locales constituyen el nivel de la administración que mantiene un contacto más directo con la ciudadanía, acumulando un gran número de funciones, como consecuencia, del aumento del nivel competencial. Todo ello ha conducido a un incremento en el gasto y a una búsqueda de mayores recursos para su financiación. Estos recursos, junto con el endeudamiento, se han visto afectados por la actual crisis económica, por los problemas de déficit público y por las restricciones financieras derivadas del nuevo marco sobre financiación local. Esta situación es una de las razones por las que en la actualidad está teniendo lugar en España un amplio debate sobre fuentes de financiación y competencias de las administraciones locales en la prestación de servicios.

En este contexto, resulta necesario conocer la situación financiera de los municipios, haciendo especial hincapié en el recurso financiero que requiere un mayor control por parte de otros entes de la administración: el endeudamiento. Concretamente, en este trabajo, realizamos un análisis so-

bre la evolución de esta magnitud en los últimos ejercicios, así como, de las restricciones impuestas para el acceso al mismo. Junto a este estudio, se analiza si los municipios intentan utilizar el recurso a la externalización para evitar tener niveles excesivos de deuda.

Para cumplir con el objetivo señalado, el artículo se estructura como sigue: En la sección 2 se ofrece una visión general de las principales fuentes de financiación de los servicios públicos locales y de como la crisis económica actual puede incidir en las finanzas locales. En la sección 3 se hace una revisión del concepto de condición financiera en el ámbito local, para posteriormente, en la sección 4, establecer el marco de regulación de este concepto. En la sección 5 se presentan los resultados obtenidos de la aplicación al caso español, obteniéndose evidencia del impacto que la crisis económica ha tenido sobre los diferentes elementos que integran la condición financiera de los municipios estudiados. Asimismo, se han observado los mecanismos adoptados en un intento de mejorar la salud financiera municipal, evitando que los municipios alcancen niveles excesivos de deuda. Por último, se presentan las principales conclusiones de este estudio.

2. Crisis económica, endeudamiento y externalización

En los últimos años las administraciones locales en España han ido aumentando las competencias asumidas, ya sea por ley o por las propias demandas ciudadanas. Esto ha conducido a una acumulación de funciones y, por consiguiente, a un incremento en el gasto que no ha sido cubierto con el nivel de recursos financieros adecuado, originándose situaciones de déficit excesivos.

Según Rodríguez-Pose y Gill (2003), España, a pesar de no ser un estado federal, es sin duda el estado más descentralizado de Europa occidental. Desde la aprobación de la actual Constitución en 1978, ha tenido lugar un aumento gradual, pero constante, de las responsabilidades asumidas por las administraciones municipales y autonómicas (Mora, 2008; Serrano-Cinca et al., 2009).

La normativa básica referente a las competencias en la prestación de servicios locales está contenida en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local —LRBRL— (Ley 7/1985, de 2 de abril). Aunque esta Ley no establece una lista cerrada de servicios públicos locales, sí señala un mínimo de servicios que los municipios están obligados a prestar en función del tamaño poblacional.

Ante esta situación de gran indefinición acerca de los servicios que

deben de prestar, uno de los principales problemas de éstos es su financiación. Esta puede llevarse a cabo a través de ingresos generales (impuestos y transferencias de otras administraciones) o con tasas y precios públicos por prestación de un servicio o la realización de una actividad. En los municipios españoles los ingresos más relevantes en el año 2009 proceden: de las transferencias de capital, debido a la situación excepcional derivada de la ejecución del Fondo Estatal de Inversión local; del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, que grava la propiedad de los bienes inmuebles urbanos y rústicos; y de las transferencias corrientes de la Administración General del Estado. Los recursos antes señalados representaban, en ese año, el 20,05%, el 17,76% y el 17,84%, respectivamente, del total de ingresos no financieros municipales. Las tasas y precios públicos, con un 8,69% de los ingresos no financieros, son también una pieza clave para la financiación de los servicios públicos locales (Ministerios de Economía y Hacienda, MEH 2010). Esta estructura financiera condiciona la capacidad de prestación de servicios del municipio y, aunque el problema de las crisis financieras de las entidades locales es de naturaleza general (Honadle, 2003), la actual crisis económica ha incrementado las tensiones financieras, limitando sus posibilidades de actuación.

Es evidente que la crisis económica y las medidas adoptadas por el gobierno para hacer frente a la situación actual han tenido un efecto notable sobre las finanzas públicas. En el caso de las administraciones locales, estas repercusiones inciden en varios aspectos de sus finanzas. Con respecto a los ingresos, en general, es probable que durante el período analizado se haya producido una disminución significativa, debido a la caída de la actividad económica y en particular de las cantidades recibidas correspondientes a determinados impuestos y tasas derivadas del sector inmobiliario. En relación con el recurso al endeudamiento, tal y como señala Cabeza (2009), las administraciones locales en su búsqueda por un mayor nivel de recursos, podrían haber aumentado su endeudamiento a corto y largo plazo.

Así pues, la obtención de una adecuada evaluación de las finanzas locales se hace imprescindible para determinar el impacto de la crisis económica en la administración municipal. Para ello, utilizamos el concepto de condición financiera, que se desarrolla en la siguiente sección, poniendo un énfasis especial en el nivel de endeudamiento. A este respecto, el nivel de deuda viva municipal para el ejercicio 2009³² ascendió a la cuantía de

32. Según los datos obtenidos del Boletín Estadístico del Banco de España (Protocolo de déficit excesivo 14.8), la deuda de las Entidades Locales como porcentaje del PIB alcanza un máximo del 4% en los años 1995 y 1996, con una tendencia decreciente hasta llegar a un

28.770 millones de euros. Precisamente, este es el recurso financiero municipal con mayor control por parte de las autoridades públicas superiores, que establecen límites a su acceso. Pero a su vez, las administraciones locales intentan evadir estos límites con la realización de operaciones fuera del presupuesto, evitando el cómputo sobre el volumen de deuda viva, a través de instrumentos proporcionados por la Nueva Gestión Pública (New Public Management —NPM—) (Bennet y Dilorenzo, 1982; Blewet, 1984; Bunch, 1991, Von Hagen, 1991). Este modelo de gestión propone la descentralización y externalización de servicios públicos. Y bajo estos postulados el ayuntamiento podría optar por estas figuras para desviar los excesos de deuda.

3. La condición financiera en el ámbito local

El concepto de condición financiera puede medirse a través de cuatro magnitudes relacionadas con la solvencia de tesorería, la solvencia presupuestaria, la solvencia a largo plazo y, finalmente, la solvencia del nivel de servicios (Groves et al., 1981). De otro lado, autores como Copeland e Ingram (1983), Berne (1992) y Clark (1990, 1994) han relacionado este término con el análisis de la corriente de ingresos y gastos y con los determinantes que caracterizan a las entidades para la adquisición de pasivos financieros, dentro de un determinado horizonte temporal y en un espacio o dimensión económica concreta y determinada.

Por su parte, Greenberg y Hiller (1995) y CICA (1997) señalan que la condición financiera de una entidad puede medirse mediante tres indicadores relacionados con la sostenibilidad, flexibilidad y vulnerabilidad. Se entiende por sostenibilidad la capacidad que presenta la entidad para mantener, fomentar y preservar el bienestar social de sus ciudadanos a través de recursos que tiene a su disposición. Por flexibilidad, se entiende la facultad que tiene la entidad a la hora de responder a los nuevos cambios económicos y circunstancias financieras dentro de los límites de su capacidad fiscal, y depende de su capacidad para atender a dichos cambios, a través de incrementos en los impuestos, en la deuda o en las transferencias (Balaguer, 2001). Por vulnerabilidad se entiende el nivel de dependencia de una

mínimo del 2,8% en el año 2005, cifra que se mantiene hasta el tercer trimestre del 2008, en el que se produce una ruptura en la tendencia decreciente que había acontecido en los años de mayor crecimiento económico, alcanzándose un porcentaje del 3,3% en el último cuatrimestre de 2010, una vez inmersos en plena crisis económica.

entidad respecto a la financiación recibida del exterior para el mantenimiento del gasto público, a través de transferencias y subvenciones recibidas (González y Salvador, 1996).

Algunos de los autores mencionados señalan que la condición financiera debe de abarcar otra serie de aspectos relacionados con las características de la organización y la situación del entorno donde las entidades locales prestan sus servicios. Concretamente, tal como señalan Groves, et al. (1981) para su correcta evaluación se deben de tener en cuenta los siguientes factores: ambiental, financiero y organizacional. El factor ambiental afecta tanto en la creación de demanda como en la provisión de servicios públicos. El factor organizacional hace referencia a la capacidad del gobierno para adaptarse a los cambios del entorno. Por último, el factor financiero refleja la condición de buena salud de las finanzas municipales. Para el caso español una serie de trabajos han evaluado la posición o situación financiera en las administraciones locales (Benito, 1993; Abad, 1994; Brusca, 1997; Pablos y Fernández, 1998; Balaguer, 2001; Cárcaba, 2003, 2004) optando por el uso de indicadores parciales de cada uno de los elementos que conforman las finanzas locales.

Otros trabajos han tratado de evaluar la condición financiera de la entidad minimizando la influencia que el entorno ejerce sobre la situación de las finanzas locales a través de la consideración de indicadores individuales (Zafra-Gómez et al., 2009c) o creando un indicador de «estrés fiscal» (Zafra-Gómez et al., 2009b), o bien, teniendo en cuenta la calidad de los servicios prestados (Zafra-Gómez et al., 2009a).

Con todo lo anterior, en este trabajo entendemos que para llevar a cabo una correcta evaluación de la condición financiera, se deben de tener en cuenta los siguientes elementos:

- Influencia que el entorno social y económico tiene sobre las finanzas públicas medido a través de los cuatro grandes tramos de población.
- El factor financiero debe considerar los siguientes aspectos:
 - Medición de la sostenibilidad presupuestaria (sostenibilidad).
 - Grado de financiación del presupuesto de gastos que es soportado por ingresos que no depende de otras administraciones (independencia financiera).
- Indicador del nivel de endeudamiento y de los gastos financieros de la entidad en relación con los ingresos de naturaleza corriente (flexibilidad).
- Evaluación a largo plazo de los indicadores que componen el factor financiero (Solvencia a largo plazo).

En este contexto, pretendemos medir los aspectos anteriores a través de una serie de indicadores financieros y presupuestarios para el período 2005-2009. Este análisis persigue la evaluación del impacto que la crisis económica ha tenido sobre las cuentas públicas de las entidades locales españolas. Como punto de partida, para que los servicios públicos prestados sean lo más homogéneos posibles y los municipios tengan características similares, dividimos el total de ayuntamientos en función de los cuatros niveles de servicios que establece la LRBRL en función de la población del municipio. Así, consideramos el efecto de la crisis en diferentes entornos sociales y económicos en los que las entidades locales desarrollan su actividad.

4. Evaluación de la condición financiera en las entidades locales

La regulación gubernamental de la condición financiera, tradicionalmente se ha articulado en el establecimiento de mecanismos de control legal del endeudamiento y, más recientemente, sobre el control de la estabilidad presupuestaria.

En la literatura sobre el federalismo fiscal existen distintos argumentos para establecer límites al endeudamiento de las entidades subnacionales tales como: la equidad intergeneracional, cuyo objetivo es preservar a las generaciones futuras su derecho a un adecuado nivel de vida evitando que las generaciones actuales recurran al endeudamiento de forma excesiva (Cabasés et al., 2007; Leteiler, 2010); la búsqueda del equilibrio financiero a largo plazo, posiblemente debido a la merma capacidad tributaria que pueden presentar los gobiernos locales, porque no tienen acceso a los impuestos de mayor capacidad recaudatoria, así como criterios de estabilidad macroeconómica del país y que tienen una repercusión sobre los gobiernos subcentrales y locales (Bosch y Suárez-Pandiello, 1994; Messere, 1993).

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Económica y Monetaria Europea establece que las entidades públicas estarán «próximas a situaciones de equilibrio o superávit presupuestario». Para los países de la Eurozona existen mecanismos de control y de sanción para quienes no cumplan los criterios de estabilidad. En España, al existir una configuración del estado descentralizada, es necesario que el cumplimiento del compromiso sea asumido por los distintos niveles de las Administraciones Públicas. Esta necesidad ha sido implementada en la normativa española a través del Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria

y el Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales.

En este contexto, el control y tutela financiera de las entidades locales españolas es realizado, a juicio de Cabasés et al. (2007), desde tres estrategias: a) límites obligatorios en el endeudamiento municipal; b) exigencia de equilibrio presupuestario, dentro del marco establecido en la zona euro; c) esfuerzo de cofinanciación. La última de las estrategias afecta al esfuerzo inversor de la entidad, pero no tiene un efecto directo sobre su condición financiera, por lo que nos centraremos en observar las dos primeras.

4.1. Regulación del endeudamiento local y de la estabilidad presupuestaria

A pesar de que el artículo 142 de la Constitución Española (CE) establece que los principales recursos financieros de las administraciones locales son los «tributos propios y la participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas»; la LRRL, en su artículo 105 apartado segundo, permite a las entidades locales nutrirse de «cualesquiera otros recursos que prevea la ley», abriéndose de este modo la capacitación de dichas administraciones para concertar operaciones de crédito.

A este respecto, la normativa reguladora de este tipo de operaciones ha ido variando a lo largo del tiempo hasta la configuración que presenta en la actualidad, caracterizada principalmente por las limitaciones impuestas al endeudamiento de los entes locales.

El marco normativo de las operaciones de crédito está conformado por el Real Decreto Ley 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL) y el Real Decreto 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. Asimismo, debemos tener presente el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, que deroga la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria; así como el Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales.

En el artículo 48 del TRLHL se establece que «las entidades locales, sus organismos autónomos y los entes y sociedades mercantiles dependientes podrán concertar operaciones de crédito en todas sus modalidades, tanto a corto como a largo plazo, así como operaciones financieras de cobertura y gestión del riesgo del tipo de interés y del tipo de cambio».

Los requisitos y límites del endeudamiento privado local regulados en el TRLHL se recogen en el Figura 1, donde apreciamos que la normativa recoge distintos requisitos según se trate de una operación de crédito a corto plazo o bien, a largo plazo. Requiriéndose en ambos casos unas condiciones previas recogidas en los artículos 49.1 50, 51 y 52 del TRLHL.

La limitación impuesta a las operaciones a corto plazo supone que el crédito no podrá superar el 30% de los ingresos liquidados por operaciones corrientes en el ejercicio anterior, a excepción de que la operación se realice en el primer semestre del año sin que se haya producido la liquidación del ejercicio anterior a este último.

En el caso de las operaciones de crédito a largo plazo, el artículo 53 en sus apartados primero y segundo, establece que será necesaria la autorización del Ministerio de Hacienda o de la Comunidad Autónoma a la que la entidad local pertenezca, cuando el ahorro neto se negativo o bien cuando el volumen total del capital vivo de las operaciones de crédito vigentes a corto y largo plazo, incluyendo el importe de la operación proyectada, exceda del 110% de los ingresos corrientes liquidados o devengados en el ejercicio inmediatamente anterior o, en su defecto, en el precedente cuando el cómputo haya de realizarse en el primer semestre del año y no se haya liquidado el presupuesto correspondiente.

Igualmente se contempla una situación especial para los municipios con más de 200.000 habitantes (art. 53.4 TRLHL) y se añaden dos requisitos más: el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria y los límites que establezca cada año la Ley de Presupuestos Generales del Estado (art. 53.7 y 9 TRLHL). A este respecto, las entidades locales que no hayan cumplido el objetivo de estabilidad fijado en el artículo 20 del Real Decreto Legislativo 2/2007 vendrán obligadas a la aprobación por el Pleno de la Corporación en el plazo de tres meses desde la aprobación o liquidación del Presupuesto o aprobación de la Cuenta General en situación de desequilibrio, de un plan económico-financiero de reequilibrio en un plazo máximo de tres años. En este plan se recogerán las actividades a realizar y las medidas a adoptar en relación con la regulación, ejecución y gestión de los gastos y de los ingresos, que permitan garantizar el retorno a una situación de estabilidad presupuestaria. Por su parte, tanto el artículo 25 del Real Decreto 1463/2007 como el artículo 23 del Real Decreto Legislativo

2/2007 recogen las diferentes opciones que tienen las entidades locales en caso de incumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria en lo que a acceso al acceso al crédito se refiere.

Figura 1. Requisitos y limitaciones de las operaciones de crédito en el TRLHL.

	Créditos a corto plazo	Créditos a largo plazo	
Requisitos previos	Aprobación del presupuesto para el ejercicio en curso (art. 50 TRLHL) Informe previo de la Intervención (art. 52 TRLHL)		
	Atender las necesidades transitorias de tesorería (art. 51 TRLHL)	Financiación de inversiones y sustitución total o parcial de las operaciones preexistentes (art. 49.1 TRLHL)	
Límites y condiciones al endeudamiento	Cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria (art. 53.7 TRLHL)		
	Las Leyes de Presupuestos Generales del Estado podrán fijar anualmente límites de acceso al crédito de las entidades locales (art. 53.9 TRLHL)		
	30 % de ingresos liquidados por operaciones corrientes en el ejercicio anterior (art. 51 TRLHL) Si la operación se realiza en el primer semestre del año sin que se haya producido la liquidación del presupuesto de tal ejercicio, se tomará en consideración la liquidación del ejercicio anterior a este último (art. 51 TRLHL)	Aprobación por el Ministerio o de la Comunidad Autónoma:	
		Cuando el ahorro neto sea negativo (art. 53.1 TRLHL) Cuando el volumen total del capital vivo de las operaciones de crédito vigentes a corto y largo plazo, incluyendo el importe de la operación proyectada, exceda del 110% de los ingresos corrientes liquidados o devengados en el ejercicio inmediatamente anterior (art. 53.2 TRLHL) Municipios de más de 200.000 habitantes: no necesitan dicha aprobación si presentan un escenario de presupuestación consolidada (art. 53.4 TRLHL)	
	Aprobación por el Ministerio (art. 53.5 TRLHL): Operaciones de crédito en el exterior Instrumentadas con emisiones de deuda		
	Financiación excepcional (art. 177.5 TRLHL)		
Importe total anual no supere el 5% de los recursos por operaciones corrientes del presupuesto de la entidad. Carga financiera total de la entidad no supere el 25 por ciento de los expresados recursos.			

Fuente: elaboración propia, a partir de la normativa reguladora del endeudamiento local.

Además de las operaciones de crédito a corto y a largo plazo, los municipios pueden tener necesidades de financiación extraordinaria, en cuyo caso deben cumplirse una serie de condiciones (ver Figura 1, art.177.5 TRLHL). Junto a esta medida, ha sido aprobado el Real Decreto Ley 5/2009, debido a que la situación económica actual está ocasionando retrasos en el pago de las obligaciones contraídas por las entidades locales.

Así, esta norma será de aplicación a aquellas entidades que hayan liquidado los presupuestos de 2008 con remanente de tesorería negativo. Permitiéndole a dichas entidades la financiación del remanente de tesorería negativo con endeudamiento bancario (art. 1 Real Decreto Ley 5/2009), con las siguientes condiciones:

- a. Aprobación de un plan de saneamiento financiero que contenga los compromisos de amortización de la deuda (art. 5.1 Real Decreto Ley 5/2009).
- b. El plazo de amortización de la operación concertada no podrá ser superior a seis años (art. 5.1 Real Decreto Ley 5/2009).
- c. Desde la formalización de la operación y en un plazo no superior a un mes la entidad local deberá aplicar la totalidad de los recursos obtenidos a la cancelación de las deudas con acreedores causa de esta operación de endeudamiento (art. 8 Real Decreto 5/2009).

5. Aplicación en la administración local de España

El estudio empírico de la condición financiera en los municipios a través del análisis de indicadores se ha llevado a cabo sobre un conjunto de 4.395 ayuntamientos españoles para el período 2005-2009, representando alrededor del 54 por ciento del total de municipios (8.112) en el año 2009. La información fue suministrada por la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales (Ministerio de Economía y Hacienda). Para el cálculo de los citados indicadores se han considerado las liquidaciones de los presupuestos consolidados (derechos liquidados netos y obligaciones reconocidas netas) de las Entidades locales.

Por otro lado, para determinar el nivel de endeudamiento de estas entidades locales hemos empleado el dato de la deuda viva para los años 2008 y 2009 (únicos años disponibles), ya que, hasta el ejercicio 2008 no fue publicada esta información por vez primera a través del Ministerio de Economía y Hacienda.

Considerando los niveles de servicios mínimos exigidos por la LR-BRL a los ayuntamientos españoles, hemos dividido los ayuntamientos de la muestra en cuatro tramos poblacionales: «POB 1» municipios con población inferior a 5.000 habitantes (3.387 municipios de la muestra), «POB 2» municipios con población entre los 5.000 y los 20.000 (678 municipios de la muestra), «POB 3» municipios con población comprendida entre 20.000 y 50.000 (197 municipios de la muestra), y «POB 4» municipios con población superior a los 50.000 habitantes (133 municipios de la muestra).

Figura 2. Indicadores Financieros y Presupuestarios.

Elementos de la Condición Financiera		Indicadores	Definición
Solvencia presupuestaria	Flexibilidad	Índice de ahorro neto (IAN)	Ahorro neto/Derechos liquidados netos corrientes cap. I a V
		Índice de la carga financiera (ICF)	Obligaciones reconocidas netas cap. III y IX/ Ingresos corrientes No poseer Ahorro neto negativo
		Límites al endeudamiento	Deuda viva no supere el 110% de los Ingresos corrientes liquidados o devengados en el ejercicio anterior
	Independencia	Índice de independencia financiera total (IIFT)	Obligaciones reconocidas netas/derechos reconocidos cap. I a III, V, VI, VII y XI
	Sostenibilidad	Índice de resultado presupuestario no financiero (IRPNF)	Derechos reconocidos netos cap. I a VII/Obligaciones reconocidas netas cap I a VII

De acuerdo con la definición de condición financiera que hemos adoptado (sección 3), los indicadores que se aplican para la evaluación de los diferentes elementos que la componen se recogen en la figura 2.

En relación con la noción de flexibilidad, el indicador de ahorro neto (IAN) muestra, tal y como puede apreciarse en la figura 3, una importante disminución en los tres últimos ejercicios evaluados en cada uno de los estratos poblacionales estudiados. En general, la evolución de este indicador evidencia una pérdida del margen corriente de los ayuntamientos que coincide con el inicio de la crisis económica. Esta situación es debida al incremento de los gastos corrientes en un porcentaje superior al incremento de los ingresos de esta misma naturaleza a partir del ejercicio 2007, tal y como se observa en la figura 3.

Figura 3. Índice de Ahorro Neto (IAN) período 2005-2009.

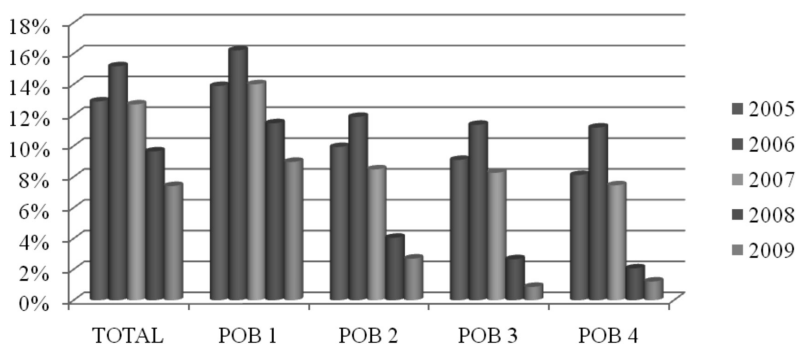


Figura 4. Variación de ingresos y gastos corrientes.

	Variación ingresos corrientes	Variación gastos corrientes	Diferencias
Período 2005-2006	14,76%	10,19%	4,57%
Período 2006-2007	4,70%	10,44%	-5,74%
Período 2007-2008	3,58%	9,76%	-6,18%
Período 2008-2009	1,48%	2,02%	-0,54%

En la figura 4, se observa que hasta el período 2008-2009 no se produce una disminución acusada en el ritmo de crecimiento del gasto corriente, al contrario de que sucedía en los dos períodos anteriores en los que se observaba una tendencia creciente. En cualquier caso, siguen persistiendo desequilibrios, en el sentido de que los gastos corrientes crecen en un porcentaje superior al crecimiento de los ingresos corrientes.

Tanto para el valor medio como para el conjunto de los diferentes tramos poblacionales, se aprecia una disminución acusada del indicador de ahorro neto a partir del ejercicio de 2006 (ver figura 3). En el período 2006-2009, los valores experimentan una disminución de más 7 puntos porcentuales (lo que supone un decremento de más del 51%). Los resultados obtenidos reflejan el impacto que la crisis ha tenido en el margen corriente, por lo que los ayuntamientos ven como disminuye su ahorro neto y, por tanto, se reduce una de las posibles fuentes de financiación de sus inversiones, especialmente, en los municipios de mayor tamaño.

Continuando con la evaluación de la flexibilidad, el indicador de carga financiera que relaciona las obligaciones reconocidas netas de los capítulos 3 y 9, con los derechos reconocidos correspondientes a los capítulos 1 a 5, presenta un ligero aumento en el período 2007-2008 (ver figura 5), lo que supone que la entidad se enfrenta a una menor flexibilidad. Esta situación viene provocada por que la tasa de variación de la carga financiera experimenta un crecimiento superior a la tasa de variación de los ingresos corrientes (ver figura 6).

Figura 5. Índice de Carga Financiera (ICF) período 2005-2009.

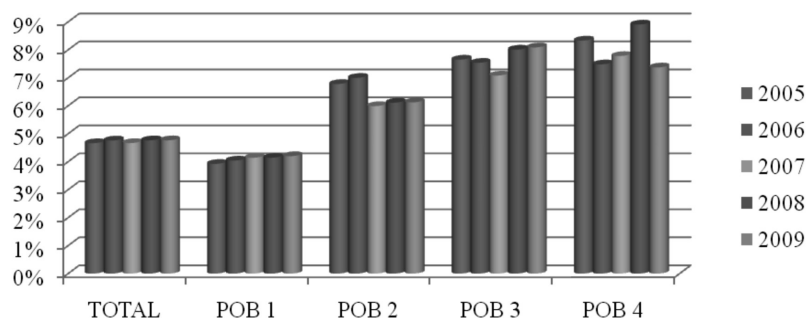


Figura 6. Variación de ingresos y carga financiera.

	Variación ingresos corrientes	Variación en la carga financiera	Diferencias
Período 2005-2006	14,76%	-6,30%	21,06%
Período 2006-2007	4,70%	4,92%	-0,22%
Período 2007-2008	3,58%	22,29%	-18,71%
Período 2008-2009	1,48%	-15,05%	16,53%

Una posible explicación a este escenario es que los municipios están sustituyendo ahorro neto por endeudamiento como fuente de financiación de sus inversiones. En línea con lo anterior, es reseñable el descenso del 15,05% en la carga financiera para el período 2008-2009, lo que puede ser debido al aumento experimentado por la deuda viva entre 2008 y 2009 en un 10,66% (véase figura 7), así como al descenso en la amortización de pasivos financieros —Capítulo 9 del Presupuesto de Gastos— en un 13,17% (véase figura 7), lo que nos induce a considerar que se ha recurrido a endeudamiento a largo plazo, refinanciándose deuda con período de carencia. En cuanto al análisis por estratos de población se desprenden diferentes situaciones; en general, los municipios de menor tamaño son los que presentan un valor más elevado de este indicador, el cual empeora conforme crece el tamaño de los municipios.

Figura 7. Deuda viva y amortización de pasivos financieros (cifras absolutas en euros) 2008-2009 para el total de la muestra evaluada.

	2008	2009	Tasa de variación
Deuda viva	23.201.122.000	25.674.498.000	10,66%
Cap. 9 de Gastos	2.220.660.840,6	1.928.099.978,17	-13,17%

Tal y como comentamos en la sección 4, el ahorro neto y el margen de endeudamiento legal son dos de los principales indicadores utilizados para el control del endeudamiento de las entidades locales. En este sentido, la figura 8, muestra el número de ayuntamientos que, habiendo incurrido en nuevo endeudamiento, incumplen los límites legales regulados en el TRL-HL, al presentar ahorro neto negativo o un nivel de deuda viva que supera el porcentaje del 110% de los ingresos corrientes liquidados o devengados en el ejercicio inmediatamente anterior, presentándose entre paréntesis el porcentaje que representan, para el total de la muestra, así como para cada tramo poblacional.

Figura 8. Incumplimiento de los límites al endeudamiento años 2008-2009.

	2008			2009		
	Ahorro neto < 0	110% de Ingresos corrientes < Deuda viva	Incumplen ambos criterios	Ahorro neto < 0	110% de Ingresos corrientes < Deuda viva	Incumplen ambos criterios
T o t a l muestra	872 (19,84%)	136 (3,09%)	55 (1,25%)	975 (22,18%)	163 (3,71%)	75 (1,71%)
POB 1	532 (15,71%)	101 (2,98%)	39 (1,15%)	607 (17,92%)	111 (3,28%)	47 (1,39%)
POB 2	226 (33,33%)	20 (2,95%)	8 (1,18%)	235 (34,66%)	29 (4,28%)	17 (2,51%)
POB 3	65 (32,99%)	7 (3,55%)	5 (2,54%)	77 (39,09%)	15 (7,61%)	9 (4,5 %)
POB 4	49 (39,8%)	8 (6,02%)	3 (2,26%)	56 (42,11%)	8 (6,02%)	2 (1,50%)

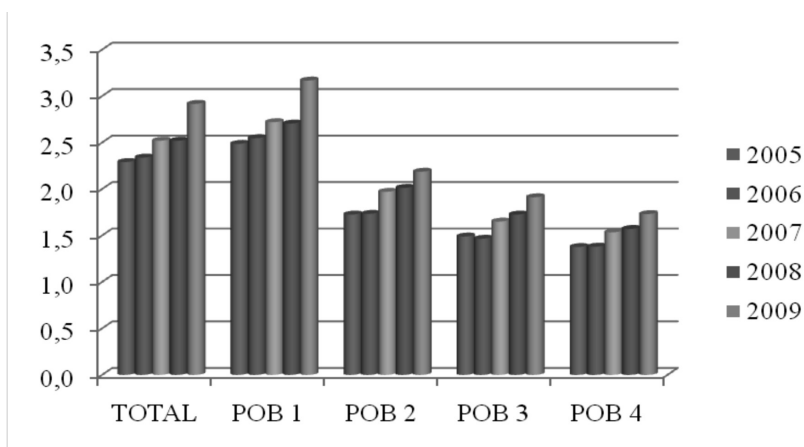
Como puede observarse en la figura 8, se ha producido un incremento del incumplimiento de la exigencia de presentar un ahorro neto positivo entre el año 2008 y 2009. En concreto, en términos relativos, esta cifra ha sufrido un ascenso del 11,82% para la totalidad de la muestra analizada, siendo los municipios de mayor tamaño los que presentan el mayor porcentaje de incumplimiento de este criterio en los dos años evaluados. En relación con el segundo de los indicadores también se observa un aumento en el margen de endeudamiento, llegando a situarse en 2009 en un 3,71% (163 municipios que superan este límite), siendo los municipios de entre 20.000 y 50.000 habitantes los que en mayor porcentaje (7,61%) no cumplen este requisito, mientras que para el ejercicio de 2008 es el tramo de más de 50.000 habitantes el que presenta un mayor porcentaje (6,02%). Por otro lado, en términos porcentuales y por estratos poblacionales, apenas existen diferencias significativas entre los ayuntamientos que incumplen ambos criterios en el año 2008, sin embargo, en el ejercicio de 2009 se observa que son los municipios del tercer tramo poblacional los que más incumplen ambos criterios.

En cuanto al nivel de independencia financiera, la figura 9 muestra la evolución seguida por este indicador en el período analizado. A partir de 2007, se observa un cambio de tendencia, al producirse un aumento de este ratio, lo que implica un incremento de las transferencias recibidas, disminuyendo el nivel de independencia y, por tanto, se evidencia un empeoramiento de la condición financiera de las entidades, coincidiendo además este hecho con el período en el que los ayuntamientos están inmersos en

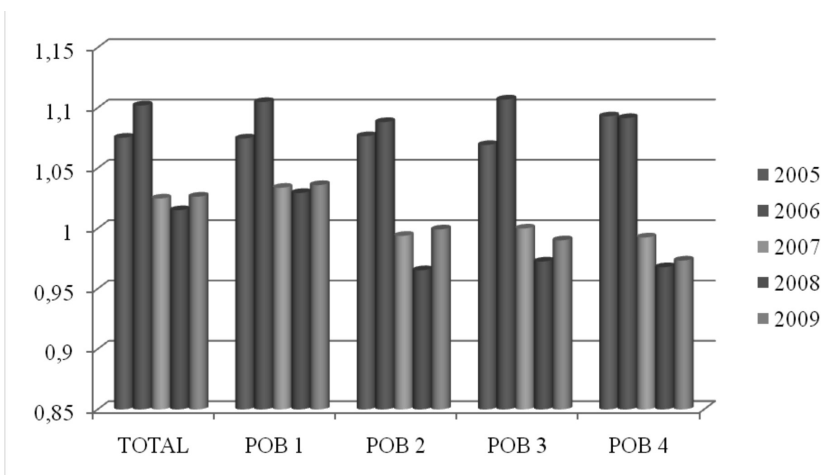
plena crisis económica. Como circunstancia excepcional, se debe mencionar que en el año 2009 se ejecutaron los proyectos incluidos en el Fondo Estatal de Inversión Local y se materializaron las transferencias correspondientes. La aplicación de dicho Fondo, obviamente, ha tenido su reflejo en las liquidaciones de los presupuestos generales de los ayuntamientos de este ejercicio, tanto en los gastos de inversión como en los ingresos por transferencias de capital.

En relación con los diferentes estratos, se puede apreciar que es el de menor población el que presenta un valor más elevado en términos medios (menor independencia), mientras que son los ayuntamientos de mayor población los que presentan un mayor nivel de independencia

Figura 9. Índice de Independencia Financiera Total (IIFT) período 2005-2009.



En cuanto al índice de sostenibilidad, la figura 10 muestra una disminución sustancial del margen existente para los ayuntamientos de más de 5000 habitantes, pasando de superávit a déficit a partir del 2007. Estos estratos continúan presentando déficit al final de los ejercicios de 2008 y de 2009 en términos medios, mostrando un mayor porcentaje de caída al pasar del ejercicio de 2006 a 2007 y siendo el grupo de población entre los 20.000 y 50.000 habitantes los que experimentan una mayor disminución. Esta situación coincide con la aparición de los primeros síntomas intensos de crisis económica.

Figura 10. Índice de resultado presupuestario no financiero.

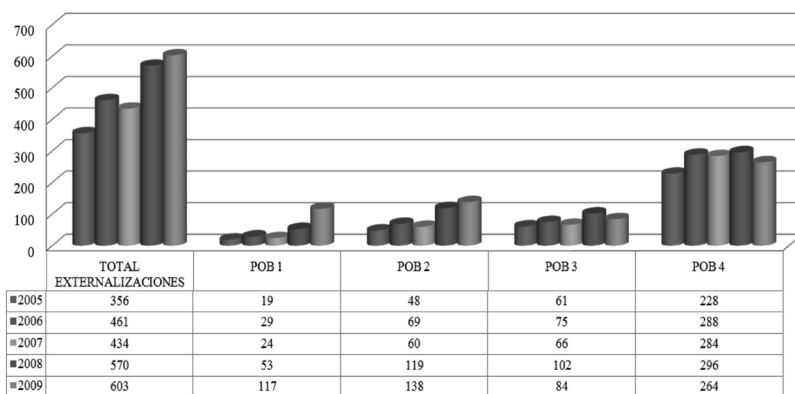
Tal y como comentamos en la sección anterior, es necesario comprobar si para evitar recoger en sus presupuestos o computar en su deuda viva mayores niveles de endeudamiento, los ayuntamientos recurren a externalizar servicios que suponen un alto coste y un nivel elevado de deuda. Para llevar a cabo esta parte del estudio, se contrataron los servicios de una empresa dedicada a la recogida y análisis de información financiera para que, a través de una búsqueda por los Boletines Oficiales de la Provincia (BOP), elaborara una base de datos que recogiera los anuncios publicados en el BOP por los ayuntamientos que optaron por la contratación externa de servicios.

Con toda la información anterior, se elabora la figura 11 donde se recogen los procesos de externalización llevados a cabo en España en los últimos cinco años, donde se puede observar una tendencia alcista a lo largo del periodo analizado, a excepción del año 2007, en el que se produce una disminución del 5,86% con respecto a las externalizaciones realizadas en el año anterior. En el año 2008 coincidiendo con el avance de la crisis, con el deterioro de la condición financiera local y con el aumento en el nivel de endeudamiento, se observa un fuerte incremento de las externalizaciones de servicios públicos (31%), lo que viene a corroborar los postulados formulados, entre otros, por Osborne y Gaebler (1992) y Hood (1995), que sostienen que una organización cuando se enfrenta a una situación de estrés financiero «*financial stress*» inicia procesos de externalización con objeto de mejorar la eficacia y eficiencia, mediante la externalización de

aquellos servicios que presentan un coste muy elevado y requieren de altos niveles de de deuda.

Entre los servicios que han experimentado un mayor proceso de externalización destacan: Captación, depuración y distribución de agua; recogida, tratamiento y eliminación de residuos y servicios de limpieza viaria, promoción y difusión de la cultura, servicios deportivos, servicios sociales, etc. Siendo los municipios de mayor población los que por término medio realizan un mayor número de externalizaciones.

Figura 11. Número de externalizaciones realizadas por estratos poblacionales entre 2005-2009.



6. Conclusiones

La situación de las finanzas municipales determina la capacidad de las administraciones locales para prestar servicios y, por tanto, la obtención de una adecuada evaluación de la misma parece ser un elemento clave para analizar los efectos de la crisis económica en la administración municipal, permitiendo, así, la búsqueda de mecanismos que permitan una mejora de la salud financiera de los ayuntamientos.

La crisis ha afectado a la situación financiera de las administraciones locales en varios niveles, tal y como han determinado los diferentes elementos que constituyen la condición financiera de las entidades analizadas. En España, las regulaciones gubernamentales sobre condición financiera se expresan, principalmente, mediante instrumentos legales de control del endeudamiento municipal y de la estabilidad presupuestaria.

Al analizar los diferentes elementos que constituyen la condición financiera, nos encontramos que, en relación con el concepto de flexibilidad, el indicador de ahorro neto se redujo significativamente durante los tres últimos años considerados (2006, 2007 y 2008), especialmente entre las administraciones locales del tramo poblacional comprendido entre 20.000 y 50.000 habitantes. Esta caída refleja el impacto que la crisis ha tenido en el margen corriente, por lo que los ayuntamientos ven como al disminuir el ahorro neto, se reduce una de las posibles fuentes de financiación de sus inversiones. Por otra parte, en relación con el indicador de carga financiera se observa que los municipios están sustituyendo el ahorro neto por aumentos en el nivel de endeudamiento. Respecto al nivel de independencia financiera, se aprecia que con el inicio de la crisis se produce una disminución de este indicador, empeorando la condición financiera de las entidades, especialmente en los municipios de menor tamaño. En cuanto a la evaluación de la sostenibilidad presupuestaria, a partir de 2007 se produjo una marcada disminución en los resultados presupuestarios no financieros de los municipios de más de 5.000 habitantes.

Esta situación refleja un empeoramiento de la condición financiera durante el período de crisis económica, lo que ha dado lugar a una mayor tendencia a recurrir al endeudamiento municipal y, además, como consecuencia de las tensiones financieras surgidas y ante las limitaciones de acceso al crédito, se ha producido un aumento en el número de externalizaciones efectuadas. La justificación de este fenómeno podría estar en una estrategia de los ayuntamientos de sacar del presupuesto y del cómputo de su deuda viva consolidada servicios que en caso contrario requerirían para su prestación grandes inversiones e importantes niveles de endeudamiento.

Referencias Bibliográficas

- ABAD, P. (1994) «Déficit y endeudamiento de las corporaciones locales» *Información Comercial Española*, 731.141-150.
- BALAGUER-COLL, M. T. (2001) «Análisis de la situación en la Administración Local. Una aplicación a los ayuntamientos de la Comunidad Valenciana», Tesis, Universidad Jaume I, Castellón.
- BANCO DE ESPAÑA (2011) *Boletín estadístico del Banco de España* «Deuda por tipos de Corporaciones Locales: Valores absolutos y ratio deuda /PIB» <http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1408.pdf>.
- BENITO-LÓPEZ, B. (1993) «Análisis de la situación económico-financiera de los ayuntamientos de la región de Murcia» Documento pre-

- sentado en el V Encuentro de Profesores Universitarios de Contabilidad. Sevilla, España.
- BERNE, R. (1992) *Government Accounting Standard Board, Research Report, Num. 18, GASB* «The relationships between financial reporting and the measurement of financial condition», Nolkwalk, CT.
- BENNETT, J. T. y DILORENZO, T. J. (1982) «Off-budget activities of local government: The bane of the Tax Revolt» *Public Choice*, 39.333-342.
- BLEWETT, R.A. (1984) «Off-budget activities of local government: Comment» *Public Choice*, 42.205-211.
- BOSCH, N. y SUAREZ-PANDIELLO, J. (2008) «Structural reform in Spain», en Dollery, B. y Robotti, L. (Eds.): *The Theory and Practice of Local Government Reform*, Edward Elgar Publishing, Northampton, MA, USA.
- BRUSCA, I. (1997) «Un modelo de información contable para el análisis de la viabilidad financiera en la Administración Local», Colección Ramón Sainz de Varanda. Ayuntamiento de Zaragoza, Zaragoza.
- BUNCH, B. S. (1991) «The effect of constitutional debt limits on state governments' use of public authorities» *Public Choice*, 68.57-69.
- CABASÉS, F., PASCUAL, P. y VALLÉS, J. (2007) «The effectiveness of institutional borrowing restrictions: empirical evidence from Spanish municipalities» *Public Choice*, 131.293-313.
- CABEZA DEL SALVADOR, I. (2009) «Reflexiones sobre la crisis económica y el papel de la auditoría pública» *Auditoría Pública*, 47.27-45.
- CANADIAN INSTITUTE OF CHARTERED ACCOUNTANTS (1997) «Indicators of Government Financial Condition», CICA, Toronto.
- CÁRCABA-GARCÍA, A. (2003) «Análisis financiero de las entidades locales mediante el uso de indicadores» *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, 118.661-692.
- CÁRCABA-GARCÍA, A. (2004) «El análisis de la condición financiera en la administración local» *Técnica Contable*, 669.26-42.
- CLARK, T. (1990) «Monitoring Local Governments», Kendal Hunt, Dubuque, IA.
- CLARK, T. (1994) «Municipal fiscal strain: indicator and causes» *Government Finance Review*, (10).3.27-29.
- COPELAND, R. E. e INGRAM, R. (1983) «Municipal Financial Reporting and Disclosure Quality», Addison-Wesley, Reading, MA.
- GODDARD, A. (2004) «Budgetary practices and accountability habitus. A grounded theory» *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, (17).4.543-577.
- GONZÁLEZ, J. M. y SALVADOR, J. E. (1996) «El sistema de financia-

- ción de los ayuntamientos. Debilidades y sugerencias» *Auditoría Pública*, 4.63-66.
- GREENBERG, J. y HILLIER, D. (1995) «Indicators of financial condition for governments» Comunicación presentada en la 5th Conference of Comparative International Governmental Accounting Research, Paris-Amy, France.
- GROVES, M., GODSEY, W. y SHULMAN, M. (1981) «Financial indicators for local government» *Public Budgeting & Finance*, 9-21.
- HONADLE, B. W. (2003) «The states' role in U.S. local government fiscal crises: a theoretical model and results of a national survey» *International Journal of Public Administration*, (26).13.1431-1472.
- HOOD, C. (1995) «The new public management in the 1980s: variations on a theme». *Accounting, Organizations and Society*, (20).3.93-110.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) (2011) Encuesta de Población Activa, web: http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t22/e308_mnu&file=inebase&N=&L=0.
- LETELIER, L. E. (2010) «Theory and evidence of municipal borrowing in Chile» *Public Choice*, DOI: 10.1007/s11127-010-9596-7.
- MESSERE, K. (1993) «Tax policy in OECD countries: Choices and conflicts», IBFD Publications BV (Amsterdam).
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (MEH) (2010) *Secretaría General de Financiación Territorial* «Haciendas Locales en Cifras. Avance 2009», Madrid.
- MORA, T. (2008) «The relationship between the capacity of the Spanish central government to retain tax-revenue shares and interregional inequality» *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26.601-613.
- NISKANEN, W. (1971) «Bureaucracy and representative government», Chicago, Il: Aldine.
- OSBORNE, D. y GAEBLER, T. (1992) «Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector», Reading, MA: Addison-Wesley.
- PABLOS-RODRÍGUEZ, J. L. y FERNÁNDEZ, J. M. (1998) «Análisis de la información económico-financiera de las entidades locales», Colección Investigaciones Económicas, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- RODRÍGUEZ-POSE, A. y GILL, N. (2003) «The global trend towards devolution and its implications» *Environment and Planning C: Government and Policy*, (21).3.333-351.
- SERRANO-CINCA, C., RUEDA-TOMÁS, M. y PORTILLO-TARRA-

- GONA, P. (2009) «Factors influencing e-disclosure in local public administrations» *Environment and Planning C: Government and Policy*, (27).2.355-378.
- SHLEIFER, B. J. (1978) «Scale, market structure, and the cost of refuse collection» *Review of Economics and Statistics*, (60).3.438-448.
- VON HAGEN, L. (1991) «A note on the empirical effectiveness of formal fiscal restraints» *Journal of Public Economics*, 44.199-210.
- ZAFRA-GÓMEZ, J. L., LÓPEZ-HERNANDEZ, A. M. y HERNÁNDEZ-BASTIDA, A. (2009a) «Developing a model to measure financial condition in local government: evaluating service quality and minimizing the effects of the socioeconomic environment: an application to Spanish municipalities» *The American Review of Public Administration*, (39).4.425-449.
- ZAFRA-GÓMEZ, J. L., LÓPEZ-HERNANDEZ, A. M. y HERNÁNDEZ-BASTIDA, A. (2009b) «Developing an alert system for local governments in financial crisis» *Public Money and Management*, (29).3.175-181.
- ZAFRA-GÓMEZ, J. L., LÓPEZ-HERNANDEZ, A. M. y HERNÁNDEZ-BASTIDA, A. (2009c) «Evaluating financial performance in local government, maximizing the benchmarking value» *International Review of Administrative Science*, (75).1.151-167.