

Estabilidad presupuestaria y endeudamiento de las administraciones territoriales¹

M^a Carmen López Martín
Araceli de los Ríos Berjillos
Universidad de Córdoba

BIBLID [0213-7525 (2003); 66; 289-305]

PALABRAS CLAVE: Endeudamiento, Administraciones públicas, Administraciones territoriales, Déficit, España.

KEY WORDS: Debt, Public Administration, Local Administration, Deficit, Spain.

RESUMEN:

Puesto que la Ley de Estabilidad Presupuestaria limita la apelación al endeudamiento de las AATT, analizamos la situación de cada nivel de gobierno en materia de déficit y endeudamiento para valorar cómo puede afectarle esta norma. Se ha estudiado: en qué instrumentos financieros se materializa la deuda (la autorización estatal de algunas operaciones se somete al cumplimiento del objetivo de estabilidad); el papel de los gobiernos territoriales en la consecución del objetivo de déficit y endeudamiento del conjunto de las AAPP (observando el peso del endeudamiento y el déficit de las AATT sobre los respectivos totales de las AAPP); finalmente se realiza una exposición crítica de la mencionada Ley considerando las principales conclusiones extraídas del análisis anterior.

ABSTRACT:

The new Budget Stability Law limits Public Administration to make use of debt. This work analyzes the situation of each level of government on the subject of deficit and debt, in order to value how this law can affect these government. A study is also made of, which are the financial instruments that debt is materialized (the state authorization of some operations is referred to comply with the objective of stability); the role of the local government in the achievement of deficit and debt objectives of all Public Administration (this study is taking into account the weight the debt and deficit of the Territorial Administration over the respective totals of the Public Administration). Finally it realizes a critical statement of the aforementioned law, considering the main conclusions extracted from the previous analysis.

1. INTRODUCCIÓN

El déficit de las corporaciones locales (CCLL) fue especialmente preocupante entre 1979 y 1988. En este periodo la administración central llevó a cabo varias medidas con la finalidad de reducir dicho déficit, cuyo origen

1. Esta comunicación forma parte de una línea de investigación más amplia en la que las autoras, junto con otros profesores, vienen trabajando.

se explica por las insuficiencias del sistema de financiación local para atender a los crecientes gastos de este nivel de gobierno. Las mayores necesidades de financiación de las CCLL trajeron consigo el crecimiento del endeudamiento local. X. Álvarez, C. Monasterio y J. Suárez² señalan cuatro causas principales que explicarían la apelación al crédito por parte de las CCLL. En primer lugar, el nivel competencial de los gobiernos locales es abierto e impreciso; esta indefinición de los límites del gasto local ha dado lugar a un aumento del mismo que ha sido financiado con endeudamiento. En segundo lugar, la financiación del gasto mediante endeudamiento es más atractiva desde el punto de vista político al generar ilusión fiscal, es decir, el ciudadano percibe los beneficios del gasto pero no el coste de su financiación. La tercera razón es la incidencia del ciclo político electoral, esta causa está relacionada con la anterior. Por último, la financiación del gasto de capital con recursos a largo plazo está justificada desde el punto de vista de la equidad intergeneracional.

Esta situación de déficit creciente se corrige a partir de la entrada en vigor en 1988 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Tanto los diversos autores que han tratado el tema como los datos efectivos coinciden en que a partir de la puesta en marcha de dicha Ley el déficit de las CCLL comenzó su desaceleración hasta el punto de que en los últimos años este nivel de gobierno no presenta déficit. No obstante, y como tendremos ocasión de comprobar a lo largo de este trabajo, las corporaciones locales siguen endeudándose, de ahí nuestro interés por analizar esta aparente contradicción.

El déficit y el endeudamiento de las CCLL adquieren también importancia, en el momento actual, tras la aprobación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, que impone el equilibrio presupuestario a los distintos niveles de la Administración Pública, y que en el caso concreto de las CCLL, somete la autorización estatal para las operaciones de crédito al cumplimiento de dicho objetivo presupuestario.

En este trabajo no se cuestiona el objetivo que se pretende alcanzar con esta ley; es lógico que los gobiernos nacionales tiendan a alcanzar el equilibrio presupuestario, ya que éste deja un margen de actuación o de desahogo en materia presupuestaria, por cierto, la única política de demanda que ha quedado en manos de los gobiernos nacionales que integran la UME. También es lógico que el equilibrio presupuestario tenga como principal coste limitar la autonomía de otros niveles de gobierno, ya que en los países descentralizados la estabilidad presupuestaria sólo puede lograrse con la adecuada coordinación entre los diferentes niveles de las administraciones públicas (AAPP).

Teniendo presente estas cuestiones, nuestro objetivo central ha sido conocer en qué situación se encuentran las corporaciones locales en materia de déficit y endeudamiento para valorar cómo puede afectarles esta ley. De esta forma, la estructura de esta comunicación es la siguiente: a continuación, en el punto 2, se analizan la evolución de la deuda de las CCLL y los instrumentos financieros en los que se materializa, así como las diferencias entre los niveles que podemos distinguir en las corporaciones locales; posteriormente, en el punto 3, se estudia el peso del endeudamiento y el déficit de los distintos niveles de gobierno sobre los respectivos totales correspondientes a las AAPP para identificar el papel de los gobiernos regionales y locales en la consecución del objetivo de déficit y endeudamiento del conjunto de las AAPP; en el punto 4 se realiza una exposición crítica de la Ley de Estabilidad Presupuestaria teniendo en cuenta las principales conclusiones extraídas del análisis anterior; por último, el punto 5 recoge las principales conclusiones que se extraen de los distintos temas abordados en el trabajo.

2. DÉFICIT Y DEUDA DE LAS CCLL: EL ESTADO DE LA CUESTIÓN

Una vez comentados algunos aspectos relativos al origen del endeudamiento de las CCLL españolas, y antes de analizar el efecto que supondrá la exigencia de estabilidad presupuestaria (con el consiguiente efecto en los niveles de deuda), es necesario conocer cuál es la situación de partida del conjunto de estas administraciones. Este punto de partida viene determinado por la evolución de su endeudamiento en los últimos años, el cual se analiza en los dos apartados siguientes desde un doble punto de vista: en primer lugar, se comenta cuál ha

2. X. Álvarez, C. Monasterio y J. Suárez, (1998), pp. 76.

sido el comportamiento de la deuda del conjunto de las CCLL, fijándonos en los instrumentos en los que se materializa; en segundo lugar, descendemos al análisis de los distintos niveles dentro de las corporaciones locales españolas, con el objeto de comprobar si su situación en cuanto al volumen de endeudamiento y la evolución del mismo es similar en todas ellas.

2.1. Evolución del endeudamiento total de las corporaciones locales por instrumentos

Para conocer el comportamiento del endeudamiento total de las CCLL en los últimos años, se han analizado los datos correspondientes a la deuda local total según el protocolo de déficit excesivo (cuadro 1) y a los pasivos del balance financiero de las CCLL³ (Cuadro 2). Tal y como se aprecia en el primero de ellos, desde 1995 hasta 2001 se ha producido un aumento del saldo vivo de la deuda total local cercano al 16%, lo que supone aproximadamente un promedio anual del 2,5%. Dicho promedio es, además, bastante representativo de la evolución de las tasas de variación de la deuda en los últimos ejercicios, aunque, no obstante, se aprecia que en los años finales los incrementos porcentuales experimentan una ligera reducción respecto de los primeros ejercicios considerados: mientras que el crecimiento medio del total de CCLL fue en el periodo 1995-1998 del 3,42% (debe tenerse en cuenta que en 1997 se produjo una disminución del saldo vivo de la deuda que afecta notablemente al valor obtenido), entre 1999 y 2001, la tasa media de variación fue del 2,5%.

Además de lo anterior, los datos de estos dos cuadros nos permiten extraer algunas características de la deuda local, que se resumen a continuación.

- En la distribución por instrumentos de la deuda viva según el protocolo de déficit excesivo, los datos del Cuadro 1 muestran que las corporaciones locales, en términos generales, obtienen sus recursos principalmente de las entidades financieras en forma de préstamos; se trata pues, de una financiación intermediada, teniendo la apelación directa a los mercados de valores una importancia relativa bastante reducida. Dentro de los créditos, la mayor importancia relativa la tienen los obtenidos a medio y largo plazo, cuya participación en el total crece ligeramente a lo largo del período analizado; este crecimiento se corresponde con una cierta reducción de la importancia relativa de los préstamos a corto plazo y de la emisión de valores.
 - Respecto a estos últimos, como también se aprecia en los Cuadros 1 y 2, en los últimos años sólo se han empleado los emitidos a medio y largo plazo, los cuales suponen alrededor del 11% del saldo vivo de la deuda local según el protocolo de déficit excesivo⁴.
 - En la actualidad, los únicos valores emitidos por las CCLL son, como ya se ha indicado, los bonos y obligaciones, con unas características similares a las de los emitidos por otros agentes del sector público, como el Estado o las CCAA. Dentro de ellos, la mayor parte han sido emitidos en ptas./euros, apreciándose un ligero incremento de su participación sobre el total en detrimento de los denominados en monedas no euro desde 1999. Esto es lógico teniendo en cuenta que desde el 1 de enero de dicho año, las emisiones se realizaron en euros y se había producido el proceso de redenominación en euros de todos los valores emitidos previamente⁵. Algo similar, por el mismo motivo, sucede en el caso de los préstamos a largo plazo.
3. En los pasivos de las cuentas financieras se incluyen algunos conceptos que no se recogen como deuda según el protocolo de déficit excesivo (por ejemplo, "otras cuentas a pagar"). Esto explica las diferencias entre los datos que se recogen en los cuadros 1 y 2.
 4. En los años 1988 y 1989 las Diputaciones forales vascas realizaron emisiones de valores a corto plazo (los denominados pagarés forales), con unas características similares a los pagarés de Tesoro (otorgaban a sus titulares ciertas ventajas fiscales a cambio de ofrecer una rentabilidad inferior a la de otros instrumentos financieros alternativos). Estos valores se amortizaron a partir de 1990 a raíz del acuerdo entre la administración central y las diputaciones forales en el sentido de dejar que vencieran los pagarés sin que se produjeran nuevas emisiones, en paralelo con el proceso de amortización progresiva de los pagarés del Tesoro. Parte de ellos fueron canjeados por deuda especial (que aparece recogida en el epígrafe "valores no negociables" de los pasivos financieros), la cual se amortizó totalmente en 1997.
 5. Esta circunstancia permite hacer más atractivos estos valores para los potenciales inversores no residentes (que no tendrían riesgo de tipo de cambio al adquirirlos si se trata de agentes de la UME), lo que sin duda mejora su atractivo y permite contar con mayores posibilidades de colocación.

CUADRO 1
**DEUDA DE LAS CCLL SEGÚN EL PROTOCOLO DE DÉFICIT EXCESIVO. MILLONES DE EUROS
(DATOS A DICIEMBRE DE CADA AÑO)**

	Total deuda	Tasa de variación	Valores			Préstamos			Pro memoria capacidad (+) o necesidad (-) de financiación
			Total	A corto plazo	A largo plazo	Total	A corto plazo	A largo plazo	
1995	17.939	6,10%	1.871	0	1.871	16.068	1.974	14.094	-115
1996	18.832	4,98%	1.981	0	1.981	16.852	2.301	14.550	39
1997	18.403	-2,28%	2.250	0	2.250	16.153	1.588	14.565	126
1998	19.301	4,88%	2.375	0	2.375	16.926	1.203	15.723	173
1999	19.669	1,91%	2.177	0	2.177	17.492	1.237	16.255	0
2000	20.220	2,80%	2.202	0	2.202	18.017	1.245	16.772	228
2001	20.796	2,85%	2.282	0	2.282	18.513	1.370	17.144	42

% sobre el total										
Total deuda	Total	Valores			Préstamos			Total	A corto plazo	A largo plazo
		Total	A corto plazo	A largo plazo	Total	A corto plazo	A largo plazo			
1995	17.939	10,43%	0,00%	10,43%	89,57%	11,00%	78,57%			
1996	18.832	10,52%	0,00%	10,52%	89,48%	12,22%	77,26%			
1997	18.403	12,23%	0,00%	12,23%	87,77%	8,63%	79,15%			
1998	19.301	12,30%	0,00%	12,30%	87,70%	6,23%	81,46%			
1999	19.669	11,07%	0,00%	11,07%	88,93%	6,29%	82,64%			
2000	20.220	10,89%	0,00%	10,89%	89,11%	6,16%	82,95%			
2001	20.796	10,97%	0,00%	10,97%	89,03%	6,59%	82,44%			
Promedio		11,20%	0,00%	11,20%	88,80%	8,16%	80,64%			

Fuente: Banco de España (2002), *Boletín Estadístico* y elaboración propia.

- La reducida importancia relativa de la apelación directa a los mercados de valores por parte de las CCLL es un fenómeno que no se presenta en los restantes niveles de las AAPP, ya que tanto el Estado como las comunidades autónomas obtienen una proporción significativa de sus recursos mediante la emisión de valores; incluso en otros países (como Estados Unidos) también existe un mercado de bonos emitidos por la administración local con el objeto de financiar sus inversiones de cierta importancia cuantitativa. Esta circunstancia pone de manifiesto las dificultades a las que se enfrentan las CCLL, así como una cierta reticencia por parte de estas mismas administraciones a emplear esta fuente de recursos. Resumiendo mucho, existen varias causas que pueden explicar esta situación, entre las que destacar⁶: a) la falta de normas oportunas que permitan equiparar realmente las emisiones locales a las autonómicas o del Estado⁷; b) el desconocimiento de la realidad local en términos financieros, tanto por la falta de información actualizada y precisa sobre las finanzas locales, como por la ausencia de un

6. Un análisis pormenorizado de las mismas puede encontrarse en R. Buenaventura (2002), pp. 200-202.

7. Se dio un primer paso en este sentido al reducir la ponderación a efectos del coeficiente de solvencia de las entidades de crédito para los valores emitidos por las CCLL, igualándola a la recibida por las emisiones realizadas por las CCAA. No obstante, quedan aún pendientes cuestiones concretas que permitan a las corporaciones locales emitir valores de forma razonablemente cómoda, tales como las relativas a los folletos de emisión exigidos por parte de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, que en sus requerimientos se ajustan más a los valores de emisores privados y no tienen en cuenta las particularidades de las emisiones realizadas por las AAPP.

análisis profundo acerca de las mismas⁸; c) la falta de cualificación por parte de los equipos técnicos que deberían acometer los procesos de emisión; y d) la rigidez en la adaptación de normas y convenciones vigentes en otros países a la realidad española por parte de las entidades financieras, lo que ha dificultado las emisiones al añadir exigencias que no tenían *encaje* en nuestro ordenamiento.

CUADRO 2
BALANCE FINANCIERO DE LAS CCAA: PASIVOS. MILLONES DE EUROS (DATOS A DICIEMBRE DE CADA AÑO)

Total pasivo	Valores				Préstamos					Otras cuentas	
	Total	A largo plazo		Total	A corto plazo	A largo plazo			Valores no negoc.		
		En ptas./ Euros	En moneda no euro			Total	En ptas./ euros	En moneda no euro			
1995	24.739	1.928	1.133	794	16.068	1.974	14.094	12.110	1.039	945	6.743
1996	25.692	2.083	1.286	798	16.852	2.301	14.550	12.555	1.051	945	6.757
1997	25.231	2.327	1.480	847	16.153	1.588	14.565	13.536	1.029	0	6.751
1998	26.369	2.509	1.727	781	16.926	1.203	15.723	14.604	1.119	0	6.934
1999	27.213	2.211	1.815	396	17.492	1.237	16.255	15.056	1.199	0	7.510
2000	28.544	2.231	1.815	416	18.017	1.245	16.772	15.613	1.159	0	8.296
2001	29.528	2.474	2.047	427	18.514	1.370	17.144	16.046	1.099	0	8.539

En % sobre el total											
Total pasivo	Valores				Préstamos					Otras cuentas	
	Total	A largo plazo		Total	A corto plazo	A largo plazo			Valores no negoc.		
		En ptas./ Euros	En moneda no euro			Total	En ptas./ euros	En moneda no euro			
1995	24.739	7,79%	4,58%	3,21%	64,95%	7,98%	56,97%	48,95%	4,20%	3,82%	27,26%
1996	25.692	8,11%	5,00%	3,10%	65,59%	8,96%	56,63%	48,87%	4,09%	3,68%	26,30%
1997	25.231	9,22%	5,87%	3,36%	64,02%	6,29%	57,73%	53,65%	4,08%	0,00%	26,76%
1998	26.369	9,51%	6,55%	2,96%	64,19%	4,56%	59,63%	55,38%	4,24%	0,00%	26,30%
1999	27.213	8,13%	6,67%	1,46%	64,28%	4,54%	59,73%	55,33%	4,41%	0,00%	27,60%
2000	28.544	7,82%	6,36%	1,46%	63,12%	4,36%	58,76%	54,70%	4,06%	0,00%	29,06%
2001	29.528	8,38%	6,93%	1,45%	62,70%	4,64%	58,06%	54,34%	3,72%	0,00%	28,92%
Promedio		8,42%	6,00%	2,43%	64,12%	5,91%	58,22%	53,03%	4,11%	1,07%	27,46%

Fuente: Banco de España (2002), *Boletín Estadístico* y elaboración propia.

- El Cuadro 2 también permite apreciar que una parte importante de los recursos financieros de las CCLL corresponde al concepto *otras cuentas*⁹. Este epígrafe, que comprende fundamentalmente créditos comerciales y anticipos, así como otras cuentas pendientes de pago, supone, en promedio durante el periodo 1995-2001, alrededor del 27% de los pasivos, un valor claramente por encima del registrado por los valores emitidos, por los préstamos a corto plazo y por los préstamos a largo plazo en moneda no euro. La mayor parte de este concepto corresponde a los créditos comerciales y anticipos, es decir,
8. Esto ha hecho que se generalice la idea de que las corporaciones locales son prestatarios poco sólidos, cuya solvencia no está garantizada y con niveles de riesgo elevados, lo cual, en los casos en los que se ha producido la calificación crediticia mediante las agencias de *rating*, ha resultado no ser cierto (las calificaciones obtenidas han sido muy elevadas, alcanzándose niveles muy próximos a los del Reino de España). Aunque, como es lógico, estos resultados no tienen por qué ser idénticos en todos los casos, la generalidad de estas administraciones presenta niveles de riesgo muy reducidos.
 9. Recordemos que este concepto, si bien constituye un pasivo para las entidades, no se incluye como deuda según el protocolo de déficit excesivo.

financiación obtenida por las CCLL sobre todo de sus proveedores, fundamentalmente, empresas no financieras. Esta circunstancia puede explicar también que estas entidades no diversifiquen sus fuentes de fondos, ya que, al menos en parte, no les resulta necesario pues éstos, en una proporción relativamente importante, proceden de las mismas empresas que les proporcionan bienes y servicios (frente a las que, además, presentan una cierta posición de dominio que les permite practicar esta política).

- Finalmente, en el Cuadro 3 que recoge la contracción neta de pasivos, se puede apreciar con mayor detalle cómo se han ido captando los recursos en cada ejercicio del período considerado y si los obtenidos se correspondían con la necesidad de financiación en cada año. En general, las CCLL han presentado capacidad de financiación en todo el período 1995-2001, por lo que los recursos captados les han permitido realizar un elevado volumen de inversiones financieras en forma de depósitos (como sucedió en los ejercicios de 1996, 1998 y 2000), o también realizar amortizaciones netas de recursos en algunos instrumentos concretos de cierta envergadura (así podemos observarlo en el mencionado cuadro 3 para los años 1997, 1998, 1999 y 2001). Por tanto, a pesar de que las CCLL no tienen necesidad de financiación, durante todos estos años no han dejado de acudir a los mercados financieros, empleando los recursos obtenidos tanto para obtener cierta rentabilidad de sus inversiones como para realizar devoluciones de los obtenidos en el pasado.

2.2. Evolución del endeudamiento por niveles dentro de las corporaciones locales

En el epígrafe anterior se ha hecho referencia a cuál ha sido la evolución global del endeudamiento local. A pesar del interés de dicho aspecto, el análisis queda incompleto si no se consideran las posibles diferencias entre los distintos niveles dentro de las mismas pues, como se comenta a continuación, la situación no es exactamente igual en todas ellas. Para comprobar estas diferencias, se han considerado diversos aspectos: el volumen de deuda en cada nivel y su tasa de variación (Cuadro 4), la distribución por instrumentos de la deuda en cada nivel y la importancia relativa de la deuda (y de los instrumentos financieros) de cada nivel respecto al total (Cuadros 5 y 6). A continuación, se resumen las ideas más importantes de cada uno de ellos.

- *Volumen de deuda de cada nivel de las corporaciones locales.* Como se aprecia en los Cuadros 4 y 5, la mayor parte del endeudamiento de las CCLL corresponde a los ayuntamientos, los cuales concentran, en promedio del período 1995-2001, prácticamente las tres cuartas partes del total de la deuda, distribuyéndose casi por igual entre los ayuntamientos que son capitales de provincia y los que no lo son. No obstante, la evolución de la deuda de los distintos niveles de las CCLL no ha sido similar en todos ellos. Así, como se deduce de los datos del Cuadro 4, el mayor crecimiento se ha producido en los cabildos y consejos insulares, que prácticamente duplican la deuda que tenían en 1995, y en los ayuntamientos que son capitales de provincia con una población inferior a 500.000 habitantes (con un crecimiento promedio anual del 3,28%). Por el contrario, las diputaciones forales del País Vasco son las que presentan el comportamiento más favorable¹⁰, y los ayuntamientos de capitales de provincia cuya población supera los 500.000 habitantes, que crecen en promedio apenas un 1% anual.
- Si distinguimos por instrumentos financieros en los que se materializa la deuda, la importancia relativa de los grupos de las CCLL cambia con relación a la que se describía más arriba. Así, los valores en moneda extranjera son emitidos únicamente por los ayuntamientos capitales de provincia con más de 500.000 habitantes, mientras que las obligaciones, aunque la mayoría corresponden a este grupo, también son emitidas las diputaciones forales vascas y los cabildos y consejos insulares. Respecto a los créditos, los obtenidos del resto del mundo corresponden también a las diputaciones forales vascas y a los ayuntamientos capitales de provincia con más de 500.000 habitantes. Finalmente, los créditos otorgados por las entidades de crédito se dirigen, mayoritariamente, a los ayuntamientos que

10. En este caso la cifra de la variación está muy influida por la amortización de los valores no negociables, que en su totalidad correspondían a este grupo, y que suponían prácticamente el 40% de la deuda de estas administraciones en 1997.

CUADRO 3
CUENTAS FINANCIERAS DE LAS CCLL: CONTRACCIÓN NETA DE PASIVOS. MILLONES DE EUROS
 (DATOS A DICIEMBRE DE CADA AÑO)

	Valores			Préstamos			Otras cuentas	Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación			
	A largo plazo			A largo plazo							
	Total	En ptas./ Euros	En moneda no euro	Total	En ptas./ euros	En moneda no euro			Valores no negociables		
1995	881	199	128	1.003	57	946	739	207	0	-321	-115
1996	1.080	134	0	679	327	351	445	-93	0	267	39
1997	117	241	0	-806	-714	-92	981	-129	-945	683	126
1998	417	154	-73	830	-384	1.215	1.068	147	0	-568	173
1999	487	-193	-184	565	33	532	452	80	0	114	0
2000	1.202	36	0	525	9	517	557	-40	0	640	228
2001	34	97	0	497	124	372	433	-61	0	-560	42

Fuente: Banco de España (2002), Boletín Estadístico.

no son capitales de provincia, seguidos de las diputaciones de régimen común y los ayuntamientos capitales de provincia con menos de 500.000 habitantes.

CUADRO 4
DISTRIBUCIÓN DE LA DEUDA POR NIVELES EN LAS CCLL. MILLONES DE EUROS (DATOS A DICIEMBRE DE CADA AÑO) ¹¹

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Total corporaciones locales	17.453	18.583	17.976	18.869	19.781	18.731	19.340
1. Ayuntamientos	12.723	13.367	13.727	14.460	14.665	13.803	14.440
Capitales provincia	6.076	6.425	6.719	6.805	6.731	6.530	6.801
Más de 500.000 hab.	3.738	3.907	4.111	4.104	3.911	3.785	3.963
Resto	2.344	2.518	2.608	2.702	2.821	2.745	2.838
No capitales provincia	6.647	6.948	7.008	7.655	7.933	7.272	7.639
2. Diputaciones, Consejos y Cabildos	5.229	5.217	4.255	4.408	4.547	4.929	4.900
Diputac. Régimen común	2.693	2.711	2.572	2.706	2.794	2.920	2.864
Diput. Forales País Vasco	2.278	2.236	1.388	1.358	1.364	1.566	1.499
Consejos y Cabildos	264	264	288	345	389	443	538
Tasas de variación (%)							
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Promedio
Total corporaciones locales	6,47	-3,27	4,97	4,83	-5,31	3,25	1,82
1. Ayuntamientos	5,05	2,70	5,34	1,42	-5,88	4,61	2,21
Capitales provincia	5,74	4,58	1,28	-1,09	-2,99	4,15	1,95
Más de 500.000 hab.	4,50	5,23	-0,17	-4,70	-3,22	4,70	1,06
Resto	7,44	3,58	3,59	4,40	-2,69	3,39	3,28
No capitales provincia	4,52	0,87	9,24	3,63	-8,33	5,05	2,49
2. Diputaciones, Consejos y Cabildos	-0,23	-18,43	3,59	3,15	8,40	-0,59	-0,68
Diputac. Régimen común	0,67	-5,10	5,20	3,25	4,51	-1,92	1,10
Diput. Forales País Vasco	-1,85	-37,90	-2,19	0,44	14,81	-4,28	-5,16
Consejos y Cabildos	0,00	9,09	19,59	12,75	13,88	21,44	12,79

Fuente: Banco de España (varios años), *Boletín Estadístico*.

- Los comentarios anteriores parecen indicar que las entidades que presentan un mayor volumen de deuda (los ayuntamientos y, dentro de ellos, los que tienen un mayor tamaño, es decir, los que corresponden a capitales de provincia) son los que han diversificado más sus fuentes de fondos y acuden a todos los instrumentos financieros. Sin embargo, tal y como muestra el Cuadro 6, esto no es exactamente así, ya que si bien es cierto que son los ayuntamientos de capitales de provincia con más de 500.000 habitantes los que acuden a todos los instrumentos y utilizan las emisiones de valores (lo que les permite depender en menor medida de los préstamos de las entidades de crédito), esta mayor diversificación aparece también en los consejos y cabildos insulares¹². Por su parte, el resto de los ayuntamientos (sean o no capitales de provincia) y las diputaciones de régimen común prácticamente sólo emplean los préstamos de las entidades de crédito (mayoritariamente a medio y largo plazo), los
11. Los datos de este cuadro no coinciden exactamente con los del cuadro 1 porque desde 1995 a 1998 se han empleado los datos relativos a endeudamiento materializado en valores y créditos no comerciales, y de 1999 a 2001, los relativos a deuda según el protocolo de déficit excesivo. Además, las fechas de a las que se refieren los datos son diferentes y sufren, por lo tanto, modificaciones para reajustarlas en fechas posteriores.
12. Las emisiones de obligaciones han sido realizadas sólo por los cabildos insulares canarios.

CUADRO 5
ENDEUDAMIENTO DE LAS CC.LL. POR INSTRUMENTOS. IMPORTANCIA RELATIVA DE CADA NIVEL DE LAS CC.LL. SOBRE EL TOTAL DE CADA INSTRUMENTO. PORCENTAJES (PROMEDIO PARA EL PERIODO 1995-2001 DE LOS DATOS A DICIEMBRE DE CADA AÑO)

	Valores			Préstamos							Resto del mundo
	Total	En moneda extranjera		Total	Entidades de crédito			Cajas de ahorro		ICO y otros	
		Total	Obligac.		100,0%	A corto plazo	A largo plazo	Bancos	Ahorro		
1. Ayuntamientos	74,3%	65,7%	54,1%	75,7%	77,8%	86,7%	76,6%	75,0%	81,6%	83,1%	51,4%
Capitales provincia	35,3%	65,7%	54,1%	31,1%	30,5%	28,0%	30,7%	31,4%	29,7%	26,2%	51,3%
Más de 500.000 hab.	21,1%	65,6%	54,0%	14,9%	13,4%	15,1%	13,1%	15,3%	10,4%	17,1%	50,3%
Resto	14,2%	0,1%	0,1%	16,2%	17,1%	13,0%	17,6%	16,1%	19,3%	8,8%	1,1%
No capitales provincia	39,1%	0,1%	0,1%	44,6%	47,2%	58,7%	45,9%	43,6%	51,9%	56,9%	0,0%
2. Diputaciones, Consejos y Cabildos	25,7%	34,3%	45,9%	24,3%	22,2%	13,3%	23,4%	25,0%	18,4%	16,9%	48,6%
Diputac. Régimen común	14,7%	4,3%	6,1%	16,8%	17,8%	6,3%	19,2%	18,5%	13,3%	60,5%	0,0%
Diputac. Forales País Vasco	9,0%	29,8%	39,5%	5,8%	2,3%	6,9%	1,8%	1,5%	3,4%	3,3%	47,5%
Consejos y Cabildos	1,9%	4,4%	6,3%	1,7%	1,7%	0,2%	1,9%	1,8%	1,7%	0,2%	1,2%

Fuente: Banco de España (varios años), Boletín Estadístico.

CUADRO 6
ENDEUDAMIENTO DE LAS CC.LL. POR INSTRUMENTOS. IMPORTANCIA RELATIVA DE CADA INSTRUMENTO SOBRE EL TOTAL DE CADA NIVEL DENTRO DE LAS CC.LL. PORCENTAJES (PROMEDIO PARA EL PERIODO 1995-2001 DE LOS DATOS A DICIEMBRE DE CADA AÑO)

	Valores		Préstamos							
	En moneda extranjera		Estructuras de crédito							
	Total	Obligac.	Total	Total	A corto plazo	A largo plazo	Bancos	Cajas de ahorro	ICO y otros	Resto del mundo
Total Corporaciones locales	12,4%	9,1%	87,6%	82,7%	8,8%	73,9%	47,0%	33,0%	2,7%	4,9%
1. Ayuntamientos	10,8%	6,3%	89,2%	86,5%	10,3%	76,2%	47,5%	36,2%	2,8%	2,7%
Capitales provincia	22,7%	13,3%	77,3%	71,5%	7,3%	64,3%	41,9%	27,7%	2,0%	5,8%
Más de 500.000 hab.	38,0%	22,3%	61,9%	52,5%	6,7%	45,8%	34,2%	16,0%	2,3%	9,4%
Resto	0,1%	0,1%	99,9%	99,7%	8,1%	91,6%	53,3%	44,8%	1,6%	0,2%
No capitales provincia	0,0%	0,0%	100,0%	100,0%	13,1%	86,8%	52,5%	43,9%	3,6%	0,0%
2. Diputaciones, Consejos y Cabildos	16,5%	16,5%	83,9%	72,2%	4,5%	67,7%	45,9%	23,8%	2,5%	11,7%
Diputaciones Régimen común	0,1%	0,1%	99,9%	99,8%	3,9%	95,9%	59,9%	29,8%	10,2%	0,0%
Diputaciones Forales País Vasco	39,5%	39,5%	62,2%	21,4%	6,7%	14,8%	8,1%	12,5%	0,8%	40,8%
Consejos y Cabildos	22,8%	22,8%	82,0%	77,2%	1,4%	75,8%	46,8%	30,0%	0,3%	4,8%

Fuente: Banco de España (varios años), *Boletín Estadístico*.

cuales son concedidos sobre todo por los bancos; las cajas de ahorro ocupan un lugar secundario y el Instituto de Crédito Oficial tiene un papel casi marginal. Finalmente, las diputaciones forales tienen una distribución de los instrumentos muy distinta a la mencionada en el resto de los entes locales, puesto que obtienen la mayor parte de los recursos mediante la emisión de obligaciones y los préstamos procedentes del resto del mundo (en proporciones muy similares), mientras que los préstamos de las entidades de crédito ocupan un lugar secundario y suponen, en promedio durante el periodo 1995-2001, alrededor de la quinta parte del saldo vivo de la deuda.

3. EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DÉFICIT Y DEUDA DE LAS AAPP

El objetivo de este punto es identificar en qué grado el cumplimiento de los objetivos de déficit y endeudamiento depende de los distintos niveles de gobierno.

Del Cuadro 7 se desprende que los dos niveles de gobierno con mayor peso en la ratio de déficit de las AAPP sobre el PIB han sido el central y el autonómico y que a partir del año 2000 el equilibrio presupuestario del conjunto de las AAPP se alcanza gracias al superávit de la Seguridad Social, pero tanto la administración central como las CCAA presentan necesidad de financiación. No obstante, mientras que la ratio de la administración central mejora en todo el periodo considerado, la correspondiente a las CCAA empeora en el año 2001. La necesidad de financiación en porcentaje sobre el PIB de las corporaciones locales es nula en el periodo definido.

CUADRO 7
CAPACIDAD (+) O NECESIDAD (-) DE FINANCIACIÓN. PORCENTAJE
SOBRE EL PIBPM

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Total AAPP	-6,6	-4,9	-3,2	-2,6	-1,1	-0,3	0,0
Administración Central	-5,7	-3,9	-2,7	-2,1	-1,1	-0,6	-0,4
Comunidades Autónomas	-0,6	-0,6	-0,3	-0,3	-0,2	-0,3	-0,4
Corporaciones Locales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Seguridad Social	-0,3	-0,4	-0,2	-0,1	0,1	0,5	0,8

Fuente: Banco de España (varios años), *Boletín Estadístico*.

Las cifras anteriores nos indican que, para cumplir el límite de la ratio de déficit sobre PIB, el mayor esfuerzo en la reducción del déficit público debía acometerse por la administración central, pero el nivel alcanzado en 1991 por el déficit autonómico no hacía posible el cumplimiento de la ratio sin el compromiso de las CCAA de reducir su déficit. Como demuestra la ratio, el déficit de los gobiernos locales en términos del PIB no era determinante para alcanzar el objetivo global de las AAPP. Tal y como se comentaba anteriormente, la necesidad de financiación de las CCLL comenzó a reducirse tras la puesta en marcha de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales de 1988, que corrigió las principales insuficiencias del sistema de financiación de este nivel de gobierno¹³. No obstante, el control del déficit local sigue siendo importante para asegurar la solvencia financiera de este nivel de gobierno.

13. Previamente, en el periodo 1979-1988, la administración central adoptó otras medidas encaminadas a reducir dicho déficit, por ejemplo, se facilitó a los gobiernos locales el acceso a financiación privilegiada, se reforzaron las figuras tributarias con que ya contaban las CCLL, se facilitó la participación de los ayuntamientos en los tributos gestionados por el Estado, además se adoptaron diversas medidas relativas a las transferencias del Estado. A pesar de estas iniciativas el problema no se resolvió hasta que en 1988 la Ley Reguladora de las Haciendas Locales acometió una importante reestructuración de las fuentes de financiación de las CCLL, que repercutió positivamente sobre el ahorro bruto de este nivel de gobierno.

Una segunda conclusión es que la reducción del déficit de la administración central ha sido más llamativa que la de los gobiernos autonómicos. Efectivamente, en el periodo 1995-2001 hay una mejora de la ratio motivada por una reducción del déficit tanto de la administración central como autonómica, no obstante la reducción del déficit autonómico ha sido de 0,2 puntos porcentuales sobre el PIB, mientras que el de la administración central ha sido de 5,3 puntos porcentuales sobre el PIB, lo cual no sólo se debe al esfuerzo realizado por la administración central, sino también a los niveles de partida de cada administración.

Según el Programa de Estabilidad de España 2001-2005, el único nivel de gobierno que presentará déficit en dicho periodo será el central. Inicialmente, y como puede verse en el Cuadro 8, el esfuerzo del gobierno central y el autonómico era el mismo, ya que entre el año 2000 y el 2005, ambos niveles de gobierno reducirán su déficit en 0,3 puntos porcentuales sobre el PIB. Sin embargo, como hemos visto anteriormente, en el año 2001 ambos niveles de gobierno han presentado un déficit del 0,4% sobre el PIB, lo que indica que el mayor esfuerzo va a recaer en este periodo en las CCAA, ya que si se mantienen estos objetivos la administración central pasaría de un déficit del 0,4% sobre el PIB en el año 2001 a un déficit del 0,3% en el 2005, mientras que las CCAA pasarían de un déficit del 0,4% sobre el PIB en el año 2001 al equilibrio presupuestario en el 2005. Más adelante analizaremos cómo afecta a estos compromisos la nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria.

Al igual que ocurría con la ratio de déficit sobre PIB, en el periodo 1995-2001, el mayor esfuerzo realizado en la mejora de la ratio de deuda sobre PIB, ha sido efectuado por la administración central, que la ha reducido en 5,9 puntos porcentuales, mientras que las CCAA la han aumentado en 0,5 puntos durante el mismo periodo y las corporaciones locales la han reducido en 0,9 puntos. A pesar de esta tendencia, (lógica, por otra parte, al ser los niveles de deuda de la administración central mucho más elevados), la ratio correspondiente al endeudamiento depende menos de la actividad de las CCAA que la ratio sobre el déficit, y por el contrario se ve sensiblemente afectada por la deuda de las corporaciones locales. Hay que destacar que tanto la ratio de las corporaciones locales como de las CCAA empeora en el año 2001 respecto al año 2000.

CUADRO 8
**PROGRAMA DE ESTABILIDAD 2001-2005. CAPACIDAD (+) O NECESIDAD (-) DE FINANCIACIÓN.
PORCENTAJE SOBRE EL PIBPM**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total AAPP	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2
Administración Central	-0,6	-0,5	-0,5	-0,5	-0,4	-0,3
Comunidades Autónomas	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Corporaciones Locales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Seguridad Social	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5

Fuente: Ministerio de Economía *Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España*.

CUADRO 9
PORCENTAJE DE DEUDA SOBRE EL PIB PM

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Total AAPP	63,9	68,2	66,6	64,5	63,1	60,4	57,2
Administración Central	53,3	57,1	55,7	53,9	52,9	50,8	47,4
Comunidades Autónomas	5,9	6,4	6,7	6,6	6,4	6,3	6,4
Corporaciones Locales	4,1	4,4	3,7	3,6	3,4	3,1	3,2
Seguridad Social	0,6	0,6	0,5	0,3	0,3	0,3	0,2

Fuente: Banco de España (varios años), *Boletín Estadístico*.

4. LA LEY GENERAL DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y EL ENDEUDAMIENTO DE LAS AAT

La Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria contienen los preceptos que han de regir las finanzas públicas en orden a alcanzar el equilibrio o el superávit presupuestario.

El origen de este objetivo de estabilidad presupuestaria podemos situarlo en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento que se aprobó en el Consejo de Amsterdam en junio de 1997; en dicho pacto se acordó limitar el uso del déficit público como instrumento de la política económica de los países de la Unión Monetaria Europea (UME), de tal forma que éste no representara más de un 3 por 100 del PIB; además, los países se comprometieron a presentar anualmente unos programas de estabilidad o convergencia para alcanzar dicho objetivo. Posteriormente, en el Consejo Europeo de Santa María de Feira, en junio de 2000, se insta a los países miembros de la UME a mantener unos niveles de déficit público inferiores al 3 por 100, para tener así un margen de maniobra con que poder actuar en caso de variaciones cíclicas de las respectivas economías nacionales, para acelerar la reducción de la deuda o bien para hacer frente a los gastos derivados del envejecimiento de la población.

Tal y como se recoge en la exposición de motivos, la Ley General de Estabilidad Presupuestaria tiene por objeto establecer los principios a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público para alcanzar la estabilidad y el crecimiento económico en el marco de la UME. Es evidente que en los países descentralizados estos objetivos sólo pueden alcanzarse mediante la coordinación de los distintos niveles de la Administración Pública; en la citada ley se recogen dichos principios en el ámbito del sector público estatal y local, y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria desarrolla estos mismos principios en el ámbito de las CCAA.

Podemos resumir el contenido de estos preceptos indicando que ambas leyes obligan a los distintos niveles de la Administración Pública, en lo que al déficit se refiere, a *rendir cuentas (transparencia)*, *analizar causas* y *poner soluciones*.

Como objetivo general la ley recoge la obligación de que todos los niveles de la Administración Pública mantengan la estabilidad presupuestaria, es decir, que sus cuentas presenten equilibrio o superávit; para alcanzar este objetivo se fijará, en el Presupuesto del Estado, un límite máximo de gasto no financiero.

¿Qué ocurre ante una situación de déficit? La ley reconoce la posibilidad de que coyunturalmente o por circunstancias extraordinarias se incurra en déficit; en dicho caso, el nivel u órgano de la administración correspondiente deberá presentar un informe sobre las causas del desequilibrio, así como un plan económico-financiero de saneamiento a medio plazo¹⁴. La administración o entidad cuyo déficit impida que España cumpla con los compromisos adquiridos con la Unión Europea en esta materia, será responsable de las consecuencias que tenga para el país dicho incumplimiento.

La Ley recoge la creación de un «Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria» que se destinará a cubrir los gastos extraordinarios que no se previeran en los presupuestos iniciales. La dotación del fondo será equivalente al 2 por 100 del gasto máximo anual fijado para el Estado y se considera incluida dentro del límite de gasto. Los créditos extraordinarios, los suplementos de créditos o las ampliaciones e incorporaciones de crédito se financiarán con los recursos de este fondo, o bien mediante bajas en otros créditos.

El superávit se destinará a reducir el endeudamiento neto de la Administración General del Estado; en caso de superávit de la Seguridad Social éste se destinará al Fondo de Reserva de la misma.

Respecto a las entidades locales, lo más destacado es que para autorizar las operaciones de crédito y las emisiones de deuda, el Estado tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria por parte de estas entidades. En caso de déficit, el Estado concederá dicha autorización si las medidas recogidas en el informe económico-financiero permiten su corrección en el plazo de tres ejercicios presupuestarios.

En el ámbito de las CCAA, la ley repercute notablemente sobre las funciones que desarrolla el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF); éste deberá emitir un informe sobre el objetivo de estabilidad fijado para el

14. Estos planes económico-financieros contendrán las medidas a adoptar sobre los ingresos y gastos públicos para corregir las situaciones de desequilibrio. En concreto se fija el plazo de tres ejercicios presupuestarios para corregir estas situaciones.

conjunto de las CCAA, así como determinar los objetivos individuales de cada comunidad, también deberá valorar las medidas incluidas en los planes económico-financieros que deberán presentar las CCAA en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad. El CPFF pasa a tener un poder efectivo en el ámbito del déficit y la deuda autonómica, cuando hasta ahora se ha comportado como un órgano de consulta y deliberación.

Al igual que en el caso de las entidades locales, el Estado tendrá en cuenta el cumplimiento del objetivo de estabilidad para conceder a las CCAA autorización para las operaciones de crédito y la emisión de deuda.

Una vez expuestas las principales medidas recogidas en la ley, valoraremos algunos de sus aspectos más polémicos en lo que a las administraciones territoriales se refiere.

En primer lugar, si la Ley de Estabilidad Presupuestaria obliga a los gobiernos regionales y locales a mantener el equilibrio o el superávit presupuestario, ¿cómo se concilia esto con la autonomía financiera que la Constitución les reconoce? La propia ley responde a esta pregunta indicando que la autonomía estriba en decidir si dicho objetivo se alcanza con una política de reducción de gastos o de aumento de ingresos, sin que dichos gobiernos puedan recurrir a una mayor emisión de deuda como forma de financiación. Desde nuestro punto de vista esta pregunta también tiene otra respuesta; el principio de autonomía financiera no tiene un carácter absoluto, sino que tal y como también recoge la Constitución, éste se ejercerá de acuerdo con los principios de solidaridad y coordinación; por tanto, en virtud del principio de coordinación, necesario para alcanzar la estabilidad presupuestaria en los países descentralizados, la autonomía de las AATT en esta materia queda supeditada al contenido de la ley.

En segundo lugar, la ley da un trato igualitario a todos los niveles de la Administración Pública; el equilibrio presupuestario se exige a todas las CCAA y corporaciones locales sin tener en cuenta la dotación de capital o el nivel de desarrollo de cada uno. Esta cuestión nos parece fundamental desde el punto de vista de la equidad, pues la ley trata por igual a entes que no lo son, tanto en su trayectoria de endeudamiento como en su nivel de desarrollo. El esfuerzo presupuestario que se les exige a los distintos gobiernos territoriales debería estar directamente relacionado con el nivel de desarrollo o con la dotación de capital, sobre todo si se tiene en cuenta que el destino de la deuda a largo plazo es la financiación de los gastos de capital.

También hay que destacar que la ley no ofrece a los órganos territoriales incentivos para alcanzar el objetivo de estabilidad; por el contrario, se pretende disuadir a las administraciones con el establecimiento de una medida penalizadora en caso de incumplimiento: éstas serán responsables de la sanción que la Unión Europea imponga a España como consecuencia del incumplimiento de sus compromisos. Además, la concesión de autorización estatal para la emisión de deuda y las operaciones de crédito dependerá del cumplimiento del objetivo de estabilidad o de la viabilidad de los planes económico-financieros que presenten los gobiernos territoriales para corregir, en el periodo de 3 años, una situación de desequilibrio presupuestario.

Otra cuestión importante es que la ley no prevé un periodo de adaptación a lo largo del cual alcanzar el objetivo de equilibrio presupuestario, sino que éste se impone desde su entrada en vigor, por lo que esta medida afectará a la capacidad de endeudamiento de las CCAA y de las corporaciones locales para el próximo ejercicio económico 2003. Dado que se obliga a que el presupuesto esté equilibrado o presente superávit el próximo año, la capacidad de endeudamiento de los gobiernos territoriales dependerá fundamentalmente de las amortizaciones de pasivos financieros que tengan lugar en dicho ejercicio (téngase en cuenta que la variación de activos financieros en las haciendas territoriales no es muy importante). Es decir, esta ley está incentivando que los gobiernos territoriales aumenten su endeudamiento antes de que finalice el año 2002, lo cual les permitiría un mayor margen de apelación al crédito en el próximo ejercicio al amortizar más. A su vez, todo ello repercute sobre la inversión territorial, que a partir del próximo ejercicio tendrá que ser financiada en mayor medida por el ahorro generado por cada nivel de gobierno.

Efectivamente, el endeudamiento a largo plazo tiene como destino la inversión, pero si la capacidad de endeudamiento se ve limitada por la obligación de saldar el presupuesto con equilibrio o superávit, la inversión de los gobiernos territoriales aumenta su dependencia del ahorro bruto. Al respecto hay que destacar el papel que los nuevos sistemas de financiación de los gobiernos territoriales van a tener sobre dicho nivel de ahorro. En el caso de las CCAA, sin ánimo de entrar en esta cuestión, hay que señalar que el nuevo sistema aumenta la autonomía financiera de las CCAA, pero que también incorpora la sanidad. El gasto sanitario ha sido tradicionalmente una fuente de déficit y deuda de los gobiernos que asumen su competencia; en este sentido, las CCAA

deberán realizar un esfuerzo de contención del gasto sanitario. En cuanto a las corporaciones locales, también habrá que tener en cuenta las medidas recogidas en la Pacto Local, sobre todo en lo que respecta a nuevos trasposos de competencias y su financiación.

5. CONCLUSIONES

En general hay que destacar que el endeudamiento local no ha llegado en ningún momento a alcanzar los niveles preocupantes del endeudamiento autonómico, pero su contención era necesaria para garantizar la solvencia financiera de este nivel de gobierno. Por su parte, el déficit de las CCLL tiene su punto de inflexión en la puesta en marcha de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales en 1988. Respecto a la evolución reciente de ambas variables las conclusiones más importantes son las que se indican a continuación.

Entre 1995 y 2001 la deuda de las CCLL ha aumentado un 16%, no obstante, hay que señalar que en los dos últimos años el crecimiento ha sido menor que en los anteriores. Respecto a los instrumentos financieros empleados cabe destacar que las corporaciones locales españolas (en términos generales), se han endeudado fundamentalmente a través de préstamos a medio y largo plazo concedidos en primer lugar por los bancos y, en segundo término, por las cajas de ahorro. La apelación directa a los mercados de valores tiene una importancia relativa muy reducida y sólo ha sido empleada por los entes de mayor tamaño (ayuntamientos que son capitales de provincia con más de 500.000 habitantes) o por los que tienen una gestión financiera más activa (las diputaciones forales vascas y los cabildos insulares). Además de estos instrumentos, como pasivos no materializados en préstamos y valores, una parte importante de los recursos proceden también de los créditos comerciales, anticipos y otros conceptos representativos de cuentas pendientes de pago¹⁵.

En el caso de las CCLL no existe una relación directa entre la necesidad de financiación y el endeudamiento, ya que a pesar de que en el periodo indicado las CCLL han tenido capacidad de financiación la deuda ha aumentado. Los recursos captados en los mercados financieros han permitido a las CCLL devolver deudas anteriores y obtener cierta rentabilidad de sus inversiones.

Otra conclusión de este trabajo es que en los últimos años, y como consecuencia del proceso de Unión Monetaria Europea, se ha producido un esfuerzo por el conjunto de las administraciones públicas para reducir sus ratios de déficit y deuda sobre el PIB; dicho esfuerzo ha sido llevado a cabo principalmente por la administración central que era la que partía de unos valores más elevados. En el periodo 1995-2001, la administración central ha reducido la ratio de déficit público sobre el PIB en 5,3 puntos porcentuales, mientras que las CCAA han reducido esta misma ratio en 0,2 puntos, por su parte, las corporaciones locales han mantenido una necesidad de financiación nula en el periodo analizado. Sin embargo, en este mismo periodo, la administración central ha reducido la ratio de deuda sobre el PIB en 5,9 puntos porcentuales, las CCAA la han aumentado en 0,5 puntos y las corporaciones locales la han reducido en 0,9 puntos.

En relación con la Ley de Estabilidad Presupuestaria, en ella no se limita directamente la emisión de deuda o el recurso al crédito de las AATT; dicha ley impone el equilibrio presupuestario, pero la autorización necesaria que requieren algunas operaciones de crédito queda supeditada al cumplimiento de dicho objetivo. No obstante, las posibilidades de endeudamiento de los próximos años, no sólo van a depender de la autorización estatal, sino también de las amortizaciones de deuda que lleve a cabo cada nivel de gobierno.

También cabe destacar que la deuda de las CCLL difiere según el nivel de que se trate, en importancia, instrumentación y evolución, por ejemplo, es mayor en los ayuntamientos (que concentran tres cuartas partes de la deuda total), aunque la deuda de este nivel no es la que más ha crecido en los últimos años. La ley de estabilidad presupuestaria no toma en cuenta esta situación, exigiendo el equilibrio presupuestario a todos los niveles por igual.

Por otra parte, dicha ley podría tener serias repercusiones sobre los niveles de inversión de algunos gobiernos territoriales, que sólo podrían acometer gastos de capital con el ahorro generado por el nuevo sistema de

15. Es de suponer que estos fondos tienen una mayor importancia relativa en los entes con menor tamaño o menor poder de negociación con las entidades de crédito, tales como los ayuntamientos que no son capitales de provincia.

financiación. Éste, a su vez va a depender de los recursos que dicho sistema les proporcione y del esfuerzo que realicen en la contención de su gasto. No obstante, no es posible establecer conclusiones a priori sobre este tema, ya que por ejemplo, en lo que respecta a las CCLL aún está por definir la reforma de su sistema de financiación, así como las transferencias de competencias desde las CCAA dentro del Pacto Local.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, X., MONASTERIO, C. y SUÁREZ, J. (1998), *Déficit y deuda en las Haciendas Territoriales españolas*, Fundación Caixa Galicia, pp. 199.
- AZPIAZU URIARTE, P. (2001), "Algunas ideas sobre los proyectos de estabilidad presupuestaria", *Análisis local*, núm. 36.
- Banco de España (varios años), *Boletín Estadístico*
- Banco de España (varios años), *Cuentas financieras de la economía española*
- Banco de España (varios años), *Informe anual*
- Banco de España (varios años), *Memoria de la Central de anotaciones en cuenta*
- Banco de España (varios años), "Endeudamiento de las administraciones territoriales", *Boletín económico*
- Banco de España (2002), "El nuevo marco de actuación de las Comunidades Autónomas en España", *Boletín Económico*, enero, pp. 61-69.
- BUENAVENTURA, R. (2002), "El endeudamiento local", *Papeles de economía española*, núm. 92, pp. 199-203
- CÁMARA, R. (2001), "De la disciplina presupuestaria a la estabilidad presupuestaria", *Análisis local*, núm. 36.
- EZQUIAGA, I. (1998), "Endeudamiento público al inicio de la UME", *Cuadernos de Información Económica*, núms. 140-141, pp. 178-185.
- EZQUIAGA, I. y GARCÍA, F. (2001), "Financiación autonómica y deuda: claves para la negociación", *Cuadernos de Información Económica*, núm 161, pp. 142-149.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. (2001), *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva*, IEF, Madrid.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. (2001), "De los Presupuestos para 2002 a la Ley de Estabilidad Presupuestaria", *Cuadernos de Información Económica*, núm 165, pp. 1-14.
- Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, (*BOE*, 13 de diciembre 2001).
- Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, (*BOE*, 14 de diciembre de 2001).
- LÓPEZ, M.C. y DE LOS RÍOS, A. (2002), "Estabilidad presupuestaria y endeudamiento autonómico", *XVI Reunión Asepelt-España*, Madrid
- LÓPEZ, M.C. y RODERO, A. (2002), "El endeudamiento de las administraciones territoriales", *XXVIII Reunión de Estudios Regionales*.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA, *Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España*, 52 págs.
- MONASTERIO, C. y SUÁREZ, J. (1996), *Manual de hacienda autonómica y local*, Barcelona, Ed. Ariel, 638 págs.