

# ENSAYOS Y NOTAS

*¿Es equitativo mantener una universidad pública (casi) gratuita en España?*

Agustín Molina Morales

*La guerra de las divisas*

Gumersindo Ruiz Bravo de Mansilla

*Medidas económicas para 2011: algo empieza a cambiar, pero muy lentamente*

Esperanza Nieto Lobo y Francisco Villalba Cabello

*Colaboración público-privada*

José Luis Berrendero Bermúdez de Castro

*Situación financiera actual de los Ayuntamientos españoles*

José García Correa

*La función social de las Cajas de Ahorros en la España de las autonomías*

José M. Domínguez Martínez

*Aproximación al concurso de acreedores*

Vicente Orti Gisbert

*Novedades fiscales para 2011*

María José Castaño Martín y Julián Muñoz Ortega

*Reseña de la Ley de Economía Sostenible*

José María López Jiménez

*Cultura y Economía: una convergencia necesaria*

José M. Domínguez Martínez.

# Situación financiera actual de los Ayuntamientos españoles

José García Correa

**Resumen:** En este artículo se da cuenta de la situación económico-financiera actual de las Corporaciones Municipales en España y se aboga por la adopción de una serie de medidas, tanto a corto como a medio plazo, para corregir los desequilibrios generados durante la etapa previa de expansión económica.

**Palabras clave:** situación económico-financiera, Ayuntamientos, España.

**Códigos JEL:** H61, H62, H74.

Tradicionalmente, los Ayuntamientos españoles han tenido como principal función prestar servicios públicos, función que han desempeñado apoyándose fundamentalmente en la gestión del presupuesto y menos en la planificación financiera.

La circunstancia anterior, desarrollada dentro de la actual situación económica, está dando lugar a un desequilibrio financiero y, como consecuencia de ello, a una pérdida de imagen de los Ayuntamientos hacia terceros: ciudadanos, proveedores y entidades financieras.

Para tener una idea proporcionada del sector sobre el que queremos reflexionar, haremos referencia a su tamaño. Atendiendo a su capacidad de gasto, en el año 2009 representaba el 5 por ciento del PIB (véase cuadro 1).

Otro de los indicadores utilizados para aproximar el tamaño es el número de empleados públicos que componen las plantillas de estos Ayuntamientos. En

el año 2010 trabajaban en ellos 580.869 personas, que representaban el 21,5 por ciento del total de las registradas en el Registro Central de Personal (CRP). Y ello, sin entrar en la discrepancia que existe entre el número de empleados públicos registrados en el CRP y la EPA, originada por los trabajadores de las empresas públicas.

De los datos anteriores, podemos deducir que, al menos en todos los municipios de menos de 50.000 habitantes (7.969 municipios), el grupo «empresarial» formado por el Ayuntamiento y sus empresas dependientes es el más importante del municipio, tanto por presupuesto como por el número de trabajadores (funcionarios o personal laboral contratado).

Una vez delimitado el escenario sobre el que pretendemos conocer cuál es su situación financiera, si pudiésemos realizar una encuesta a los habitantes de estos municipios, con esta sola cuestión, en la mayoría de las respuestas se reconocería que la situación

Cuadro 1: Gasto total presupuestado de los Ayuntamientos españoles. Año 2009.  
Distribuido por tamaño poblacional

| Tamaño poblacional<br>(nº de habitantes) | Nº de<br>municipios | Población  | Gasto total<br>presupuesto<br>(euros) | %/PIB |
|------------------------------------------|---------------------|------------|---------------------------------------|-------|
| >1.000.000                               | 2                   | 4.877.481  | 7.663.202.000                         | 0,69  |
| De 500.001 a 1.000.000                   | 4                   | 2.760.036  | 3.493.495.000                         | 0,31  |
| De 100.001 a 500.000                     | 56                  | 11.035.190 | 11.440.797.000                        | 1,02  |
| De 50.001 a 100.000                      | 81                  | 5.701.979  | 6.343.387.000                         | 0,57  |
| De 20.001 a 50.000                       | 249                 | 7.312.406  | 7.790.215.000                         | 0,70  |
| De 5.001 a 20.000                        | 910                 | 8.879.796  | 9.820.709.000                         | 0,88  |
| <= 5.000                                 | 6810                | 6.026.795  | 7.421.624.000                         | 0,66  |
| Total Municipios(*)                      | 8.112               | 46.593.673 | 53.974.429.000                        | 4,83  |

\*Sin incluir Ceuta y Melilla.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

económica-financiera del Ayuntamiento es cuando menos complicada.

Para verificar si esta situación se ajusta a la realidad, basta con acceder a los datos de liquidación de presupuesto disponible en el Ministerio de Economía y Hacienda, y estudiar la evolución de algunos de los índices económicos que reflejan la situación económico-financiera de los Ayuntamientos (véase cuadro 2).

Estos datos agregados reflejan una situación de aparente normalidad, salvo en el incremento del capítulo 1 (gastos de personal), contraria a la que cabría esperar, según los datos que se publican diariamente en la prensa y que ponen de manifiesto los ciudadanos y especialmente los proveedores de estas instituciones.

Esta apariencia de normalidad desaparece cuando se estudian determinadas ineficiencias presupuestarias y financieras:

- Bajo porcentaje real de recaudación, en la liquidación correspondiente al presupuesto del 2009 (véase cuadro 3). Si al importe pendiente de cobro, que representa un 19,5 por ciento de los derechos reconocidos netos en los capítulos 1, 2 y 3 del presupuesto, sumamos el coste de recaudación, que se valora en un 6 por ciento, los Ayuntamientos están dejando de ingresar 6.615 millones de euros, generando un incremento de déficit y una falta de liquidez importante.
- Ajustes a realizar en el cálculo del remanente de tesorería. Esta magnitud nos indicará la capacidad real de los Ayuntamientos para atender a sus obligaciones:

Ajuste 1º. Seguimiento y justificación de las desviaciones de financiación.

Ajuste 2º. Saldo de operaciones no presupuestarias, actualmente un auténtico «cajón de sastre».

Ajuste 3º. Correcta provisión para cubrir el dudoso cobro y, por supuesto, la eliminación de derechos pendientes de cobro correspondiente a ejercicios cerrados, con una antigüedad superior a cinco años.

No realizar un adecuado cálculo del remanente de tesorería supone permitir un gasto más elevado de lo debido y presentar una situación financiera a corto plazo distinta de la real.

- Incremento de deuda y gasto corriente originado por la existencia de transferencias y subvenciones procedentes del Estado y de las CC.AA., con destino condicionado.

Generalmente, las subvenciones y transferencias condicionadas se otorgan para desarrollar proyectos que son competencia de la institución otorgante (zonas deportivas, residencias, etc.), pero se cofinancian entre ella y la administración local beneficiaria, de forma que a menudo ésta debe acudir al endeudamiento a largo plazo para poder atender su participación en el proyecto. Las transferencias condicionadas deben cubrir la inversión total del proyecto. Ejemplos de este tipo de transferencias son los Fondos Estatales de Inversión Local 2009 y 2010.

De igual forma, las Corporaciones Locales participan en el desarrollo de estos proyectos sin valorar el incremento de gasto corriente que puede derivarse de su puesta en marcha y mantenimiento.

Estas ineficiencias y sus efectos negativos sobre la liquidez y la solvencia de las Corporaciones Locales han convivido y han quedado compensadas, durante los años de bonanza económica (hasta el presupuesto 2007), por los fuertes ingresos procedentes de la gestión urbanística y de la construcción, pero en los presupuestos 2008, 2009 y 2010, años de cri-

Cuadro 2: Obligaciones y derechos reconocidos netos  
(Millones de euros, salvo indicación en contrario)

|                                      | 2003   | 2005   | 2008   | 2009   |
|--------------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Ingresos corrientes                  | 28.252 | 34.103 | 43.804 | 43.906 |
| Gastos corrientes                    | 24.728 | 29.244 | 39.135 | 39.603 |
| Ahorro bruto                         | 3.524  | 4.759  | 7.762  | 4.303  |
| Amortización de deuda                | 1.771  | 2.236  | 2.403  | 2.149  |
| Ahorro neto                          | 1.753  | 2.524  | 4.669  | 2.153  |
| Gastos de personal                   | 4.041  | 9.749  | 12.057 | 17.113 |
| Deuda bancaria                       | 17.819 | 20.215 | 26.182 | 28.770 |
| % Deuda bancaria/Ingresos corrientes | 63,07  | 59,28  | 59,77  | 65,53  |

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

Cuadro 3: Ingresos corrientes líquidos, sobre derechos reconocidos netos, capítulos 1, 2 y 3 del presupuesto de ingresos (datos en millones de euros, salvo indicación en contrario)

|                              | Impuestos directos | Impuestos indirectos | Tasas y C. especiales | Totales |
|------------------------------|--------------------|----------------------|-----------------------|---------|
| Derechos reconocidos netos   | 14.682             | 2.214                | 9.915                 | 25.911  |
| % real de recaudación        | 85%                | 75,5%                | 74,3%                 | 80,5%   |
| Ingresos corrientes líquidos | 12.480             | 1.672                | 6.698                 | 20.850  |
| Pendiente de cobro           | 2.202              | 542                  | 2.317                 | 5.061   |

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

sis económica y financiera, no solo han quedado al descubierto, sino que se han sumado a los efectos derivados de ella, llevando a las Corporaciones Locales a la preocupante situación actual, situación caracterizada por:

— Elevados gastos de personal (capítulo 1) y de estructura, derivados de considerar ingresos fijos (construcción y urbanismo), lo que en realidad eran ingresos corrientes. En el presupuesto 2009, los gastos de personal de los Ayuntamientos representaron el 39,5 por ciento de los ingresos corrientes.

— Incremento del endeudamiento a largo plazo, especialmente en los Ayuntamientos medianos y grandes, y utilización de endeudamiento a corto (operaciones de tesorería) para financiar remanentes de tesorería, pólizas de crédito con vencimiento a un año, totalmente dispuestas y renovadas cada año.

— La deuda financiera viva de los Ayuntamientos en la liquidación del presupuesto 2009 fue de 28.770 millones de euros (533 euros por habitante), deuda a la que tenemos que sumar el saldo negativo procedente de la liquidación definitiva de la participación en los tributos del Estado. En la liquidación del ejercicio 2008, esta se ha estimado en 1.578 millones de euros.

— Elevada deuda comercial (proveedores). Como resultado de la falta de liquidez, se ha creado una deuda que en principio debería ser atendida con ingresos corrientes, pero que se está apalancando dentro del proceso administrativo y que está provocando la asfixia de pequeñas empresas y autónomos.

— Disminución en la recaudación de los ingresos corrientes, situada en un rango del 15 por ciento al 20 por ciento sobre el presupuesto 2007.

— Efecto de la entrada en vigor de algunas leyes o modificaciones de éstas:

- La Ley de Presupuestos 2010: se eleva del 110 por ciento al 125 por ciento el porcentaje, a efectos de determinar los supuestos en los que, por su nivel de endeudamiento, las Entidades Locales deberán solicitar autorización para concertar operaciones a largo plazo.

- Real Decreto Ley 8/2010, de 20 mayo, por el que a partir del 1 de enero de 2011, las Entidades Locales y sus empresas dependientes no podrán concertar operaciones de crédito a largo plazo. Esto ha producido un «efecto anuncio» que ha llevado a un incremento de deuda a largo plazo en el 2010, con un fuerte incremento de costes financieros.

- Ley de Morosidad y modificación del apartado 4 del artículo 200 de la Ley de Contratos del Sector Público: «La Administración tendrá la obligación de abonar el precio dentro de los treinta días siguientes a la fecha de expedición de las certificaciones de obra...». Aun cuando se establece un periodo transitorio hasta el 1 de enero de 2013, la dificultad en su cumplimiento está llevando a: 1) la utilización de un aplazamiento indirecto, mediante la utilización de confirming a largo plazo (365 días); 2) un incremento de costes financieros (interés de demora).

Para la solución de esta difícil situación, entendemos se deben implementar dos tipos de medidas:

— De carácter coyuntural (con efecto a corto plazo):

- Transformación de la deuda comercial (proveedores) en financiera, mediante el afianzamiento y control de la administración autonómica o estatal y dentro de planes de saneamiento que necesitarán de la autorización de la Comunidad Autónoma o Estado.

- Realizar un importante ajuste de gastos corrientes (austeridad).

- Incremento de los ingresos corrientes, mediante ganancia de eficiencia en el proceso de recaudación de los tributos locales. Incentivar la eficiencia.

— De carácter estructural (con efecto a medio y largo plazo):

- Delimitación de las competencias locales, eliminando las competencias «impropias» y las duplicidades con las CC.AA., manteniendo la autonomía local.

- Dotación de suficiencia financiera real, basada en una cesión de tributos de las CC.AA. Camino ini-

---

ciado recientemente en Andalucía con la nueva Ley de Participación en los Tributos de la Comunidad Autónoma.

- Modificación del sistema tributario local, pasando de uno basado en censos a otro basado en una participación en el sistema estatal y autonómico, que resultaría más simple y económico en su ejecución.
- Modificación del régimen jurídico, diferenciando entre actos políticos y administrativos, siendo estos últimos responsabilidad de funcionarios con cualificación, independencia en su ejercicio, régimen sancionador y control de sus actuaciones.

- Establecimiento de un sistema de control presupuestario y financiero real en el tiempo y con capacidad sancionadora efectiva.

- Implementación de un sistema de información contable que proporcione una imagen fiel de la situación patrimonial y económica de las Corporaciones Locales.

Con todo, debemos tener presente que siempre existirá una insuficiencia financiera local si no se promueve un cambio en las prácticas de gestión local, realizándolas bajo una mirada económica, olvidando la burocracia y centrándose en la eficiencia.