

El Endeudamiento como factor explicativo de la descentralización de servicios en los ayuntamientos españoles *

Debt as an explanatory factor of the decentralization of services in Spanish municipalities

Isabel Brusca Alijarde **. Universidad de Zaragoza

Vicente Montesinos Julve. Universidad de Valencia

Leonor Mora Agudo. Universidad Rey Juan Carlos

RESUMEN Este trabajo analiza los factores explicativos de la descentralización de servicios en el sector local, y en concreto la posible relación existente entre el endeudamiento de los ayuntamientos y sus niveles de descentralización. Para ello plantea un estudio empírico sobre los municipios catalanes y valencianos con población superior a 20.000 habitantes. Los resultados obtenidos permiten constatar la existencia de relación positiva entre el nivel de deuda y la descentralización en la gestión, lo que implica la necesidad de cuestionar la representatividad de la actual información contable local presentada sobre bases no consolidadas.

PALABRAS CLAVE Administración local; Descentralización; Consolidación.

ABSTRACT This paper studies whether there is a relation between the debt level of local governments and their levels of decentralization. We carry out an empirical study of Catalan and Valencian municipalities with a population of more than 20,000 inhabitants. The results support that there is a positive relationship between debt and the decentralization of services in local governments, which implies the need to question the relevance of the financial reporting of Spanish municipalities, bearing in mind that there is no consolidated financial reporting.

KEYWORDS Local government; Decentralization; Consolidation.

* **Agradecimientos:** Este trabajo ha sido desarrollado con el apoyo financiero del Ministerio de Ciencia e Innovación a través del Plan Nacional de I+D+I (Proyecto de Investigación ECO2010-20522). También queremos agradecer la labor de revisión llevada a cabo por J. Manuel García Lara, editor asociado de la Revista, por su enorme contribución a la mejora del trabajo a través de las sugerencias que nos ha ido realizando.

** **Dirección para correspondencia:** Isabel Brusca, Departamento de Contabilidad y Finanzas, Universidad de Zaragoza, Gran Vía, n.º 2, (50010) Zaragoza. España. Tel. 976762321. E-mail: ibrusca@unizar.es

1. INTRODUCCIÓN

La creación de entes dependientes por parte de los entes locales se ha convertido en una forma de gestión directa bastante habitual en los ayuntamientos de mayor tamaño, a la vez que han ido adquiriendo fuerza de manera progresiva diversas formas de gestión indirecta, dando incluso cabida a la prestación de servicios públicos por parte de empresas privadas a través de los contratos de colaboración público-privados.

La adopción de fórmulas descentralizadas de gestión forma parte de la filosofía de la Nueva Gestión Pública (NGP), donde se considera que pueden gestionarse mejor administraciones más reducidas y que la creación de empresas públicas permite introducir criterios empresariales y de mercado en la gestión pública (Hood, 1994, 1995). En este sentido, puede destacarse el notable incremento que ha tenido lugar en el número de entes locales dependientes (organismos autónomos, entidades públicas y sociedades mercantiles) en los últimos años en la administración local española, incremento que podemos cifrar en algo más del 40% para el período 2001 a 2010⁽¹⁾.

En este marco, el objetivo de este trabajo es analizar si existen argumentos económico-financieros que pueden contribuir a explicar el grado de descentralización adoptado por la administración local española. Aceptando que la adopción de un modelo más o menos descentralizado de gestión por parte de una administración pública responde a la suma de un conjunto de factores culturales, políticos, económicos y sociales, hemos querido estudiar en qué medida la situación económico-financiera de la administración y particularmente su nivel de endeudamiento financiero, pueden explicar el grado de descentralización adoptado por la misma.

La principal aportación de este trabajo está en el ámbito analizado y el enfoque adoptado por el mismo, dado que hasta ahora la mayor parte de trabajos abordan el ámbito de las Comunidades Autónomas. En el ámbito de la administración local pueden citarse los trabajos de Escudero (2002) y Mora y Montesinos (2007). El primero de ellos se centra en la relación entre la descentralización en el ámbito local y el nivel de endeudamiento, mientras en el segundo se realiza un análisis de la relación entre descentralización administrativa y disciplina presupuestaria en los grandes municipios españoles. Este trabajo supone una extensión y un avance respecto a los dos anteriores. La definición y utilización completa de la variable descentralización como variable dependiente es una de las aportaciones del trabajo, dado que en el trabajo de Escudero (2002) simplemente se considera que el nivel de endeudamiento puede venir condicionado por el nivel de descentralización, es decir, se plantea una relación en sentido inverso a la analizada en este artículo. Otro avance importante respecto a los trabajos señalados está en el tipo de información utilizada, dado que en este caso se utiliza la información de las cuentas anuales, es decir, balance, estado de resultados y estado de liquidación del presupuesto, lo que permite utilizar variables repre-

(1) El censo de entes locales de 2001 elaborado por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Locales registraba un total de 2.523 entidades (organismos, empresas, entes). Por su parte, para 2010, la cifra obtenida a partir del censo del Ministerio de Economía y Hacienda, disponible en <https://serviciostelematicos.dgcfel.meh.es/BDGEL/asp/> se elevó a 3.537, lo que supone un incremento superior al 40% en 9 años.

sentativas de la situación económica y financiera de las entidades locales analizadas y en concreto del nivel de endeudamiento.

Los resultados permiten observar la existencia de una relación positiva entre el nivel de endeudamiento de las entidades locales y el nivel de descentralización de las mismas, evidenciando que aquellas entidades que tienen mayor nivel de deuda son también las que han utilizado en mayor medida esta forma de gestión de los servicios. Una de las principales implicaciones de dichos resultados es la necesidad de disponer de información financiera consolidada del grupo de entidades, ya que los estados financieros individuales elaborados por cada una de las entidades que forman el grupo pueden resultar insuficientes para proporcionar su imagen fiel. Sin embargo, por el momento, en España no es obligatorio elaborar estados contables consolidados, a diferencia de la tendencia existente en los países anglosajones, donde las administraciones públicas en general, y las entidades locales en particular, elaboran estados contables consolidados (Benito y Bastida, 2007; Chow *et al.*, 2007; Brusca y Montesinos, 2009).

El artículo se estructura en cuatro apartados, además de la introducción. En el primero de ellos realizamos un análisis teórico de las razones que tradicionalmente han sido utilizadas para explicar el proceso de descentralización de servicios en el sector público, haciendo especial énfasis en las que se refieren al endeudamiento. Esto nos sirve para fijar las hipótesis a contrastar en el estudio empírico, cuya muestra y metodología son expuestas en el tercer apartado del trabajo. Seguidamente realizamos el análisis de los resultados obtenidos, los cuales muestran una relación positiva entre endeudamiento y descentralización. El trabajo finaliza presentando las principales conclusiones y las implicaciones que pueden derivarse de los resultados obtenidos.

2. LA DESCENTRALIZACIÓN DE SERVICIOS EN EL SECTOR PÚBLICO Y SUS FACTORES EXPLICATIVOS

Una de las notas que ha caracterizado la reforma del sector público, tanto a nivel nacional como internacional, es la tendencia a descentralizar la prestación de los servicios públicos, de modo que se crean agencias o entes públicos dependientes de la entidad principal para prestar servicios públicos que los entes locales tienen encomendados (Pina y Torres, 2002). Se trata por tanto de delegar a un tercero (empresa, organismo u ente público) la prestación de un servicio encomendado a la entidad local, la cual será responsable de fijar los objetivos y de controlar el cumplimiento de los mismos.

En España, el creciente incremento del número de entidades pertenecientes al sector público empresarial, tanto a nivel estatal como local o regional, es un hecho constatado en diversos trabajos (Prado *et al.*, 2009), la mayor parte de los cuales se centran en el sector autonómico. En el ámbito de la administración local, las fórmulas asociativas como consorcios y mancomunidades gozan también de una notable implantación, tal como se constata en el censo del Ministerio de Economía y Hacienda para el año 2010⁽²⁾, donde se registran

(2) Datos extraídos del censo de entidades públicas del Ministerio de Economía y Hacienda para 2010, disponible en <http://serviciosweb.meh.es/apps/ispl/>

1.022 consorcios y 1.012 mancomunidades. En lo referente a las fórmulas de gestión directa e individual, las empresas públicas (con capital íntegramente local o bien con una participación municipal superior al 50%) representan la opción mayoritaria, con un total de 2.005 empresas para 2010. Le siguen a cierta distancia los organismos autónomos, con un total de 1.532. Por Comunidades Autónomas, Cataluña, País Vasco y Andalucía absorben la mayor parte de las fórmulas descentralizadas, aunque en relación con esta última, hemos de considerar también el efecto tamaño como un elemento explicativo, en parte, del alto número de empresas y entes.

La literatura hace referencia a tres tipos de argumentos que pueden explicar el crecimiento de los modelos descentralizados de gestión en el sector público: argumentos relacionados con el logro de una mayor eficiencia atribuible a los fórmulas descentralizadas, deseo de introducir flexibilidad y evitar la rigidez del derecho administrativo común, y argumentos relacionados con la situación económico-financiera, con especial referencia al nivel de endeudamiento, de tal forma que altos niveles de endeudamiento estarían relacionados con mayores niveles de descentralización.

En relación al primero de ellos, el logro de una mayor eficiencia en modelos descentralizados se defiende tanto desde la teoría de la organización (Milgrom y Roberts, 1992; Tirole, 1994) como desde la teoría de la Nueva Gestión Pública, la cual engloba a su vez otras teorías como la teoría de la agencia o la economía de los costes de transacción. En el ámbito de la teoría política, suele defenderse un modelo de organización más cercano al ciudadano capaz de concretar de forma más eficaz las preferencias de éste, entendiendo que el tamaño de la administración suele ser un factor inverso a la proximidad con el ciudadano (Wunsch, 1991; Rodríguez-Pose y Bwire, 2004). Basándose en las teorías anteriores, diversos trabajos empíricos tratan de contrastar si el recurso a la descentralización de servicios en el sector público lleva o no consigo un incremento en la eficiencia de los recursos. Puede destacarse por ejemplo el estudio de Balaguer *et al.* (2010a), en el que analizan las posibles conexiones existentes entre eficiencia y descentralización en ayuntamientos españoles, obteniendo evidencia de que los procesos descentralizadores aportarían una gestión más eficiente de los recursos. Otro estudio de los autores anteriores (Balaguer *et al.*, 2010b) profundiza en los aspectos metodológicos del análisis de los beneficios aportados por la descentralización, midiendo dichos beneficios a través de la eficiencia y adoptando una perspectiva de análisis dinámica.

El segundo tipo de factores explicativos hace referencia a la voluntad de introducir flexibilidad y evitar la rigidez del derecho administrativo común. De hecho, en nuestro país la literatura apunta que la descentralización no se ajusta al modelo de la teoría de la organización sino a la búsqueda de modelos más flexibles (Palomar, 2010). Sin embargo, no existen trabajos que evidencien si estos argumentos pueden o no sustentarse desde el punto de vista empírico, aunque lo cierto es que la normativa ha tratado de evitar que éste sea realmente un argumento y se pretende ampliar la aplicación de la legislación de contratos con independencia de la naturaleza de estas entidades.

El último tipo de factores es el que relaciona el nivel de descentralización con la situación económico-financiera de la administración, y en particular con el endeudamiento financiero, como razón que apoyaría los modelos descentralizados de gestión con los que evitar

los mecanismos de control del endeudamiento y escapar a sus límites normativos. Así, una razón que puede llevar a la creación de sociedades dependientes es la de llevar a cabo algunas inversiones o ejecutar gastos que no aparezcan en el presupuesto de la entidad local. Es una forma de traspasar deuda de la entidad principal hacia las entidades dependientes, por lo que la situación financiera quedará más dispersa. Se ha denominado *Desplazamiento de la deuda* fuera del presupuesto.

A partir del enfoque de la teoría de la ilusión fiscal, el recurso al endeudamiento provocaría que los ciudadanos subestimen el valor presente de los futuros pagos de impuestos que implica la financiación mediante deuda (Escudero y Prior, 2002), por lo que los políticos tratan de usar dicho recurso al objeto de maximizar las posibilidades de ser reelegidos. Esta es sin duda una de las razones por las que debe controlarse el endeudamiento local, implícita en el propio concepto de obligaciones o compromisos financieros que deberán soportarse en el futuro, traspasándose a las futuras generaciones de contribuyentes. Apoyado en ese razonamiento, junto a otros de tipo macroeconómico, la Ley de Haciendas Locales y la Ley de Estabilidad Presupuestaria establecen numerosas limitaciones para que las administraciones locales puedan recurrir al endeudamiento como fuente de financiación. Aunque en un primer momento se referían exclusivamente a la entidad local principal, tras una modificación normativa, estas limitaciones abarcan igualmente a la deuda de las entidades dependientes.

En concreto, la ley indica que no se podrán concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo por parte de las entidades locales, sus organismos autónomos y sociedades mercantiles de capital íntegramente local, sin previa autorización de los órganos competentes, cuando de los estados financieros que reflejen la liquidación de los presupuestos, los resultados corrientes y los resultados de la actividad ordinaria del último ejercicio se deduzca un ahorro neto negativo. Sin embargo no delimita si dicho ahorro será el consolidado o el individual para cada una de las entidades. Precisan igualmente autorización las operaciones de crédito realizadas cuando el volumen total de capital vivo de las operaciones de crédito vigentes a corto y largo plazo exceda del 110%⁽³⁾ de los ingresos corrientes liquidados o devengados en el ejercicio inmediatamente anterior, según las cifras deducidas de los estados contables consolidados que integran los presupuestos generales de la corporación. Ahora bien, la falta de información consolidada dificulta la eficacia de este control. Según la Ley de Haciendas Locales, el presupuesto general está integrado por el presupuesto de la propia entidad, los de sus organismos autónomos y los estados de previsión de gastos e ingresos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local, al que se unen como anexos los programas anuales de actuación, inversiones y financiación de las sociedades mercantiles de cuyo capital social sea titular único o participe mayoritario la entidad local. Sin embargo, no se elabora el estado de liquidación del presupuesto consolidado, por lo que la utilidad del presupuesto consolidado es limitada.

Por otro lado, la Ley de Estabilidad Presupuestaria establece que la deuda es consolidable con la de la entidad principal, por entender que se trata igualmente de sector público, en aquellos casos de entidades que presten servicios o produzcan bienes que no se financien

(3) Este límite ha sido fijado en el 75% para el año 2011, en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

mayoritariamente con ingresos comerciales. Esto limita sin duda la utilización de sociedades dependientes como medio de escape a los controles de deuda, pudiendo utilizar únicamente entidades cuya deuda no sea consolidable.

En definitiva, esta línea de razonamiento argumentaría que mediante estas entidades dependientes, se puede escapar de la rigidez establecida por la normativa para poder concertar operaciones de deuda. Esto implicaría que la situación económica y financiera de la entidad podría explicar el recurso a la descentralización, de modo que a mayores niveles de deuda mayor tendencia existiría a crear entes que permitan llevar a cabo una gestión descentralizada de los servicios.

Este trabajo se enmarca en este último tipo de razonamiento, según el cual la creación de entidades dependientes permite enmascarar la situación económica y financiera de la entidad local, por lo que analizamos la existencia de diferencias en el nivel de descentralización en función de la situación financiera de los entes locales, y en particular del nivel de endeudamiento de los mismos.

La literatura recoge algunos trabajos previos de carácter empírico que tratan de explicar el modelo organizativo de una administración pública, o alguna de sus características funcionales, a partir de la situación financiera de la misma. Destaca, por ejemplo, el trabajo de Bunch (1991), en el que se busca una relación entre el número de organismos públicos estatales dependientes y factores como la población, la situación geográfica, el partido político o la existencia o no de límites legales al endeudamiento. El autor evidencia que aquellas entidades que están sometidas a limitaciones en el nivel de endeudamiento tienen más empresas públicas y que por tanto uno de los posibles usos de estos entes dependientes es precisamente saltarse los límites legales al endeudamiento.

Puede citarse igualmente el trabajo de Christoffersen y Padam (2003), relativo a los municipios daneses, en el que se analizan las variables explicativas que resuelven la elección entre el modelo de prestación directa por la propia administración pública y el modelo de contratación en el mercado con un agente privado. A través de un estudio empírico, mediante un tratamiento de los datos a partir de la metodología del análisis multivariante, determinaron la existencia de dos variables decisivas: orientación al mercado de la administración y dependencia económica de los ciudadanos respecto al sector público. La orientación al mercado de la administración sería aquella característica relativa a la cultura organizativa que muestra la predisposición de la administración a la modernización. Cuanto más favorable resulta esta predisposición, mayor será la tendencia a la elección por el modelo descentralizado de prestación de servicios. A su vez, la dependencia económica de los ciudadanos respecto al sector público mide las transferencias y fondos que los ciudadanos reciben del sector público en general. Mayores grados de dependencia se corresponden con una mayor resistencia a las fórmulas descentralizadas y en consecuencia un mayor protagonismo de la administración centralizada.

En España, la mayoría de los trabajos llevados a cabo en esta línea se centran en el ámbito de las Comunidades Autónomas, donde se evidencia la existencia de diferencias significa-

tivas entre las distintas Comunidades⁽⁴⁾ (Prado et al. 2009). Asimismo, los resultados ponen de manifiesto la existencia de relación positiva entre el número de entes dependientes y el nivel de endeudamiento de la Comunidad Autónoma. Por ejemplo, el trabajo llevado a cabo por Gómez Agustín (2006) muestra que existe una fuerte relación entre la creación de empresas públicas o deuda extraoficial y el grado de endeudamiento de la Comunidad Autónoma, dado que aquellas que tienen mayores niveles de deuda son las que mayor propensión tienen a la creación de este tipo de empresas. Pueden citarse también los trabajos de Fernández Llera (2005) y Fernández Llera *et al.* (2010), en los que se detecta la utilización de la creación de organismos autónomos y empresas públicas fuera de balance con el fin de eludir las limitaciones normativas de endeudamiento, existiendo una relación positiva entre el número de empresas públicas creadas y el crecimiento de la deuda a largo plazo susceptible de no consolidar. Por su parte, Cuadrado y Carillo (2008) constatan que el nivel de deuda de una Comunidad Autónoma en relación al PIB en un momento dado ejerce una influencia positiva y significativa en la creación de empresas autonómicas en los años inmediatamente posteriores.

Por lo que respecta al ámbito de la administración local, puede destacarse el trabajo de Escudero (2002), en el que se constata la relación entre el nivel de descentralización y el endeudamiento, partiendo de la hipótesis de que niveles altos de descentralización de servicios, a través de sociedades mercantiles, afectarán positivamente al nivel de endeudamiento a medio y largo plazo consolidado, hipótesis que se ve confirmada en los resultados de su trabajo. Se trata por tanto de mostrar la relación entre descentralización y deuda, pero desde un punto de vista inverso al que nosotros planteamos. Zafra y Rodríguez Bolívar (2009) realizan un trabajo utilizando la información presupuestaria de las entidades locales españolas y concluyen que aquellas entidades que no han llevado a cabo procesos de descentralización muestran mayores índices de estabilidad presupuestaria, medida ésta por el cociente entre gastos e ingresos presupuestarios no financieros.

Nuestro trabajo se refiere también al ámbito de la administración local, pero en este caso las variables financieras utilizadas están basadas en los estados financieros de las entidades locales analizadas, lo que permite contrastar la relación con las variables financieras habitualmente utilizadas en el análisis financiero de estas entidades, así como por las agencias de calificación de rating de la deuda emitida por las administraciones públicas. El objetivo es determinar en qué medida los factores financieros pueden llevar a las entidades locales a la creación de entes dependientes para la prestación de los servicios públicos, en lugar de ser prestados por la propia entidad principal. Para ello, analizamos las características de las entidades que tienen mayor nivel de descentralización de servicios.

El contraste y validación de la hipótesis de dependencia entre descentralización y endeudamiento constituye pues el objetivo de la presente investigación. En concreto, formulamos las siguientes hipótesis de trabajo:

H1: Las entidades con mayor nivel de endeudamiento tienen mayor tendencia a crear entes descentralizados para escapar a los límites legales de endeudamiento. Aunque

(4) Por ejemplo, en Bellod (2006) puede verse un análisis de la evolución de la estructura organizativa de la Comunidad de Murcia y en Domingo *et al.* (2010) el caso de la Generalitat de Cataluña.

ya hemos señalado que en estos momentos la normativa incluye a las entidades dependientes para controlar el nivel de endeudamiento, tradicionalmente éstas habían quedado fuera de dicha limitación. Incluso en la situación actual, la falta de verdaderos mecanismos de control por la ausencia de información consolidada permite que el endeudamiento a través de entes dependientes disimule posibles dificultades financieras por elevadas ratios de deuda.

H2: Los entes que tienen menor «ahorro neto/ingresos corrientes» y que por tanto tienen menor capacidad para endeudarse tienen mayores niveles de descentralización. Sin embargo, somos conscientes de la relación de interdependencia entre esta variable y la descentralización, dado que la prestación de servicios descentralizados a través de organismos autónomos o empresas, podría llevar a menores gastos corrientes y, en consecuencia, mayor nivel de ahorro.

Junto a las hipótesis descritas, introduciremos dos variables adicionales como variables de control: la población y la pertenencia a cada una de las dos Comunidades Autónomas incluidas en el estudio (Cataluña y Comunidad Valenciana). Respecto a la población, conviene destacar la abundancia de estudios previos en los que parece inferirse relación entre descentralización y tamaño poblacional. Al respecto, la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) establece las materias en las que los municipios podrán ejercer competencias propias (art. 25.2) y el catálogo de servicios mínimo obligatorios a prestar por éstos según el tamaño poblacional de los mismos (art. 26.1). En este sentido, los tramos de mayor población tienen asociados también mayor número de servicios públicos. Asimismo, al margen de la LRBRL, es frecuente que los ayuntamientos se excedan en sus ámbitos competenciales ofreciendo servicios de carácter voluntario a sus ciudadanos, o bien desarrollando de forma muy significativa en su aspecto cualitativo el nivel de prestación de algunos de ellos. Esta circunstancia se encuentra más acentuada en los municipios de tamaño grande, tanto por tener asignado un tramo mayor de servicios (LRBRL), como por los elementos políticos asociados a ellos.

Por lo que respecta a la pertenencia a una u otra Comunidad Autónoma, creemos relevante destacar cómo la descentralización de servicios podría verse condicionada por los aspectos culturales derivados de la zona geográfica en la que un municipio se ubica, incidiendo en los modos de gestión de los servicios. De hecho, Kimball (1976) constató que el uso de las agencias públicas está influenciado por los factores regionales, en tanto que existe un efecto aprendizaje e imitación de aquellos entes más cercanos.

3. MUESTRA Y METODOLOGÍA

Para la realización del estudio hemos seleccionado los municipios con población superior a 20.000 habitantes de dos Comunidades Autónomas: Cataluña y Comunidad Valenciana. En total han sido utilizados 122 municipios. Para dichos municipios hemos definido dos tipos de variables: variables representativas de la descentralización y variables representativas de la situación económico-financiera. La restricción existente, en el momento de realizar el trabajo, sobre la disponibilidad de información para determinar el segundo tipo de variables es la que nos ha llevado a la selección de los municipios de las comunidades ante-

rios, dado que no disponemos de la información financiera utilizada para la totalidad de ayuntamientos de otras Comunidades Autónomas.

Variables de descentralización

A partir de la información correspondiente al sector público local suministrada por el Ministerio de Economía y Hacienda (2010), hemos diseñado un índice de descentralización administrativa para cada uno de los ayuntamientos objeto de estudio. Dicho índice va a ser la variable dependiente de nuestro estudio.

El índice de descentralización que hemos elaborado pretende ser una medida válida del grado de descentralización alcanzado por cada ayuntamiento. En este sentido, hemos considerado en dicho índice el número total de entes dependientes y participados de cada administración local, -entre los cuales los más significativos son las empresas y los organismos autónomos-, así como un indicador cuantitativo de la actividad económica de las empresas —el capital social—.

Así pues, el valor obtenido en el índice de descentralización será el resultado de sumar dos componentes:

- El número total de entes dependientes y participados de cada ayuntamiento, ponderado con el criterio que comentamos en el párrafo siguiente y,
- La incorporación de un factor corrector en función del tamaño de las empresas dependientes consideradas.

Número total de entes dependientes y participados

Podemos asumir que un mayor número de entes dependientes y participados implica una mayor descentralización. No obstante, entendemos que la tipología y naturaleza de cada ente influye en el grado de descentralización real, lo que nos obliga a incorporar cierta ponderación en función de las características de los mismos antes de proceder a su suma aritmética. Así, las empresas mercantiles, más lejanas de la administración general en materias tales como contabilidad, contratación y control, deben contemplarse como una mayor descentralización de facto, en comparación con los entes más cercanos a la administración pública, tales como los organismos autónomos, las fundaciones u otras entidades públicas similares. Asimismo, entendemos que la mera participación de un ayuntamiento en algún tipo de entidad sin ánimo de lucro (consorcio, mancomunidad, comarca, área metropolitana o cualquier otra institución no lucrativa) compartida con otras administraciones o particulares del entorno privado, no puede equipararse a la propiedad y control completos sobre un ente. Es por ello por lo que también hemos introducido una ponderación al respecto.

Así pues hemos procedido a la suma del total de entes dependientes y participados de la siguiente forma:

3 × número total de empresas mercantiles + 2 × número total de organismos autónomos y asimilados dependientes + 1 × número de entidades en las que el ayuntamiento tiene alguna participación.

Factor corrector según tamaño de las empresas

El tamaño de las empresas dependientes debe ser considerado como relevante en la determinación de los niveles de descentralización. Mayores tamaños serán indicativos de una más intensa gestión indirecta, mientras que tamaños pequeños indicarán la existencia de una descentralización formal, aunque menos real, en la gestión económica de los servicios municipales.

En este sentido, hemos recurrido a la cifra de capital social de las respectivas empresas municipales, —disponible en la base de datos del Ministerio de Economía y Hacienda <http://serviciosweb.meh.es/apps/isppl/>—, como dato representativo de su actividad económico-financiera. Esto nos ha permitido incluir un factor de corrección que pondera positivamente cifras mayores de capital social.

En cualquier caso, al objeto de completar el análisis, hemos incluido también el número de empresas, número de organismos autónomos y número de otros entes en los que participa como variables indicativas de la descentralización.

Variables representativas de la situación económico-financiera

Por otro lado, a partir de la información financiera de estos entes hemos obtenido determinados ratios que permitan obtener evidencia sobre su situación económico-financiera. La información financiera ha sido obtenida de las páginas web de las Sindicaturas de Cuentas de ambas Comunidades Autónomas, de donde hemos obtenido los datos de balance, estado de resultados y liquidación del presupuesto. La información presupuestaria utilizada es por tanto la correspondiente a las liquidaciones presupuestarias. Calculamos las variables para los tres últimos años de los que disponemos información: 2003 a 2005, y a partir de ahí calculamos los valores medios de los tres años, para tratar de evitar situaciones temporales derivadas de circunstancias concretas que hayan podido tener lugar en un ejercicio. Se trata en todo caso de cuentas individuales, dado que en estos momentos las entidades locales españolas no elaboran estados consolidados y por tanto no hemos podido manejar dicha información.

Las variables financieras utilizadas corresponden a los ratios más representativos de la situación financiera de las entidades locales, tal como puede verse en la tabla 1, en la que se indica la definición de cada una de ellas y su estadística descriptiva.

La tabla 2 muestra los coeficientes de correlación entre las variables anteriores.

Para analizar la relación entre el nivel de descentralización y cada una de las variables económico-financieras, aplicamos un análisis de regresión univariante, donde las variables independientes serán las distintas magnitudes económicas y financieras, así como la población, al objeto de detectar qué variables pueden perfilarse como factores explicativos.

TABLA 1
ESTADÍSTICA DESCRIPTIVA DE LAS VARIABLES

	<i>N</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>	<i>Media</i>	<i>Mediana</i>	<i>Desv. típ.</i>
<i>Población (P)</i>	122	20.039	1.615.908	71.754	32.575	164.986
<i>Índice de Ahorro bruto (AB)</i>	122	0,00	0,40	0,18	0,17	0,06
<i>Índice de Ahorro Neto (AN)</i>	122	-0,09	0,28	0,08	0,07	0,07
<i>Índice de Endeudamiento (ED)</i>	122	0,07	1,86	0,67	0,66	0,29
<i>Índice de Solvencia (SOL)</i>	120	0,74	10,98	3,00	2,75	1,41
<i>Carga Financiera (CF)</i>	122	0,02	0,19	0,10	0,10	0,03
<i>Variación de Endeudamiento (VD)</i>	122	-0,05	0,19	0,04	0,03	0,05
<i>N.º total empresas</i>	122	0	37	2,37	1	4,25
<i>N.º total organismos</i>	122	0	12	1,98	1	2,28
<i>N.º entes en que participa</i>	122	2	50	9,98	9	6,36
<i>Índice de Descentralización</i>	122	3	336	28,52	1,5	37,01

P: población según censo de entes locales; *AB*: (ingresos corrientes-gastos corrientes, excep. fin.)/ingresos corrientes; *AN*: (ahorro bruto-carga financiera)/ingresos corrientes; *ED*: deuda total/ingresos corrientes; *SOL*: activo total/deuda total; *CF*: (gastos finan. y dev. de deuda)/ingresos ctes; *VD*: (cap. IX ppto ing.-cap. IX ppto gtos)/ing. corrientes.

TABLA 2
COEFICIENTES DE CORRELACIÓN DE LAS VARIABLES

	<i>P</i>	<i>AB</i>	<i>AN</i>	<i>ED</i>	<i>SOL</i>	<i>CF</i>	<i>VD</i>
<i>AB</i>	0,205						
<i>AN</i>	0,168	0,867					
<i>ED</i>	0,156	0,076	-0,17				
<i>SOL</i>	-0,037	0,119	0,292	-0,450			
<i>CF</i>	0,057	0,185	-0,328	0,481	-0,347		
<i>VD</i>	0,008	-0,149	-0,128	0,270	-0,060	-0,030	
<i>CCAA</i>	0,069	0,166	0,035	0,282	-0,037	0,250	-0,073

AB: Índice de Ahorro Bruto; *AN*: Índice de Ahorro Neto; *ED*: Índice de Endeudamiento; *SOL*: Índice Solvencia; *CF*: Carga Financiera; *VD*: Variación Endeudamiento; *CCAA*: Comunidad Autónoma; *P*: Población.

Una vez seleccionadas las variables que demuestran tener capacidad explicativa de forma individualizada, construimos un modelo explicativo del nivel de descentralización mediante un modelo ANOVA multifactorial entre grupos, en el que introducimos todas las variables significativas y la posible interacción entre éstas. Previamente contrastamos que no existe multicolinealidad por la existencia de correlación entre las variables introducidas en la regresión.

De este modo, utilizamos como factores (variables independientes) del modelo el nivel de endeudamiento, la población y la Comunidad Autónoma (utilizadas como variables de control), al objeto de estudiar el efecto que ejercen de forma conjunta sobre la descentralización de servicios (variable dependiente) en los ayuntamientos españoles. Además, introducimos el efecto de interacción entre la variable Comunidad Autónoma y las otras dos, de

modo que nos permitirá observar si el valor que toma la descentralización en un nivel de endeudamiento o de población está condicionado por la Comunidad Autónoma.

La representación matemática del modelo vendría definida por la siguiente ecuación:

$$D_{ijk} = \mu + \alpha(ED)_i + \beta(P)_j + \delta(CCAA)_k + \alpha(ED)_i * \delta(CCAA)_k + \beta(P)_j * \delta(CCAA)_k + \varepsilon_{ijk} \quad (1)$$

Donde, D_i es la variable dependiente representativa del nivel de endeudamiento para el individuo i del nivel de población j y de la Comunidad Autónoma k ; μ es una constante representativa de la media global; $\alpha(ED)_i$ es el efecto debido al nivel de endeudamiento; $\beta(P)_j$ es el efecto debido a la población; $\delta(CCAA)_k$ el de la Comunidad Autónoma; $\alpha(ED)_i * \delta(CCAA)_k$ es el efecto de la interacción de la Comunidad Autónoma y nivel de endeudamiento; $\beta(P)_j * \delta(CCAA)_k$ es la interacción de la población y la Comunidad Autónoma, y ε_{ijk} es el error experimental.

4. ANÁLISIS DE RESULTADOS

4.1. DESCENTRALIZACIÓN Y SITUACIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA: REGRESIONES UNIVARIANTES

La tabla 3 muestra los resultados de las regresiones univariantes en las que se denota si existe o no una relación entre las distintas medidas de descentralización y variables económico-financieras de interés, incluyendo el endeudamiento:

TABLA 3
RESULTADOS DE LAS REGRESIONES UNIVARIANTES: DESCENTRALIZACIÓN
Y VARIABLES ECONÓMICO-FINANCIERAS

		N.º total empresas		N.º total organismos		N.º entes en que participa		Total Entes Pond.		Índice	
		Coef	Sig	Coef	Sig	Coef	Sig	Coef	Sig	Coef	Sig
ED	Const.	-0,667	0,471	-0,319	0,497	5,336	0,000	2,720	0,540	-0,910	0,909
	Variable	4,505	0,000	3,417	0,000	6,883	0,000	27,099	0,000	43,662	0,000
	R ² correg.	0,089	0,000	0,186	0,000	0,101	0,000	0,137	0,000	0,113	0,000
AB	Constante	-0,297	0,790	0,848	0,163	7,015	0,000	7,716	0,161	5,664	0,560
	Variable	14,853	0,012	6,329	0,048	16,496	0,064	73,910	0,011	127,310	0,014
	R ² correg.	0,043	0,012	0,032	0,048	0,028	0,064	0,044	0,011	0,050	0,014
AN	Constante	1,479	0,015	1,817	0,000	9,707	0,000	17,652	0,000	21,931	0,000
	Variable	10,951	0,056	2,046	0,509	3,307	0,701	40,995	0,147	81,037	0,104
	R ² correg.	0,022	0,056	0,004	0,509	0,001	0,701	0,010	0,147	0,014	0,104

(Continúa en la página siguiente)

TABLA 3 (CONT.)
RESULTADOS DE LAS REGRESIONES UNIVARIANTES: DESCENTRALIZACIÓN
Y VARIABLES ECONÓMICO-FINANCIERAS

<i>CF</i>	<i>Constante</i>	1,301	0,271	0,520	0,402	5,379	0,002	10,470	0,070	14,290	0,159
	<i>Variable</i>	10,881	0,338	14,918	0,014	46,845	0,005	107,13	0,054	143,560	0,146
	<i>R² correg.</i>	0,008	0,338	0,050	0,014	0,063	0,005	0,022	0,054	0,018	0,146
<i>SOL</i>	<i>Constante</i>	3,809	0,000	3,154	0,000	13,243	0,000	30,716	0,000	42,676	0,000
	<i>Variable</i>	-0,473	0,089	-0,388	0,009	-1,062	0,010	-3,192	0,019	-4,646	0,055
	<i>R² correg.</i>	0,016	0,089	0,057	0,009	0,047	0,010	0,038	0,019	0,031	0,055
<i>VD</i>	<i>Constante</i>	2,250	0,000	2,025	0,000	10,082	0,000	20,802	0,000	27,950	0,000
	<i>Variable</i>	2,960	0,725	-1,040	0,818	-2,644	0,834	4,518	0,913	14,126	0,847
	<i>R² correg.</i>	0,001	0,0725	0,000	0,818	0,000	0,834	0,000	0,913	0,000	0,847
<i>P</i>	<i>Constante</i>	-39,247	0,001	-15,104	0,000	-44,466	0,000	-190,563	0,000	-347,360	0,000
	<i>Variable</i>	3,903	0,000	1,603	0,000	5,106	0,000	19,842	0,000	35,255	0,000
	<i>R² correg.</i>	0,660	0,000	0,304	0,000	0,451	0,000	0,669	0,000	0,720	0,000

ED: Índice de Endeudamiento; *AB*: Índice de Ahorro Bruto; *AN*: Índice de Ahorro Neto; *CF*: Carga Financiera; *SOL*: Índice de Solvencia; *VD*: Variación de Endeudamiento; *P*: Población.

La variable endeudamiento se muestra como significativa en todos los modelos de regresión que hemos planteado, lo que indica que efectivamente existe una relación positiva entre el endeudamiento y los niveles de descentralización. Las entidades más endeudadas tienen mayores niveles de descentralización, lo cual nos permite aceptar la hipótesis de que las entidades locales con mayores niveles de endeudamiento tienen mayor tendencia a la descentralización de los servicios. En estas entidades no sólo es mayor el índice de descentralización, sino también el número de empresas dependientes, el número de organismos y también el número de entes en que participa. En todo caso, el R^2 corregido es en todos los modelos bajo, inferior al 20%, lo que indica que además del nivel de endeudamiento existen otras muchas variables que inciden en el nivel de descentralización de las entidades locales.

El ahorro bruto también es significativo en todos los modelos, poniendo de relieve que aquellas entidades que tienen mayor ahorro bruto y por tanto que muestran mayor capacidad de endeudarse a través de esta variable son las que tienen mayores niveles de descentralización. En tanto que son entes más endeudados, cabía esperar que esta variable fuera mayor, pues es con el ahorro bruto con el que debe hacerse frente al endeudamiento que vence en el ejercicio. Además, en tanto que parte de la prestación de los servicios se realiza fuera del presupuesto, esto permitirá tener una situación presupuestaria más estable.

Sin embargo, la variable ahorro neto sólo es significativa cuando la variable dependiente es el número de empresas dependientes. Y además tienen un signo contrario al esperado, puesto que esperábamos que a menor ahorro neto se mostraran mayores niveles de des-

centralización. Sin embargo, los resultados evidencian que aquellas entidades que tienen mayor ahorro neto son las que tienen mayores niveles de descentralización. En nuestra opinión la explicación hay que buscarla precisamente en la relación de dependencia entre ambas variables, ya que al tratarse de entidades con elevados niveles de descentralización, esto les habrá permitido que parte del endeudamiento haya sido registrado fuera del presupuesto de la entidad principal y con ello conseguir una mejor situación en su ahorro neto.

Por el contrario, la variable carga financiera es significativa y positiva cuando la variable de descentralización tomada es el número de organismos autónomos dependientes, es decir, entes de derecho público. Por tanto, las entidades que tienen mayor carga financiera han recurrido en mayor medida a la creación de organismos autónomos para la prestación de servicios.

En relación al ratio de solvencia (activo total sobre deuda total), observamos que existen diferencias en todos los casos. Y tal como cabía esperar, la relación es negativa. Es decir, tienen mayor nivel de descentralización aquellas entidades que tienen menor solvencia. En concreto, tienen tendencia a tener mayor número de empresas públicas, mayor número de organismos dependientes y mayor número de entes en los que participa. Sin embargo, la variación presupuestaria del endeudamiento no afecta al nivel de descentralización, en tanto que en ningún caso se obtienen coeficientes significativos. Esto es lógico al recoger la variación del endeudamiento neto medio, que además es posible que no coincida con el año en que se ha llevado a cabo la descentralización, ya que en términos medios parece que las entidades se han endeudado de forma similar, con independencia de su nivel de descentralización.

En cuanto al tamaño del municipio, es de esperar que cuanto mayor sea mayor especialización puede tener la prestación de los servicios y por ello será más posible recurrir a un ente descentralizado para la prestación del mismo. Los entes de menor tamaño no tienen las mismas posibilidades de crear entes dependientes, dado que atendiendo a su tamaño, éstos podrían tener difícil justificación. Al objeto de reducir la variabilidad de esta variable, hemos utilizado la población en forma logarítmica. Los resultados obtenidos (tabla 3) muestran que en efecto son las entidades de mayor tamaño las que mayores niveles de descentralización tienen en todas las variables: número de empresas, número de organismos, nº de entes en los que participa, total de entes dependientes e índice de descentralización. Estos resultados son consistentes con los obtenidos en Mora y Montesinos (2007). Por tanto, la importancia de establecer una normativa que obligue a la elaboración de estados consolidados no es la misma en las entidades de mayor tamaño que en las pequeñas, pues parece que en las últimas la tendencia es menor y son menos las que tienen complejos grupos de información. Quizá podría comenzarse por las entidades de mayor tamaño y luego abordar en segundo término las de menor tamaño. O alternativamente considerar el volumen de recursos gestionados por los entes descentralizados.

4.2. MODELO ANOVA PARA LA DESCENTRALIZACIÓN DE SERVICIOS EN LOS AYUNTAMIENTOS

Teniendo en cuenta las variables que han denotado tener influencia en el nivel de descentralización de las entidades locales, construimos un modelo que permita explicar el nivel de descentralización de los servicios de una forma global. Para ello construimos un modelo

ANOVA factorial general, en el que la variable dependiente es el índice de descentralización y los factores (variables independientes) son el nivel de endeudamiento⁽⁵⁾, la población de la entidad local y la Comunidad a la que pertenece, utilizados estos dos últimos factores como variables de control.

El análisis se ha realizado utilizando el Modelo Lineal General, en el que además de considerar la Comunidad Autónoma como factor, consideramos también la interacción entre ésta y la población y el nivel de endeudamiento, al objeto de comprobar si municipios de tamaño similar descentralizan más o menos por estar en una u otra comunidad y si municipios igualmente endeudados descentralizan más o menos por estar en una u otra comunidad.

La tabla 4 recoge los resultados de los distintos modelos ANOVA factorial general, donde se muestran los valores del estadístico F de Snedecor para cada una de las variables y el grado de significación de las mismas. Cuanto mayor sea el valor de la F y menor el nivel de significación, más probable es que sea cierta la hipótesis de diferencias significativas entre las medias de los niveles de los distintos factores o que sean significativas las interacciones entre niveles. Recogemos también el R cuadrado de cada uno de los modelos.

Si nos centramos en el índice de descentralización, la variable endeudamiento se muestra significativa con un nivel de confianza del 95%, al igual que la población. También la interacción entre la Comunidad Autónoma y el endeudamiento y el número de habitantes se muestran significativas, mientras que la variable Comunidad Autónoma no es significativa, al recoger el efecto las dos interacciones. Esto indica por tanto que dentro de cada Comunidad Autónoma el nivel de descentralización llevado a cabo por las administraciones locales se ve afectado de forma diferente por el nivel de deuda y la población del municipio. A este respecto, cabe señalar que el nivel de descentralización es mayor en Cataluña que en Valencia. Con esas variables, la capacidad explicativa del modelo es del 88%, de acuerdo con su R². De este modo, hemos conseguido un incremento respecto a los modelos univariantes, si bien hemos de ser conscientes de que realmente el tamaño de la población es el que mayores diferencias produce entre unas entidades y otras.

Esos resultados son también válidos cuando la variable dependiente utilizada es el número de empresas, dado que esas mismas variables explican en el 77,5% de los casos el número de empresas en las que el ente local participa. No obstante, la capacidad explicativa desciende al 48% cuando la variable utilizada es el número total de organismos, lo cual podría justificar que realmente aquellas entidades más endeudadas optan más por empresas que por organismos públicos que pueden estar considerados a efectos del cálculo del endeudamiento local dentro de la normativa de estabilidad presupuestaria.

(5) No hemos introducido en el modelo ninguna otra variable financiera de las que han resultado significativas en los análisis univariantes, debido a que éstas muestran elevados índices de correlación con el nivel de endeudamiento.

TABLA 4
ANOVA FACTORIAL GENERAL: DESCENTRALIZACIÓN Y ENDEUDAMIENTO FINANCIERO

	N.º total empresas		N.º total organismos		Total Entes ponderados		Índice	
	F	Sig	F	Sig	F	Sig	F	Sig
Constante	0,406	0,525	0,126	0,723	11,414	0,001	1,172	0,281
ED	5,817	0,017	7,664	0,007	11,006	0,001	9,959	0,002
P	140,427	0,000	53,943	0,000	257,240	0,000	263,014	0,000
CCAA	2,267	0,135	0,001	0,980	0,693	0,407	0,085	0,771
CCAA*ED	5,181	0,025	2,909	0,091	5,479	0,021	5,514	0,021
CCAA*P	16,178	0,000	5,314	0,023	4,458	0,037	11,864	0,001
R ² correg.	0,775	0,000	0,481	0,000	0,852	0,000	0,860	0,000

ED: Índice de Endeudamiento; P: Población; CCAA: Comunidad Autónoma; CCAA*ED: Interacción de Comunidad Autónoma y Endeudamiento, CCAA*P: Interacción de Comunidad Autónoma y Población.

Por tanto, es el tamaño del ayuntamiento y el nivel de endeudamiento, unido a la interacción con la Comunidad Autónoma a la que pertenece, las variables que de forma conjunta muestran mayor capacidad explicativa del índice de descentralización de servicios que el ayuntamiento presenta. Estos resultados son consistentes con los obtenidos en Escudero (2002), aunque la definición de la relación es en sentido inverso. Los ayuntamientos más descentralizados, utilizando la figura de sociedad mercantil, tienen mayores niveles de deuda consolidada por habitante.

También son consistentes con los resultados de los trabajos llevados a cabo por Fernández Llera (2005), Cuadrado y Carrillo (2008), Prado *et al.* (2009) y Fernández Llera *et al.* (2010), en el ámbito de las administraciones autonómicas, en los que se muestra que el nivel de endeudamiento afecta al número de empresas públicas creadas por una Comunidad en concreto, en tanto que aquellas Comunidades con mayor deuda tienen mayor tendencia a crear empresas públicas.

5. CONCLUSIONES

Dentro del abanico de reformas llevadas a cabo en el ámbito de la administración pública, tanto a nivel nacional como internacional, se encuentra la descentralización en las formas de gestión de los servicios públicos. Esto ha hecho que en los últimos años hayan ido creciendo de forma progresiva los entes dependientes de las administraciones públicas, bajo distintas modalidades organizativas.

Los argumentos recogidos en la literatura para justificar estos elevados niveles de descentralización han sido fundamentalmente tres. En primer lugar, desde la Nueva Gestión Pública se ha argumentado que la gestión descentralizada permite logros en la gestión en términos de economía, eficiencia y eficacia que son más difíciles de alcanzar si la gestión se lleva por parte de la entidad principal. Un segundo tipo de argumentos son los que hacen referencia a la flexibilidad que estas formas de gestión otorgan, frente al excesivo trámite

burocrático que tradicionalmente caracteriza a las administraciones públicas. Subyace la idea de que, al crear estas personas jurídicas independientes, lo que se busca es un marco de actuación más flexible al quedar ajenas al régimen administrativo común.

Una tercera línea argumenta que posiblemente la situación económico-financiera de las entidades públicas sea también un factor explicativo del nivel de descentralización, en tanto que de este modo parte de la deuda se traslada a los entes dependientes. En España, la normativa ha tratado sin embargo de evitar que la creación de entes dependientes sirva para escapar a los tradicionales límites al endeudamiento.

Pese a ello, los resultados obtenidos en este trabajo permiten contrastar que son las entidades más endeudadas las que cuentan con mayor número de entes dependientes. En concreto se observa que cuentan con mayor número de empresas públicas, de organismos autónomos y de entes totales en los que participan. Como consecuencia de ello, los índices de descentralización son superiores en estas entidades.

De forma similar, como las entidades más descentralizadas tienen mayores niveles de endeudamiento, los índices de solvencia de estas entidades son menores. Así, los resultados del estudio permiten constatar que tienen mayor nivel de descentralización aquellas entidades que tienen menor solvencia. En concreto, tienen tendencia a tener mayor número de empresas públicas, mayor número de organismos dependientes y mayor número de entes en los que participan.

Por otro lado, las entidades con mayores niveles de ahorro bruto muestran mayores índices de descentralización, derivado quizá de que una parte de su actividad no está recogida en el presupuesto y también porque al tener mayores niveles de endeudamiento tienen que demostrar mayor capacidad para hacer frente al mismo. De forma similar, las entidades que tienen mejor situación en su ahorro neto recurren en mayor medida a la creación de empresas como forma de descentralización, lo que demostrará igualmente mayor capacidad para recurrir a nuevas operaciones de endeudamiento.

Los resultados obtenidos avalan por tanto que la situación económico-financiera de las entidades locales, y en concreto el endeudamiento, es uno de los factores que puede incidir en los niveles de descentralización de los ayuntamientos españoles. Ahora bien, también hay que señalar que su capacidad explicativa es inferior a la esperada, por lo que no son sólo las razones financieras las que llevan a crear o no a un ente dependiente. De hecho, el tamaño de los municipios, aunque no responde a argumentos financieros es una variable que incide de forma muy importante en el nivel de descentralización, contrastando que son los municipios más grandes los que mayor tendencia tienen a la descentralización de servicios, tal como cabía esperar. También el entorno geográfico, y por tanto cultural, en el que el municipio se encuentra, afecta al nivel de descentralización, y son los municipios catalanes los que desarrollan más iniciativas para la descentralización de servicios.

El análisis de los resultados permite extraer implicaciones importantes desde tres puntos de vista: político, de control y contable. Desde el punto de vista político, surge la necesidad de establecer un mecanismo de responsabilidad. Uno de los principales problemas es la ausencia de responsabilidad, que se hace especialmente acusada en el caso de estos entes dependientes.

Por otro lado, deben mejorarse los mecanismos de control del endeudamiento de estas entidades, y especialmente el control en los procesos y decisiones de creación de los mismos. A ello debe unirse un incremento del control externo y fiscalización de estas entidades por parte de los órganos de control externo. Y también debe incrementarse la transparencia y rendición de cuentas, lo que implica la elaboración de estados contables consolidados. Estos entes están sometidos al control externo del Tribunal de Cuentas y, en su caso, de los órganos autonómicos de control externo, pero dado el volumen que están adquiriendo estas entidades, todo hace pensar en la insuficiencia de los recursos para llevar a cabo la fiscalización de todas las entidades, a lo que se une la falta de representatividad de los estados contables individuales.

La principal implicación contable de los resultados obtenidos es que es importante contar con estados contables consolidados en aquellos casos en los que hay entidades descentralizadas, con el fin de que éstos reflejen la imagen fiel de situación económica y financiera de la entidad local, incluyendo la información sobre el endeudamiento de los entes dependientes. En la misma línea se pronuncian Brusca *et al.* (1998), Pina y Torres (2002) y Benito y Bastida (2007). Parece por tanto que los organismos reguladores españoles tendrán que dar respuesta a esta necesidad, situándose así dentro de la tendencia internacional de requerir estados contables consolidados a las administraciones públicas. Los procesos de descentralización de los países anglosajones hace ya algunos años que pusieron de manifiesto la importancia de esa información consolidada, con la misma relevancia que tendría en un grupo de empresas perteneciente al sector privado. Los estados consolidados son obligatorios en países como Reino Unido, Nueva Zelanda o Australia, pioneros en la implantación de la llamada Nueva Gestión Pública y la evidencia aportada en este trabajo pone de manifiesto la necesidad de que los municipios españoles presenten también información consolidada.

6. BIBLIOGRAFÍA

- BALAGUER, M. T.; PRIOR, D., y TORTOSA, E. 2010a. Devolution dynamics of Spanish local government. *Environment and Planning A* 42 (6): 1.476-1.495.
- 2010b. Decentralization and efficiency of local government. *Annals of Regional Science* 45 (3): 571-601.
- BELLOD, J. F. 2006. Empresa pública, déficit y deuda: el caso de Murcia 1983-2003. *Auditoría Pública* 39: 67-75.
- BENITO B., y BASTIDA, F. 2007. La consolidación de cuentas las entidades locales españolas: un estudio empírico. *Revista Española de Financiación y Contabilidad* 36 (134): 351-388.
- BUNCH, B. S. 1991. The Effect of Constitutional Debt Limits on State Governments' use of Public Authorities. *Public Choice* 68 (1-3): 57-69.
- BRUSCA, I.; ANSON, J.A.; BLASCO, P., y CONDOR, V. 1998. Consolidación de estados contables en la administración local. *Revista Española de Financiación y Contabilidad* 27 (95): 395-426.
- BRUSCA, I., y Montesinos, V. 2009. International Experiences in Whole of Government Financial Reporting: Lesson-Drawing for Spain. *Public Money & Management* 29 (4): 243-250.
- CHRISTOFFERSEN, H., y PADAM, M. 2003. Markets and municipalities: a study of the behaviour of the Danish municipalities. *Public Choice* 114(1-2): 79-102.

- CUADRADO, J. R., y CARRILLO, M. 2008. Expansión del sector público empresarial en las autonomías y ayuntamientos. Evolución y análisis de las posibles causas, Documento de trabajo, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social. Disponible en http://www.iaes.es/publicaciones/DT_03_08_esp.pdf [consultado el 6 de julio de 2011].
- CHOW, D.; HUMPHREY, C., y MOLL, J. 2007. Developing whole of government accounting in the UK: grand claims, practical complexities and a suggested future agenda. *Financial Accountability & Management* 23 (1): 27-54.
- DOMINGO, M.; SORT, J., y TERMENS, F. X. 2010. Algunas reflexiones sobre el proceso de descentralización funcional en el sector público de la Generalitat de Cataluña. *Presupuesto y Gasto Público* 60 (3): 57-81.
- ESCUADERO, P. 2002. Endeudamiento, descentralización de servicios y ciclos políticos presupuestarios: el caso de los ayuntamientos catalanes. Tesis Doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona.
- ESCUADERO, P. y PRIOR, D. 2002. Endeudamiento y ciclos políticos presupuestarios: el caso de los ayuntamientos catalanes. Document de treball n.º 2002/10, Universitat Autònoma de Barcelona.
- FERNÁNDEZ LLERA, R. 2005. Empresas públicas autonómicas y endeudamiento fuera de balance. *Auditoría Pública* 35: 7-20.
- FERNÁNDEZ LLERA, R., y GARCÍA VALIÑAS, M. A. 2010. Efficiency and elusion: both sides of public enterprises in Spain. Document de treball de l'IEB 5, Institut d'Economia de Barcelona. Disponible en <http://www.ieb.ub.edu/aplicacio/fitxers/2010/4/Doc2010-5.pdf> [consultado el 20 de junio de 2011].
- GÓMEZ AGUSTÍN, M. 2006. Balance sobre la política de empresa pública autonómica. Colección Mediterráneo Económico 10: 445-460.
- HOOD, C. 1994. Explaining Economic Policy Reversals. Buckingham: Open University Press.
- 1995. The «New Public Management» in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society* 20 (2-3): 93-109.
- KIMBALL, R. C. 1976. States as financial intermediaries. *New England Economic Review*, January-February: 17-29.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA. 2010. Base de datos de entidades locales. Disponible en <http://serviciosweb.meh.es/apps/ispl/> [consultado el 10 de marzo de 2011].
- MILGROM, P., y ROBERTS, J. 1992. Economics, Organization and Management. New York: Prentice Hall.
- MORA L., y MONTESINOS, V. 2007. Relación entre descentralización administrativa y disciplina presupuestaria en los grandes municipios españoles. *Revista Española de Financiación y Contabilidad* 36 (136): 727-755.
- PALOMAR, A. 2010. Reflexiones generales sobre la organización administrativa. *Presupuesto y Gasto Público* 60 (3): 41-55.
- PINA, V., y TORRES, L. 2002. Descentralización/Externalización de servicios y consolidación de cuentas en las corporaciones locales. *Revista Española de Financiación y Contabilidad* 31 (111): 225-244.
- PRADO, J. M.; MARTIN, D., y GARCÍA SÁNCHEZ, I. M. 2009. El proceso de corporatización en España: evolución y factores explicativos. *Auditoría Pública* 47: 63-70.
- RODRÍGUEZ-POSE A., y BWIRE, A. 2004. The economic (in)efficiency of devolution. *Environment and Planning A* 36 (11): 1907-1928.
- TIROLE, J. 1994. The internal organization of government. *Oxford Economic Papers* 46 (1): 1-29.

Wunsch, J. 1991. Institutional Analysis and Decentralization: Developing an Analytic Framework for Effective Third World Administrative Reform. *Public Administration and Development* 11 (5): 431-51.

ZAFRA, J. L.; RODRÍGUEZ, M. P., y ALCAIDE, L. 2009. Analyzing differences in whole of government financial performance in Spanish Local Government, *32nd Annual Congress of the European Accounting Association*, Tampere, April.