

# Relación entre descentralización administrativa y disciplina presupuestaria en los grandes municipios españoles

*Relation between administrative decentralization and budgetary discipline in large Spanish municipalities*

**Leonor Mora Agudo**\*. Universidad Rey Juan Carlos de Madrid

**Vicente Montesinos Julve**. Universidad de Valencia

**RESUMEN** En el presente trabajo se consideran los principales argumentos relevantes para la defensa y justificación de los modelos organizativos descentralizados en la administración pública, haciendo referencia a las experiencias más significativas existentes en el ámbito internacional. El análisis conceptual sirve de marco para la introducción del trabajo empírico realizado sobre los 56 ayuntamientos españoles con población superior a los 100.000 habitantes. A partir de las liquidaciones presupuestarias correspondientes al período 2001 a 2005 se construyen unos indicadores de «disciplina presupuestaria» que se tratan como variables predictoras del grado de descentralización administrativa, medido a partir de un índice de elaboración propia, el cual es tratado como variable dependiente. Por medio de la verificación estadística presentada en el artículo se constata que el «Ahorro Bruto», el «Déficit o Superávit no financiero» y el «tamaño poblacional» explican en gran medida el comportamiento del citado índice, poniendo de relieve la incidencia de estas variables en la introducción de fórmulas de gestión descentralizada en los grandes municipios analizados.

**PALABRAS CLAVE** Contabilidad pública; Administración local; Descentralización administrativa; Disciplina presupuestaria.

**ABSTRACT** This paper presents the main reasons supporting and justifying the decentralized organizational models in public administration, with a special consideration of the most relevant international experiences. The conceptual analysis works as a framework for the empirical research, referring 56 Spanish municipalities with over 100.000 inhabitants population. Using the figures of budgetary execution for the 2001-2005 period, several indicators of «budgetary discipline» have been set up as efficient variables useful for predicting the rate of administrative decentralization. We have measured this rate of administrative decentralization by means of an index, elaborated by ourselves, which is used as a dependent variable. Statistical verification offers evidence of the usefulness of the variables «Gross saving», «Budgetary deficit» and the «Population size» to explain, in a very significant way, the performance of the index of decentralization and the impact of these variables on the implementation of decentralized management models in big municipalities.

**KEYWORDS** Governmental accounting; Local administration; Administrative decentralization; Budgetary discipline.

## 1. INTRODUCCIÓN

Con frecuencia se argumenta que el modelo organizativo adoptado por una administración pública para la prestación de los servicios públicos de su competencia no constituye un ele-

\* Dirección para correspondencia: Leonor Mora Agudo, Universidad Rey Juan Carlos, Paseo de los Artilleros s/n. 28032 Madrid, Campus de Vicálvaro Despacho 21. Tel. +34 632 9087, Correo-e: [leonor.mora@urjc.es](mailto:leonor.mora@urjc.es)

mento neutral con respecto a su situación económico-financiera. Más allá de las consideraciones referidas a la eficiencia organizativa de la gestión descentralizada frente a la gestión centralizada, el hecho de que una administración pública disponga de un elevado número de entes dependientes supone, para muchos analistas y profesionales de la administración, una circunstancia que puede guardar cierta relación con su salud financiera. El término «salud financiera» lo utilizaremos aquí en sentido amplio, como capacidad de la administración para hacer frente al pago de sus obligaciones, tanto a corto como a largo plazo (liquidez y solvencia).

Como indicadores más significativos de esta salud financiera nos servirán en primer término los empleados para evaluar la solidez de las finanzas públicas en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, esto es, el déficit y la deuda de las administraciones públicas. Como primer referente de esta salud financiera de las entidades públicas se toma así la gestión prudente del presupuesto, por lo que es lógico que frecuentemente utilicemos el término «salud presupuestaria» como requisito previo e imprescindible para lograr la salud financiera de las administraciones públicas.

En el contexto actual, donde las políticas de estabilidad presupuestaria obligan a las administraciones públicas en general, y a las corporaciones locales en particular, a un relevante esfuerzo de contención de su deuda y déficit, asistimos a intentos por conciliar dichos esfuerzos con la prestación de servicios públicos con amplia cobertura y elevado nivel de calidad. La asunción de competencias por parte de muchos ayuntamientos, más allá de las estrictamente obligadas por Ley (art. 26 de la LRBRL), junto con la adopción de enfoques de gestión que incorporan principios tales como la búsqueda de la excelencia, la calidad total, la caracterización del ciudadano como cliente, etc., dotan al debate sobre las fórmulas de gestión de los servicios públicos de una gran actualidad. Nuestra investigación, en el entorno descrito, pretende estudiar la posible existencia de vinculación entre las fórmulas de gestión, particularmente las descentralizadas, y la disciplina presupuestaria de las entidades públicas.

En la primera parte de este artículo se consideran los elementos fundamentales del marco conceptual en el que se inserta el análisis, dentro del cual la descentralización en la producción de bienes y servicios aparece como un hecho cada vez más extendido, ya sea en colaboración con entidades privadas o sin ella, mediante la creación de entes públicos más reducidos y especializados.

La segunda parte del trabajo presenta un estudio empírico que pretende arrojar alguna luz en torno a la existencia o no de relación entre descentralización de la gestión y salud financiera municipal. Dicho trabajo trata de contrastar la hipótesis de dependencia entre la variable «descentralización administrativa», medida a través de un índice de elaboración propia, y un conjunto de variables presupuestarias y financieras cuya capacidad explicativa de la primera pretendemos verificar, aplicando para ello un análisis de regresión lineal. Las características del análisis aparecen descritas en el artículo, así como las limitaciones encontradas y las conclusiones derivadas del estudio realizado.

El ámbito de análisis es el de la administración local española, y concretamente los municipios de tamaño grande. La muestra considerada está constituida por los municipios españoles de más de 100.000 habitantes y el estudio se refiere al período 2001 a 2005, caracterizado por las ya comentadas políticas de disciplina presupuestaria, dentro del marco legal establecido por la Ley General de Estabilidad Presupuestaria de diciembre de 2001.

En la investigación realizada planteamos la cuestión objeto de análisis de forma inversa a como suele efectuarse, y nos preguntamos si los procesos de «descentralización administrativa» pueden verse influidos de alguna forma por las dificultades presupuestarias de los municipios, como fórmulas con las que se piensa aliviar desequilibrios financieros y lograr un saneamiento de las cuentas municipales, al menos en lo referente a la administración general.

Es cierto que el cumplimiento pleno y efectivo de nuestra legislación en materia de disciplina presupuestaria local haría cada vez más difícil la existencia de la relación descrita, ya que la utilización de magnitudes consolidadas y la aplicación de criterios de contabilidad nacional hacen más difícil el maquillaje de la situación financiera de las entidades locales<sup>(1)</sup>. Sin embargo, la existencia de un estado de opinión bastante extendido en el sentido de que la descentralización todavía continúa siendo un recurso para aliviar dificultades financieras derivadas de déficit y deuda nos ha planteado la conveniencia de analizar y contrastar empíricamente si la relación *mayores dificultades financieras/mayor nivel de descentralización* efectivamente se presenta, en cuyo caso se podrán plantear posteriormente nuevos puntos de reflexión, como serían la incidencia de las innovaciones de gestión en el proceso descentralizador, el peso de las entidades de mercado entre los entes descentralizados o la elusión del rigor de los requisitos legales, ya sea utilizando fórmulas creativas o por otros métodos diferentes. El artículo se marca no obstante como objetivo de investigación el señalado anteriormente, porque es un objetivo realista y asequible con la información de que disponemos y porque ofrece un resultado útil para ulteriores análisis, respondiendo a una cuestión para la que no se contaba anteriormente con una respuesta contrastada con los hechos.

## 2. MODELOS DESCENTRALIZADOS PARA LA GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES: CARACTERÍSTICAS GENERALES Y ANÁLISIS EMPÍRICOS DE EXPERIENCIAS CONCRETAS

### FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA DEL PROCESO DESCENTRALIZADOR EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS

En lo relativo a la justificación teórica del que podemos denominar proceso de descentralización, entendido en un sentido amplio, desde diversos campos del conocimiento, como la Hacienda Pública, la Teoría de la Organización, la Ciencia Política y en términos más específicos, desde el ámbito del que conocemos como enfoque de la «Nueva Gestión Pública» (*New Public Management*), se han aportado argumentos en defensa de las fórmulas descentralizadas de gestión, frente a los modelos administrativos centralizados. Estos análisis teóricos o conceptuales cobran un especial peso e interés si se considera la creciente implantación de las fórmulas descentralizadoras, en un escenario en el que la existencia de proyectos complejos y de larga duración, que exigen cooperación en diversos aspectos, hace cada vez más importante la figura del operador económico, que participa en las diferentes etapas del proyecto: Diseño, Construcción, Financiación y Explotación (DBFO, Design, Build, Finance, Operate), frente a unas entidades públicas cuyo papel se concentra esencialmente, cada vez más, en definir y vigilar el cumplimiento de los objetivos, la calidad de los servicios propuestos y la política de precios que se aplique.

(1) *Vid.* Artículo 53 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y los artículos 19 y 20 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

La citada Nueva Gestión Pública surge como etiqueta a un nuevo paradigma de administración pública que, entre otras tendencias, incluye *el cambio hacia la privatización y la cuasi-privatización de servicios públicos alejándolos de las instituciones administrativas gubernamentales* (HOOD, 1991: 3). En este sentido conviene recordar cómo en el origen de esta corriente de pensamiento se encuentra la ruptura con dos elementos conceptuales clásicos de interpretación de la administración: el empleo de métodos de gestión radicalmente diferentes en el ámbito público respecto del privado y la concepción del sector público como entramado burocrático de normas orientado a evitar la corrupción y el empleo fraudulento de los recursos públicos (HOOD, 1995). La quiebra de estos planteamientos dará lugar a la denominada *Progressive public administration*, precursora de la *Nueva Gestión Pública*, caracterizada por introducir un nuevo concepto de rendición de cuentas orientado a los resultados y, por entender que las diferencias de gestión entre los ámbitos públicos y privados no deben ser tan profundas como se venía defendiendo. La confianza en el mercado y en los métodos de la empresa privada derivó en fórmulas que, en ocasiones, supusieron la externalización de servicios públicos, e incluso con frecuencia su privatización, recibiendo el proceso diversas denominaciones genéricas en diferentes países, como son las experiencias del *Projet de Service* en Francia, *Next Steps* en el Reino Unido o *Public Service 2000* en Canadá.

La descentralización en la producción de bienes y en la prestación de servicios de carácter público se analiza y justifica desde diversas perspectivas y enfoques, de los cuales nos interesan aquí los conectados con la búsqueda de la eficacia en la consecución de los objetivos de las organizaciones y la eficiencia en su funcionamiento. El debate se centra fundamentalmente en torno al tamaño de las organizaciones públicas y en los modelos de gestión de las mismas, tomando en ambos casos como referencia la experiencia y las fórmulas de gestión desarrolladas en el ámbito de las empresas privadas. Se argumenta que la adopción de fórmulas descentralizadas permite que el gestor deje de ser la administración general, sujeta a normas «rígidas» y «burocráticas», y pase a ser un ente más manejable y operativo, sujeto a una normativa más ágil y flexible, y por lo tanto más adecuada a una gestión eficiente de los servicios públicos (Ariño Ortiz, 1996).

Así pues, se argumenta que el número y la complejidad crecientes de las funciones atribuidas a las entidades públicas hacen más compleja su organización, con lo que resulta aconsejable recurrir a fórmulas descentralizadas de gestión. Se hace pues necesario utilizar la variable tamaño de las organizaciones para estructurar y modular de forma adecuada las fórmulas descentralizadoras a aplicar en cada ocasión, con vistas a conseguir una mayor eficiencia de las organizaciones (Lidbury, 1999; Gill-MClure, Ironside y Seifert, 2003).

Este posicionamiento favorable a la descentralización resulta igualmente compartido desde la perspectiva de la teoría de la información, que asigna mayores grados de eficacia a los modelos organizativos descentralizados, al permitir un empleo más adecuado de la información en la toma de decisiones, control y evaluación, por medio de la delegación de funciones y competencias desde la dirección al resto de la red organizativa (Hurwicz, 1998 y Rosen, 1982). Para Onrubia (2005) la información es un factor fundamental e insustituible para el correcto funcionamiento del sistema de control interno de la organización pública, lo que lleva a vincular la descentralización de la organización con la capacidad de ésta para gestionar adecuadamente los importantes volúmenes de información necesarios para obtener un comportamiento gestor eficiente.

En el orden de las experiencias concretas, Onrubia (1995) ya constataba la existencia de dos modelos organizativos diferentes: el «jerárquico-centralizado», propio de la tradición y la cultura administrativa de los países latinos, y el modelo «autónomo-descentralizado», originario de los países con tradición anglosajona. La opción doctrinalmente más aceptada (Onrubia, 2005; González-Páramo y Onrubia, 2003, y Milgrom y Roberts, 1992) destaca la trascendencia que tiene para una gestión pública eficiente la elección de una arquitectura organizativa de tipo descentralizado y con plena autonomía operativa de sus unidades gestoras (modelos de agencias o divisionales), en detrimento de los modelos departamentales, en los que existe una fuerte dependencia jerárquica de estas unidades.

En la misma línea de los argumentos y consideraciones anteriores hay que situar las recomendaciones de la *Nueva Gestión Pública* a favor de la descentralización, que considera las agencias (públicas o privadas) como un instrumento útil para la mejora de la eficiencia, sobre la base de unas unidades de gestión más reducidas que la administración general, con más flexibilidad en lo referente a la normativa a aplicar en su funcionamiento y, en la medida de lo posible, sometidas a la lógica del mercado.

Sin embargo, la descentralización no supone por sí sola un aumento automático y mecánico de la eficiencia y la eficacia en la gestión. Para ello, será necesario desarrollar una nueva cultura de gestión, estructurar adecuadamente los recursos y establecer con claridad los objetivos y responsabilidades de los entes descentralizados. En otro caso, la descentralización podría producir justamente los efectos contrarios a los perseguidos con su instauración, aumentando costes y generando descontrol por ausencia de mecanismos adecuados y de coordinación entre las agencias con vistas al logro de la misión principal del conjunto de la administración cuya gestión se descentraliza. Resulta pues imprescindible combinar la descentralización con la adopción de los principios básicos de estos modelos de gestión, tales como la orientación de los servicios públicos hacia el ciudadano y los clientes; el establecimiento de objetivos claros para la gestión pública, con un diseño adecuado de estrategias y políticas públicas, delimitación de responsabilidades y evaluación de la gestión; la implicación activa del personal; el diseño y establecimiento de nuevos sistemas de información, etc. Estos aspectos constituyen así requisitos ineludibles para lograr unos resultados satisfactorios en un proceso de reforma administrativa que implique cualquier tipo de descentralización en la gestión.

Junto a las ventajas de la gestión descentralizada, especialmente destacadas por la *Nueva Gestión Pública* es necesario llamar la atención sobre los inconvenientes que esta fórmula puede conllevar. Aparte de los peligros derivados de un diseño inadecuado de la estrategia descentralizadora y de las estructuras resultantes, que puede derivar en un efecto multiplicador de costes e ineficiencias, hay que señalar otro inconveniente o aspecto negativo, derivado del posible aumento de los denominados costes de agencia, conectados a la gestión indirecta de servicios públicos. La incorporación de un tercero o gestor en relación con el decisor político, quien a su vez debe dar cuenta de sus actuaciones a sus representados-ciudadanos, obliga a introducir mecanismos de control (costes de *monitoring* o costes por supervisión de los servicios descentralizados), en un entorno en el que el gestor puede ver limitada su actuación por las restricciones contenidas en los contratos (costes de *bonding* o costes por la cooperación público-privada contratada) y en el que el decisor político, frecuentemente, no dispone de toda la información necesaria para desempeñar su función con plena responsabilidad social. La falta de formación técnica por parte de los políticos, así co-

mo la rotación en su cargo, son cuestiones a tener en cuenta a la hora de valorar este tipo de costes.

Desde la perspectiva del presente trabajo, nuestro análisis se centra en la relación entre las variables económico-financieras, y más en concreto las de carácter presupuestario y la adopción de uno u otro modelo de gestión.

#### FÓRMULAS PÚBLICAS Y PRIVADAS PARA LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA.

##### EXPERIENCIAS Y MODELOS DE REFERENCIA

La administración pública local española se va haciendo gradualmente más compleja y debe abordar actividades de características muy diversas, adoptando de manera creciente fórmulas descentralizadas para la gestión de sus servicios. Del mismo modo, los regímenes locales vigentes en los países de nuestro entorno contemplan fórmulas descentralizadas para la gestión de sus servicios públicos, a cargo tanto de entidades de carácter público como de organizaciones privadas.

Entre las experiencias de *carácter público*, cabe señalar como ejemplo las agencias británicas, las mancomunidades francesas —destinadas a la gestión de un único servicio público (SIVU) o de carácter múltiple (SIVOM)— o los muy antiguos y ya tradicionales entes públicos holandeses («WATERINGUES», «POLDERS» y «TOURBIERES»). Las agencias suecas constituyen otro buen ejemplo de gestión descentralizada de servicios públicos. Generalizadas al amparo de las reformas del sector público sueco llevadas a cabo durante el último cuarto del siglo xx, ofrecen un modelo descentralizado donde la administración local resultó ser pionera, especialmente en el área de los servicios sanitarios locales, introduciendo nuevas fórmulas de gestión, distintas a la gestión directa por la propia administración (V. Premfors, 1998: 150).

En cuanto a la *participación privada*, ésta se inserta dentro de la denominada *colaboración público privada* (CPP), que se revela como un instrumento poderoso e imprescindible para suprimir el buen gobierno y el nuevo modelo de gestión en los diferentes niveles de la administración pública. Así, más allá del objetivo transitorio de disimular o retrasar la aparición en las cuentas públicas de gastos y endeudamiento, de la CPP queda su importante papel en la financiación, la gestión y la modernización de las infraestructuras y los servicios públicos. Como ejemplo significativo podemos referirnos en nuestro país a la CPP en la financiación del Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT), donde la contribución de la financiación privada supone un porcentaje del 40%, frente al 60% de carácter presupuestario. El ámbito de la CPP resulta de hecho cada día más amplio, en cuestiones tales como la financiación de nuevas carreteras, la mejora de los servicios ferroviarios, la modernización de hospitales y la construcción de nuevas escuelas y viviendas sociales<sup>(2)</sup>.

Las modalidades de CPP son muy amplias<sup>(3)</sup> y los criterios utilizados para su clasificación son también diversos. Entre los criterios clasificativos nos resulta aquí especialmente rele-

(2) Véase a este respecto el informe elaborado por PriceWaterhouseCoopers en 2005, que defiende el recurso a la CPP considerando, entre otras, las ventajas derivadas de maximizar el uso de las capacidades del sector privado y en la posibilidad de que las transacciones no queden reflejadas en su totalidad en la contabilidad pública. El citado informe presta especial atención al uso de estas fórmulas en los países de la UE, situando a España en una posición intermedia en el recurso a estas prácticas, mientras que el Reino Unido lideraría el empleo de las mismas [disponible en [www.pwc.com/es](http://www.pwc.com/es)].

(3) Podemos encontrar un análisis de las diversas modalidades de CPP en Grimsey y Lewis (2002), desde la privatización en sentido estricto hasta las modalidades contractuales más evolucionadas, en las que la administración pública y el sector privado comparten riesgos y responsabilidades en la provisión de bienes y servicios públicos.



vante el de su repercusión presupuestaria, distinguiéndose entre *a)* modalidades con repercusión presupuestaria (como el sistema tradicional regulado en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, el sistema alemán, el peaje en sombra y el creación de empresas públicas y/o entes públicos); *b)* modalidades sin repercusión presupuestaria, dentro de las cuales existe una mezcla entre gestión pública y retribución privada, en el sentido de que el coste de la infraestructura es soportado por los usuarios de la misma y no por la generalidad de los contribuyentes; *c)* modalidades privadas, donde nos encontramos con la vieja y tradicional figura de la concesión; y *d)* modalidades mixtas, entre las que se incluyen todas aquellas fórmulas en las que se retribuye al ejecutor de las infraestructuras mediante una combinación de recursos públicos y privados. En otros casos se opta por clasificar las figuras público-privadas en la prestación de servicios públicos a partir de los sectores específicos en los que se opera<sup>(4)</sup>, encontrándonos con una casuística cada día más rica y diversificada, aunque en todos los casos aparecen unos riesgos y responsabilidades compartidos por la administración pública y el sector privado, en materia de provisión de bienes y servicios públicos, de manera especial en lo referente a las infraestructuras públicas.

Las experiencias concretas en materia de colaboración público privada son muy numerosas. Así, comenzando por las referencias más cercanas, cuales son las del caso español, podemos traer a colación ejemplos —a título meramente indicativo— de la utilización del «método alemán» para la financiación de infraestructuras, utilizado por la Administración del Estado en los casos de la autovía del Cantábrico y tramos de obras de nuevas autovías en las provincias de Tarragona, Albacete, Salamanca y Toledo; en comunidades autónomas encontramos ejemplos significativos en Murcia, en la Comunidad de Madrid (para algunos hospitales), y en la Comunidad Valenciana (infraestructuras, como los regadíos del Júcar-Vinalopó). Del empleo de modalidades diversas del peaje en sombra tenemos ejemplos diversos, como serían, considerando las mismas administraciones autonómicas señaladas, la carretera C-415 en Murcia, la M-45 y la M-407 en la Comunidad de Madrid y la red de alta capacidad de la Vega Baja, la autovía Valencia Losa del Obispo (CV-35) y concesiones administrativas con financiación capitativa del sector sanitario, en el caso de la Comunidad Valenciana. Mucho más amplia sería la lista de casos de encomienda de gestión, a través de empresas públicas sometidas a derecho privado, en áreas tales como la educción, la sanidad o la gestión del suelo<sup>(5)</sup>.

En el ámbito internacional, encontramos asimismo una gran diversidad de ejemplos y experiencias, entre las cuales resulta muy significativa para el sector local los proyectos desarrollados en el Reino Unido, como es el caso de las Organizaciones de Servicio Directo, creadas en los ochenta, que vinieron a suponer la contrapartida a nivel local de las Fundaciones Hospitalarias y los concursos de licitación para la prestación de servicios públicos susceptibles de explotación comercial<sup>(6)</sup>.

(4) En este punto resulta ilustrativa la aportación de Rosenau (2000), que presenta una clasificación de figuras contractuales para el caso concreto del Reino Unido, en función de los sectores específicos en los que éstos operan. Llegó a distinguir hasta diez áreas de actuación preferente, a saber: tecnología, energía, transportes, medioambiente, educación, salud, asistencia social, prisiones, apoyo legal y actividades a la comunidad. Las formas jurídicas utilizadas eran muy diferentes según la actividad a desarrollar.

(5) Por lo general estas empresas son 100% propiedad pública, con lo cual de privado solamente tienen el estar sometidas al derecho privado. Existen sin embargo ejemplos mixtos, con una participación privada significativa en el proceso, como es el caso de las Sociedades Estatales de Aguas, en las que se produce una combinación de recursos públicos y privados articulado a través de los convenios que estas sociedades suscriben con los particulares para la realización de obras hidráulicas.

(6) Véase Lapsley I, 2002.

#### ANÁLISIS EMPÍRICO DE LAS RELACIONES ENTRE MODELO ORGANIZATIVO Y VARIABLES ECONÓMICO-PRESUPUESTARIAS: EL ESTADO DE LA CUESTIÓN

No existen demasiados estudios que aborden la incidencia del diseño del modelo organizativo de las entidades públicas sobre las variables de tipo económico-presupuestario. Así, Connolly y Hyndman (2000) abordan el estudio de las fórmulas público-privadas en Inglaterra y Gales, justificando su existencia en una creciente flexibilidad, que tendría efectos en los estados contables de las agencias estudiadas (151 casos). Otros estudios empíricos que relacionan variables de tipo organizativo con variables estrictamente presupuestarias son los de Bradbury y Stephenson (2003), que correlacionan el tamaño del cuerpo electoral representado con el gasto municipal en 154 ayuntamientos del estado norteamericano de Georgia, y Giroux y McLelland (2003), que defienden la existencia de correlación entre la situación financiera-contable con la adopción de un determinado modelo de gerencia («Mayor-Council» *versus* «Council-Manager») para las grandes ciudades norteamericanas. Por su parte, y para la administración local danesa, Christoffersen y Padam (2003) investigan las causas explicativas de la elección entre dos modelos alternativos de gestión: la prestación directa por la propia administración local y, la contratación en el mercado con un agente privado. El análisis de los datos referidos a un total de 275 municipios para el ejercicio 1997, tratados mediante la metodología del análisis multivariante, les permite concluir que las hipótesis que mejor explicarían el modelo de gestión serían la orientación al mercado de la administración (característica referida a la cultura organizativa o predisposición favorable a la modernización) y, la dependencia económica de los ciudadanos respecto del sector público. Esta última variable es medida a través de las transferencias y fondos que los ciudadanos reciben del sector público en general. Cuanto mayor resulta la dependencia, mayor es también la resistencia de los ciudadanos a la adopción de fórmulas que supongan la participación del sector privado.

En el ámbito de la administración territorial no local Poterba y Rueben (2001) analizan el impacto de la situación presupuestaria de los estados federales norteamericanos para el período 1988 a 1998 con variables de tipo organizativo-legal, concretamente con el marco legal existente en materia financiera. El tipo de interés pagado por la deuda es comparado con el indicador de la situación presupuestaria, así como con el marco legal regulador de la actividad financiera de cada estado. El estudio permite concluir que los estados con normas que obligan al equilibrio presupuestario, junto con aquéllos con déficits más reducidos, resultaron ser también los que menores tipos de interés pagaron por su deuda. Esto es, la disciplina presupuestaria, así como la mera existencia de un marco legal de estabilidad, se premian por el mercado con condiciones financieras más ventajosas.

No obstante, para la administración autonómica española Alcalde y Vallés (2002) realizan un estudio que permite obtener conclusiones bien distintas. En su trabajo plantean la estimación del modelo de oferta crediticia de las Comunidades Autónomas a partir de hipótesis institucionales, fiscales y de capacidad de pago y económicas. La construcción de algunas de estas hipótesis se realiza a partir de los datos presupuestarios publicados por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales y del nivel de endeudamiento publicado por el Banco de España para el período comprendido entre los ejercicios 1990 a 1995. La estimación del modelo planteado, —la hipótesis nula a contrastar supone que, atendiendo al contexto institucional del endeudamiento autonómico, debería poder explicarse la prima de riesgo que soporta cada Comunidad Autónoma como una función no lineal del nivel de endeudamiento, de los elementos institucionales y de algunos factores



que influyen en el riesgo de insolvencia—, se resuelve de forma que la prima de riesgo no asigna un mayor coste a las administraciones más endeudadas. La estabilidad presupuestaria no se vería así premiada específicamente con un menor coste financiero.

Otro estudio en el entorno de la administración territorial española que aborda la investigación empírica de variables relacionadas con la disciplina presupuestaria, aunque no la relaciona específicamente con el modelo organizativo de la administración, sería el de Bastida, J., y Benito, B. (2005) quienes analizan las variables que mejor explicarían el endeudamiento local a partir de un estudio realizado sobre una muestra de 180 ayuntamientos de la Comunidad Autónoma Valenciana para el período 1994-2000. Aplicando la econometría de regresiones de datos de panel, concluyen que las variables que mejor explican el recurso al endeudamiento son el resultado presupuestario no financiero, los ingresos de capital y los gastos de capital.

Estos mismos autores<sup>(7)</sup> analizan la descentralización en la gestión de los servicios públicos en relación a la representatividad de los estados contables. Su estudio, centrado en la necesidad de definir un perímetro de consolidación de manera que queden incluidas todas aquellas entidades sobre las que la entidad principal ejerza algún control, ya apunta la necesidad de realizar un seguimiento de la prestación externalizada de los servicios públicos, lo que cabe interpretar como un evidente recelo a las repercusiones sobre la disciplina presupuestaria y financiera, en términos consolidados, de estas fórmulas de gestión.

Para la administración autonómica española, Benito, B.; Brusca, I., y Montesinos, V. (2004) analizan el endeudamiento en busca de sus variables explicativas: económicas, presupuestarias y de tipo institucional. Entre los resultados obtenidos destaca que las Comunidades Autónomas con mayores competencias tienen mayores niveles de endeudamiento. También el PIB generado y el gasto total destinado a transferencias parecen variables que originan diferencias en el nivel de endeudamiento. En este sentido queremos hacer constar que el gasto presupuestario destinado a transferencias de una administración pública se encontrará en gran medida relacionado con su nivel de descentralización, en muchas de las modalidades normalmente utilizadas, de tal forma que altos niveles de descentralización obligarán a un gasto elevado en los capítulos de transferencias, en los casos de organismos y demás entes dependientes de la administración, ya que éstos suelen financiarse en gran medida con estas subvenciones, al dedicarse frecuentemente a la prestación de actividades ajenas al mercado y, por lo tanto, en las que no es de aplicación el mecanismo de precios derivados de dicho mercado.

Balaguer Coll, Prior Jiménez y Tortosa-Ausina (2006) estudian la existencia de conexiones entre la eficiencia y la descentralización en los municipios españoles de más de 1.000 habitantes a partir de un estudio empírico realizado con la metodología DEA y para datos correspondientes al período 1995 a 2000. Es cierto que los aspectos estudiados por este trabajo sólo se corresponden parcialmente con los planteados en nuestra investigación, pues aunque se incorporan variables de tipo presupuestario (capítulos de la clasificación económica de gastos) para la caracterización de la eficiencia en términos de costes, el concepto de descentralización estudiado por dichos autores se refiere a su vertiente administrativa —competencias traspasadas entre los diferentes niveles de administración pública— y no a su vertiente funcional —tamaño y forma de gestión dentro de la asignación competencial a

(7) Benito, B., y Bastida, J. (2003).

un determinado nivel de la administración, en este caso el local—. No obstante, los resultados de la investigación citada permiten vincular mayores niveles de descentralización administrativa con una mayor eficiencia en términos de costes.

Una variación del estudio anterior permite estudiar la existencia de vinculación entre «eficiencia» y «calidad» (Balaguer Coll; Vela Bargues y Prior Jiménez, 2002a; Balaguer Coll, Vela Bargues y Prior Jiménez, 2002b). Mediante la metodología DEA, y para una muestra de municipios de la Comunidad Valenciana, se identifican ciertas variables, «presión fiscal per cápita» y «nivel de ingresos por transferencia per cápita» que afectan al nivel de eficiencia obtenido.

El estudio que aquí presentamos hay que situarlo así dentro del marco de los conceptos teóricos considerados y en línea con el tipo de investigaciones empíricas comentadas, con el objetivo de medir y evaluar el impacto presupuestario de la adopción de una estructura organizativa descentralizada en los grandes municipios españoles, en el periodo 2001-2005.

### 3. ANÁLISIS DE LOS GRANDES MUNICIPIOS ESPAÑOLES: LA POBLACIÓN Y LAS VARIABLES A CONSIDERAR

El estudio empírico que presentamos se ha desarrollado a partir de la información disponible para los municipios españoles con población superior a los 100.000 habitantes, con la finalidad de contrastar la existencia de relaciones entre el grado de descentralización administrativa alcanzado por cada uno de esos ayuntamientos y su nivel de disciplina presupuestaria. Si esta relación puede ser confirmada, la investigación tratará de establecer el tipo de relación existente entre ambas variables, esto es, en qué medida la disciplina presupuestaria se corresponde con mayores, o en su caso menores, niveles de descentralización administrativa, y viceversa. En los apartados siguientes se analizan las características fundamentales y la metodología del análisis empírico efectuado.

#### LA POBLACIÓN

El uso de fórmulas descentralizadas de gestión en los municipios de mayor tamaño justifica la elección de los municipios con más de 100.000 habitantes para la realización del estudio. La población considerada ha estado así constituida por 56 grandes municipios, principalmente capitales de provincia y ciudades del entorno metropolitano de Madrid y Barcelona.

No obstante la característica común de su gran tamaño, es cierto que en los entes locales analizados coexisten características y realidades políticas y socioeconómicas diferentes. Sin embargo, adoptamos como premisa que el diferente tamaño poblacional constituye el principal factor de homogeneidad y el determinante de una mayor o menor implicación de los municipios en nuevas fórmulas de gestión, como es el caso de la descentralización organizativa. Así parecen confirmarlo los datos disponibles sobre unidades de gestión descentralizada creadas en los municipios españoles<sup>(8)</sup>. Este criterio es igualmente el aplicado por la normativa de régimen local española, que estratifica los municipios conforme al criterio tamaño poblacional, tanto en lo relativo a la financiación, como a los servicios públicos de

---

(8) El censo de entes locales de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales del Ministerio de Economía y Hacienda para 2001 establece que tan sólo 530 entes locales dependientes, de un total de 2.523, se refieren a municipios menores de 5.000 habitantes.

obligada prestación por parte de los ayuntamientos. (Art. 26.1 de la LRRL.). Así pues, aun cuando la opción por fórmulas descentralizadas de gestión es una decisión organizativo-política, lo cierto es que el tamaño poblacional supone un elemento relevante, de tal forma que, a mayor tamaño, generalmente existirán más estímulos y factores favorables a la asunción de mayores niveles de servicios públicos y, consecuentemente, a la implantación de modelos descentralizados para la prestación de dichos servicios.

#### LAS VARIABLES

Las variables elegidas para medir la disciplina presupuestaria son un conjunto de indicadores de naturaleza presupuestaria y financiera elaborados a partir de la información referida a las liquidaciones de presupuesto de los ayuntamientos estudiados. Por otra parte, para medir la descentralización administrativa hemos optado por construir un índice de elaboración propia a partir de la información proporcionada por el censo de entes locales disponible en la web del Ministerio de Economía y Hacienda, cuyas características describiremos con posterioridad.

- *Las variables de disciplina presupuestaria*

Aún considerando los indicadores legales de estabilidad presupuestaria como variables representativas de la disciplina financiera de un municipio, a los efectos de nuestro estudio utilizaremos un concepto más amplio de disciplina presupuestaria. Así pues, consideraremos la «estabilidad presupuestaria» como el cumplimiento de los objetivos establecidos al respecto por la normativa española, en el marco de las políticas europeas de convergencia presupuestaria, que se concretan en dos variables específicas: consecución de un déficit presupuestario cero y control del endeudamiento público, medidas ambas variables conforme a la metodología del Sistema Europeo de Cuentas (SEC) del año 1995<sup>(9)</sup>. Sin embargo, utilizaremos el término «disciplina presupuestaria» como el referente de un concepto más amplio que el anterior, comprensivo de un conjunto de prácticas presupuestarias, financieras y de control orientadas a mantener la actividad económico-financiera pública dentro de parámetros generalmente aceptados como determinantes de una «buena salud» financiera para el sistema económico.

De acuerdo con la actual normativa legal española, la definición de los parámetros de sostenibilidad financiera para el sector local se concretan en las dos variables siguientes:

- Déficit cero (arts. 3.1., 19 y 20 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria); y
- Mantenimiento de la deuda financiera en los niveles establecidos por la LRHL: 110% de los ingresos corrientes por derechos liquidados (artículo 53.2 del Texto Refundido de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004) y ahorro neto no negativo (art. 53.1 del Texto Refundido de la Ley anteriormente citada).

No obstante, con independencia de la definición legal de dichos parámetros, creemos conveniente definir un conjunto más amplio de variables presupuestarias y financieras, así co-

---

(9) El marco normativo español referido a la estabilidad presupuestaria para Corporaciones Locales se concretó en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, la cual ha sido modificada posteriormente por la Ley 15/2006, de 26 de mayo, en orden a flexibilizar sus exigencias de acuerdo con la evolución cíclica de la economía.

mo los valores objetivos de las mismas a efectos de considerar si un ente público local se encuentra o no en situación de equilibrio o salud financiera. La Tabla I muestra las variables de nuestro estudio indicando tanto el concepto y formulación de cada una, como los valores objetivos y la utilidad de las mismas en el análisis presupuestario-financiero.

**TABLA I**

**LAS VARIABLES INDICATIVAS DE LA DISCIPLINA PRESUPUESTARIA: FORMULACIÓN, VALORACIÓN Y UTILIDAD**

<i>Variable</i>	<i>Concepto</i>	<i>Formulación</i>	<i>Valor objetivo</i>	<i>Utilidad para la medición de la disciplina presupuestaria</i>
<b>Déficit/ Superávit no financiero</b> <i>(sobre ingresos corrientes)</i>	Capacidad o necesidad de financiación de un ente público derivada de sus operaciones no financieras.	Capítulos de ingresos no financieros (I a VII) menos capítulos de gastos no financieros (I a VII). <i>(entre ingresos corrientes)</i>	Se considera que hay estabilidad presupuestaria si es positivo (superávit) o igual a cero.	Determina las necesidades de endeudamiento, así como las posibilidades de aumentar o disminuir el nivel de servicios públicos prestados.
<b>Ahorro Bruto</b> <i>(sobre ingresos corrientes)</i>	Posición de equilibrio o desequilibrio derivada de las operaciones corrientes presupuestarias.	Capítulos de ingresos por operaciones corrientes (I a V) menos capítulos de gastos corrientes (I a IV) <i>(entre ingresos corrientes)</i>	Se considera que hay estabilidad presupuestaria si es positivo.	Determina la suficiencia o insuficiencia de los ingresos corrientes para hacer frente a los gastos corrientes, y con ello la posibilidad de generar un excedente propio de recursos para fines distintos a la cobertura de operaciones ordinarias.
<b>Ahorro Neto</b> <i>(sobre ingresos corrientes)</i>	Posición de equilibrio o desequilibrio derivada de las operaciones corrientes presupuestarias, así como de las obligaciones por amortizaciones financieras.	Ahorro Bruto menos gasto anual por amortizaciones financieras (capítulo IX de gastos) <i>(entre ingresos corrientes)</i>	Se considera que hay estabilidad presupuestaria si es positivo o igual a cero.	Determina la suficiencia de los ingresos corrientes para hacer frente a los gastos corrientes, así como la compatibilidad de la posición financiera con la estructura presupuestaria. (O posibilidad de hacer frente a la deuda financiera con los recursos presupuestarios destinados a tal fin).
<b>Carga Financiera</b> <i>(sobre ingresos corrientes)</i>	Compromisos a los que una administración local debe hacer frente como consecuencia de la contratación y mantenimiento de unos determinados pasivos financieros	Gastos derivados del servicio de la deuda (capítulos III y IX) <i>(entre ingresos corrientes)</i>	Se considera que hay estabilidad presupuestaria si es inferior al 25% de los ingresos corrientes, valorando positivamente la consecución de ratios significativamente bajas.	Determina el porcentaje de recursos que una administración debe destinar al pago de su deuda limitando otras posibilidades de gasto tales como la inversión. Asimismo permite valorar la capacidad de contratar nuevo endeudamiento financiero.
<b>Variación Neta de Pasivos Financieros</b> <i>(sobre ingresos corrientes)</i>	Posición neta por contratación y reembolso de pasivos financieros para un ejercicio económico	Capítulo IX de ingresos menos capítulo IX de gastos <i>(entre ingresos corrientes)</i>	Valoraremos positivamente posiciones negativas o positivas relativamente bajas.	Determina si la administración local está aumentando el saldo vivo de deuda (con signo positivo), o bien está amortizando en mayor medida a la deuda que contrata (con signo negativo) y con ello disminuyendo su posición neta financiera.

FUENTE: Elaboración propia.

Los valores de las cinco variables consideradas se han calculado para los 56 ayuntamientos de nuestro estudio durante un período comprendido entre 2001 y 2005, último año disponible para la totalidad de dicha muestra. Nuestra fuente de información ha sido la base de datos de liquidaciones de ayuntamientos de la Dirección General de Financiación Territorial del Ministerio de Economía y Hacienda<sup>(10)</sup>. Con respecto a la información utilizada creemos conveniente destacar que se trata de información consolidada referente a la administración general local y sus respectivos organismos autónomos. El método de consolidación empleado, conforme a lo manifestado por el Ministerio, consiste en una sencilla eliminación de las transferencias internas, lo que permite obtener el agregado del grupo dejando fuera tan sólo a las empresas públicas participadas no sujetas al régimen presupuestario.

Los valores obtenidos para los cinco indicadores ponen de manifiesto algunas cuestiones que conviene precisar. Los procesos de refinanciación de la deuda financiera contratada a largo plazo resultan muy frecuentes en nuestros municipios, a fin de acomodar los préstamos y demás instrumentos financieros a las condiciones más ventajosas ofrecidas por el mercado financiero. Así pues, el Capítulo IX del presupuesto de gastos, «variación de pasivos financieros» recogerá tanto la cuota de amortización efectivamente soportada en el ejercicio, como el importe de la deuda que se refinancia (importe éste que también aparecerá como deuda nueva contratada en el Capítulo IX del presupuesto de ingresos). Así pues, la utilización del Capítulo IX de gastos para la construcción de indicadores tales como la carga financiera o el ahorro neto distorsionará el valor de dichas ratios, a no ser que seamos capaces de depurar de dicho capítulo el saldo por deuda refinanciada. Puesto que no existe estadística alguna disponible sobre estos saldos, desistiremos de utilizar los citados indicadores, aún cuando desde una perspectiva teórica resultan especialmente válidos para valorar la salud financiera de una administración local.

No obstante, el indicador de «variación neta de pasivos financieros» puede sernos de cierta utilidad para suplir la información anterior, puesto que arroja información de tipo financiero (nivel de endeudamiento soportado) mediante la medida de la variación anual del montante total de deuda. Un valor positivo en el indicador nos revela un incremento neto en la posición acreedora de la administración (se endeuda en mayor medida en que amortiza deuda), mientras que un valor negativo será fiel reflejo de una administración en proceso de reducción de su deuda. Además, al considerar el Capítulo IX tanto desde la perspectiva del gasto como del ingreso, la «variación neta de pasivos financieros» nos permite prescindir del efecto presupuestario provocado por los citados procesos de refinanciación o recontractación de la deuda.

- *El índice de descentralización administrativa*

A fin de medir el grado de descentralización administrativa alcanzado por cada uno de los 56 ayuntamientos, hemos diseñado un índice que recoge información relativa al número de entes dependientes, tipo de ente conforme a su naturaleza jurídica y tipo de actividad desarrollada por cada ente. La información para la elaboración del índice procede de las fichas individualizadas de inventario municipal que el Ministerio de Economía y Hacienda mantiene actualizadas conforme al último censo local, el correspondiente a enero de

(10) Disponible en <http://serviciosweb.meh.es/apps/EntidadesLocales/>

2005<sup>(11)</sup>. La naturaleza no periódica del citado índice hace que no esté disponible para todos los ejercicios para los que hemos calculado los valores de los indicadores presupuestario-financieros, circunstancia que impide tomar un valor promedio del mismo. No obstante, creemos que el valor de los datos aportados por el inventario local bien puede representar el nivel de descentralización de los ayuntamientos en el corto plazo, puesto que la creación de nuevos entes (altas) suele requerir de un período de puesta en marcha, no sólo en su vertiente jurídica (creación del propio ente), sino también económica (inicio de las actividades y gestión del presupuesto).

La formulación del índice sería:

$$I.D. = n + F.C. tip + F.C. sec$$

Donde

*I.D.* = Índice de descentralización.

*n* = Número total de entes dependientes.

*F.C. tip* = Factor corrector según la tipología del ente dependiente.

*F.C. sec* = Factor corrector según sector económico.

*F.C. tip* (factor corrector según tipología de ente dependiente)

La tipología de los entes dependientes se refiere a la clasificación de los mismos en dos grandes grupos:

- a) Los organismos sujetos al régimen contable-presupuestario, de contratación y de control propio de la administración pública (organismos autónomos administrativos o comerciales, patronatos y fundaciones, etc.); y
- b) Aquellos entes sujetos al régimen contable, de contratación y de control propio de las empresas, manteniendo tan sólo obligaciones diferenciadas en cuestiones concretas, referidas especialmente a presentación o rendición de información contable, conforme a lo dispuesto en la LRHL<sup>(12)</sup> (sociedades anónimas y de responsabilidad limitada, entidades públicas empresariales, etc.).

Entendemos que los entes dependientes que pertenecen al segundo grupo, y que por lo general adoptarán forma mercantil, suponen un evidente mayor grado de descentralización, respecto de los primeros, al alejarse en mayor medida de la rigidez del régimen presupuestario, contable y fiscalizador propio de la administración general en las entidades públicas. Es por ello por lo que hemos introducido un factor corrector, establecido como:

$$F.C. tip = O + 2 \times SM$$

Donde:

*O* = Número de organismos sin forma mercantil (tipo a).

*SM* = Número entidades sometidas a régimen mercantil (tipo b).

(11) El inventario municipal se encuentra disponible en <http://serviciosweb.meh.es/apps/ispl/>

(12) Sobre la formación del presupuesto (art. 145.1.c; 147.1.c; 149.3), sobre la contabilidad (art. 181.2; 185.2), sobre los estados y cuentas anuales (art. 190.1.c, art. 190.3); sobre el control y la fiscalización (art. 194, 201.1)



### F.C. sec (Factor corrector sector económico)

Los distintos sectores económicos en los que operan los entes locales dependientes condicionan el uso más o menos intensivo de recursos públicos. De todos es conocida la existencia de sectores intensivos en gasto de capital, tales como la vivienda o el urbanismo, frente a otros sectores donde las necesidades de capital resultan menores. Si bien es cierto que todos los servicios públicos requieren de una inversión en equipos para su normal funcionamiento, distinguiremos aquí entre aquéllos donde se lleva a cabo una inversión cíclica temporalmente coincidente con la vida útil de los equipos, de aquellos otros servicios o áreas de actividad cuyo gasto presupuestario debe planificarse considerando cada año nuevas inversiones, conectadas con aspectos tales como las infraestructuras públicas y la innovación, por importes muy significativos, y cuya realización se prolongará normalmente a lo largo de varios ejercicios económicos.

El objetivo con este factor es introducir distinto peso a los sectores de actividad con mayor incidencia en la descentralización del gasto, considerando como tales aquéllos que exigen mayores recursos presupuestarios<sup>(13)</sup>. Se considera pues que el grado de descentralización administrativa será mayor cuanto mayores sean los presupuestos gestionados por los entes dependientes resultado del proceso descentralizador, en los que se desarrollen actividades más intensivas en gasto.

Por otra parte, y también en relación con el sector económico en el que operan los entes dependientes, creemos relevante clasificar las actividades según se trate de actividades incluidas dentro de las competencias municipales (art. 25 LRBRL) o no, en cuyo caso se trataría de actividades impropias. En este sentido consideramos que, en la medida en que los entes locales dependientes presten «servicios públicos locales» el grado de descentralización será mayor, puesto que estaremos en presencia de una auténtica gestión descentralizada de actividades que obligatoriamente debe prestar el ayuntamiento. Por su parte, una situación en la que abunden los entes dependientes dedicados a actividades impropias resultaría menos estable en el tiempo, respondiendo a estrategias puntuales, que pueden ser resueltas mediante la venta de la participación municipal ante la aparición de dificultades económicas.

De acuerdo con los criterios planteados, hemos clasificado las actividades realizadas por los entes dependientes de nuestra muestra en los siete grupos siguientes:

- *Grupo I.* Entes dedicados a prestar servicios públicos en materia de *Ocio, Cultura y Deportes*.
- *Grupo II.* Entes dedicados a prestar servicios públicos de carácter social en áreas tales como la *Infancia, Mayores, Mujer y Educación*.
- *Grupo III.* Entes dedicados a prestar servicios básicos de abastecimiento: *Agua, limpieza, reciclado de residuos, cementerios,...*
- *Grupo IV.* Entes dedicados a la *promoción económica del municipio*.
- *Grupo V.* Entes dedicados a prestar el servicio de *Transporte Urbano de viajeros*.
- *Grupo VI.* Entes dedicados a la *Vivienda y el Urbanismo*.
- *Grupo VII.* Entes dedicados a *actividades varias*, o prestación de lo que hemos denominado «servicios impropios».

(13) Lógicamente se trata de una presunción que para algún caso particular puede no resultar adecuada, si bien, en términos medios, resulta significativa y mantiene su validez.

La clasificación realizada se fundamenta en parte en la enumeración de las competencias y servicios públicos municipales que la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local realiza en sus artículos 25 y 26. Dicha enumeración responde a un criterio de tamaño poblacional, de tal forma que cuando un municipio tiene más población, debe prestar mayores servicios públicos. De forma diferenciada podemos identificar nuestros grupos con las siguientes referencias legales: *Grupo I, letra «m», artículo 25; Grupo II, letra «n», artículo 25; Grupo III, letra «j», artículo 25, y letra «a», artículo 26; Grupo IV, letra «k», artículo 25; Grupo V, letra «ll», artículo 25, y letra «d», artículo 26; y, finalmente, el Grupo VI, con la letra «d» del artículo 25.* El grupo VII, lógicamente no se identifica con ninguna competencia legal pues recoge lo que hemos denominado servicios impropios. Para nuestra clasificación hemos combinado la citada enumeración legal con otros dos criterios: la agrupación de áreas competenciales según la fórmula observada como más frecuentemente empleada (fundaciones, patronatos, sociedad mercantil, etc, según los casos) y la delimitación de aquellas áreas intensivas en gastos de capital (grupos V y VI) respecto de aquellas otras donde la inversión necesaria, a priori, no resulta especialmente significativa respecto de su presupuesto total (resto de grupos).

A partir de esta clasificación, este factor corrector se cuantifica como:

$$F.C. \text{ sec} = 1 \times G_1 + 2 \times G_2 + 0,5 \times G_3$$

Donde

$G_1$  = Total entes con actividad en los Grupos I al IV.

$G_2$  = Total entes con actividad en los Grupos V y VI.

$G_3$  = Total entes con actividad en el Grupo VII.

La aplicación de éste índice a nuestra muestra nos permite obtener los valores expuestos en la Tabla II.

TABLA II  
CÁLCULO DEL ÍNDICE DE DESCENTRALIZACIÓN

	<i>n.º entes</i>	<i>FC tip</i>	<i>FC sec</i>	<i>I.D.</i>
Coruña (A)	2	3	2	7
Albacete	6	7	8	21
Alcalá de Henares	6	8	7	21
Alcorcón	5	7	6	18
Algeciras	11	16	14	41
Alicante/Alacant	9	10	11	30
Almería	5	6	6	17
Badajoz	6	8	7	21
Badalona	11	16	12	39
Barcelona	30	49	33	112
Bilbao	20	36	23	79
Burgos	5	6	5,5	16,5
Cádiz	14	22	15,5	51,5
Cartagena	12	14	12,5	38,5
Castellón de la Plana	5	7	6	18

(Continúa pág. sig.)

**TABLA II (Cont.)**  
**CÁLCULO DEL ÍNDICE DE DESCENTRALIZACIÓN**

	<i>n.º entes</i>	<i>FC tip</i>	<i>FC sec</i>	<i>I.D.</i>
Córdoba	11	17	14	42
Dos Hermanas	3	5	2,5	10,5
Elche/Elx	7	11	9	27
Fuenlabrada	8	11	10	29
Getafe	4	7	5,5	16,5
Gijón	15	27	18	60
Granada	15	21	17 53	
Hospitalet de Llobregat (L')	2	4	2	8
Huelva	11	18	14	43
Jaén	14	20	16	50
Jerez de la Frontera	17	28	18,5	63,5
Palmas de Gran Canaria (Las)	12	22	14	48
Leganés	2	4	3	9
León	6	12	5,5	23,5
Lleida	11	15	11,5	37,5
Logroño	2	4	3	9
Madrid	21	32	25,5	78,5
Málaga	17	25	20	62
Marbella	18	34	20	72
Mataró	8	11	9	28
Móstoles	4	7	5	16
Murcia	6	9	8	23
Ourense	2	3	2	7
Oviedo	3	6	4	13
Palma de Mallorca	17	23	20	60
Pamplona/Iruña	7	12	7,5	26,5
Sabadell	6	9	7	22
Salamanca	4	6	5	15
San Cristóbal de La Laguna	10	17	11,5	38,5
San Sebastián-Donostia	22	36	22	80
Santa Coloma de Gramenet	6	9	6	21
Santa Cruz de Tenerife	12	20	13,5	45,5
Santander	8	15	8	31
Sevilla	13	22	16	51
Tarragona	8	21	10	39
Terrassa	13	22	15	50
Valencia	13	17	16	46
Valladolid	10	17	10,5	37,5
Vigo	5	6	6	17
Vitoria-Gasteiz	15	27	16,5	48,5
Zaragoza	14	24	12	50

#### 4. LA HIPÓTESIS DE DEPENDENCIA ENTRE DESCENTRALIZACIÓN Y DISCIPLINA PRESUPUESTARIA: METODOLOGÍA PARA SU ANÁLISIS Y CONTRASTACIÓN

A partir de las medidas de disciplina presupuestaria y descentralización para el conjunto de municipios españoles de más de 100.000 habitantes hemos planteado el contraste de la hipótesis de dependencia entre ambas medidas. Así pues, si el grado de descentralización alcanzado por un municipio puede explicarse en parte como resultado de una baja disciplina presupuestaria, trataremos de verificarlo por medio de un modelo de regresión lineal entre la medida de la descentralización (variable dependiente) y las variables de disciplina presupuestaria «ahorro bruto», «déficit o superávit no financiero» y «variación neta de pasivos financieros» que actuarán como variables predictoras.

Junto con las tres variables de disciplina presupuestaria anteriores hemos optado por incorporar la variable «tamaño poblacional» como una variable independiente más, para poder verificar con ello si existe relación entre el tamaño del municipio y la tendencia a la descentralización, derivada de la tensión generada por la asunción de servicios más allá de los estrictamente legales. La inclusión del tamaño como variable predictora permite así incorporar una de las principales características diferenciadoras de la población objeto de nuestro estudio, como lo es el citado tamaño poblacional, oscilante en un amplio intervalo comprendido entre los 100.000 y los más de 3.000.000 de habitantes.

El método de contraste elegido se plantea por medio de un análisis de regresión lineal entre la variable dependiente «Índice de descentralización administrativa» y las variables independientes siguientes:

$V_1$  = Ahorro Bruto.

$V_2$  = Déficit no financiero.

$V_3$  = Variación Neta de Pasivos Financieros.

Las variables  $V_1$  a  $V_3$  se han calculado tomando el valor medio alcanzado para el período 2001-2005, expresado en términos porcentuales respecto de los ingresos corrientes. La consideración de las variables de disciplina presupuestaria en porcentaje sobre sus ingresos corrientes liquidados permite relativizar los valores respecto del tamaño presupuestario de cada ayuntamiento, lo que posibilita la comparación entre entes de diferente tamaño y volúmenes presupuestarios. Asimismo, la consideración de valores medios para un período de cinco ejercicios permite valorar una tendencia eliminando posibles desajustes presupuestarios puntuales referidos a un único ejercicio.

$V_4$  = Tramo poblacional al que pertenece el municipio.

Los tramos poblacionales utilizados se corresponden a grupos de ayuntamientos con población similar y, en consecuencia similares necesidades de servicios. En concreto hemos considerado cinco tramos:

*Tramo I:* Municipios con población comprendida entre los 100.000 y los 150.000 habitantes.

*Tramo II:* Municipios con población comprendida entre los 150.001 y los 200.000 habitantes.

*Tramo III:* Municipios con población comprendida entre los 200.001 y los 300.000 habitantes.

*Tramo IV:* Municipios con población comprendida entre los 300.001 y los 500.000 habitantes.

*Tramo V:* Municipios con población superior a los 500.000 habitantes.

Así pues la ecuación del modelo a verificar será:

$$ID = \beta_1 + \beta_2 V_1 + \beta_3 V_2 + \beta_4 V_3 + \beta_5 V_4 + u$$

Donde «u» es el término de perturbación aleatoria y las  $\beta$  representan la forma en que la variable independiente se relaciona con las variables dependientes propuestas.

Una vez ajustado el modelo de regresión dispondremos de una medida de bondad del ajuste a través de los estimadores mínimo-cuadráticos (ver Tablas 3 y 4), cuya fórmula será:

$$R^2 = \frac{\hat{ID}' ID}{ID' ID} = \frac{\hat{\beta} V V \hat{\beta}}{ID' ID} = \frac{\hat{\beta} V ID}{ID' ID}$$

(expresado en desviaciones respecto a la media)

La aplicación del modelo nos permite obtener los siguientes resultados:

**TABLA III**  
**RESUMEN DE RESULTADOS DEL MODELO**

Resumen de resultados: <i>R</i> = 0,637 <i>R cuadrado</i> = 0,405 <i>R cuadrado corregida</i> = 0,358 <i>Error típico de la estimación</i> = 17,76501
---

FUENTE: Elaboración propia mediante análisis de regresión lineal.

**TABLA IV**  
**ANOVA (CON EL ÍNDICE COMO VARIABLE DEPENDIENTE)**

Modelo	Suma de cuadrados	Gl	Media cuadrática	F	Significación
Regresión	10.962,478	4	2740,619	8,684	0,000
Residual	16.095,379	51	315,596	4	
Total	27.057,857	55			

FUENTE: Elaboración propia mediante análisis de regresión lineal.

Analizando el resumen de los resultados de la aplicación, los valores de *R* y *R cuadrado* ponen de manifiesto que las variables elegidas como predictoras efectivamente explican el comportamiento del Índice o nivel de descentralización, si bien no de forma total o exclusiva, lo que nos lleva a reconocer la existencia de otras variables, distintas a las de disciplina presupuestaria, como determinantes del nivel de descentralización alcanzado por un Ayuntamiento.

Con vistas a confirmar la existencia de relación entre la descentralización y los factores determinantes de la disciplina financiera, hemos analizado los coeficientes y niveles de significación en el modelo de regresión propuesto para cada una de las variables independientes, obteniendo los siguientes resultados:

TABLA V  
ANÁLISIS DE LOS COEFICIENTES Y NIVELES DE SIGNIFICACIÓN DEL MODELO

MODELO	COEFICIENTES NO ESTANDARIZADOS		COEFICIENTES ESTANDARIZADOS	T	SIGNIFICACIÓN
	B	Error típico	Beta		
(constante)	27,501	5,833		4,715	0,000
Ahorro Bruto	-119,167	30,113	0,593	-3,957	0,000
Variación Neta de Pasivos Financieros	-30,281	34,811	-0,094	-0,870	0,388
Déficit no financiero	-105,665	31,154	-0,515	-3,392	0,001
Tramo poblacional	4,928	1,943	0,290	2,536	0,014

FUENTE: Elaboración propia mediante análisis de regresión lineal.

Los resultados expuestos identifican claramente la existencia de relación lineal de las variables presupuestarias, Ahorro Bruto y Déficit o Superávit no financiero, así como de la variable Tamaño poblacional con el Índice de descentralización. En concreto, podemos medir la significación estadística de cada variable a través de la *prueba-t* o cociente entre el coeficiente de regresión estimado y su error estándar. Siempre que éste se sitúe en términos absolutos por encima del dos, podremos concluir que las variables comparadas son estadísticamente significativas, verificándose la hipótesis de relación lineal entre ambas. Los valores alcanzados por las variables citadas resultan muy significativos.

No obstante, la variable «Variación neta de pasivos financieros» que *a-priori* habíamos considerado de utilidad para medir la disciplina presupuestaria y, con ello el nivel de descentralización, no resulta significativa para explicar el comportamiento del Índice. No queremos descartar su utilidad como indicador de «salud financiera», si bien es obligado reconocer que aporta una visión del nivel de endeudamiento de carácter flujo lejana al concepto más amplio de endeudamiento que supondría contar con el saldo vivo de deuda individualizada para cada uno de los ayuntamientos de nuestro estudio.

Asimismo, es necesario reconocer que la salud financiera de un ente local necesariamente está relacionada con su salud presupuestaria. Déficit y deuda pública son, por pura aritmética presupuestaria, las dos caras de una misma moneda, incurrido en un déficit presupuestario, son los activos y pasivos financieros los capítulos que deben equilibrar el saldo presupuestario. Dicho de otro modo, el valor predictivo de la descentralización alcanzada por un ayuntamiento que muestran las variables presupuestarias debería ser también válido para las variables financieras. Conceptualmente así estamos convencidos de ello, aunque hemos de concluir que los datos públicos disponibles si bien nos permiten medir la situación presupuestaria con relativa facilidad, no nos ofrecen las magnitudes financieras que necesitaríamos para llevar a cabo un análisis más completo. La falta de información sobre los saldos de deuda viva y sus importes refinanciados<sup>(14)</sup> nos impiden así conocer la posición de endeudamiento en términos de *stock* de los ayuntamientos considerados y con ello limitan el alcance de nuestro análisis.

(14) Las estadísticas sobre endeudamiento local publicadas por el Banco de España no ofrecen información individualizada por ayuntamiento, limitándose a ofrecer datos agregados.



Finalmente, y para reforzar la validez de las variables utilizadas en nuestro modelo que han resultado explicar de forma significativa el comportamiento del Índice o variable dependiente, hemos procedido a comprobar la no existencia de multicolinealidad mediante el cálculo de los estadísticos de colinealidad: Tolerancia y FIV, que se adjuntan en la Tabla VI. Los valores obtenidos por éstos (valores de tolerancia lejanos al 0) nos permiten alejar la posibilidad de relación lineal entre las variables independientes.

TABLA VI  
 ESTADÍSTICOS DE COLINEALIDAD

MODELO	ESTADÍSTICOS DE COLINEALIDAD	
	Tolerancia	FIV
(constante)		
Ahorro Bruto	,522	1,916
Déficit o superávit no financiero	,511	1,955
Tamaño poblacional	,890	1,123

Variable dependiente: Índice de descentralización.

FUENTE: Elaboración propia.

## 5. CONCLUSIONES

Los ayuntamientos españoles de tamaño grande se encuentran en su mayoría moderada o intensamente descentralizados, como consecuencia de un amplio desarrollo competencial que les impulsa a asumir servicios públicos más allá de los mínimos obligatorios legales. A su vez, la mayor parte de los ayuntamientos españoles con población superior a los 100.000 habitantes tiene dificultades para mantener sus ratios presupuestarias y financieras en los niveles indicativos de disciplina presupuestaria.

El estudio empírico planteado permite contrastar la validez de un modelo donde el Índice de descentralización, considerado como variable dependiente, sería explicado por un conjunto de variables independientes, dos de ellas referidas a la disciplina presupuestaria: «Ahorro Bruto» y «Déficit o Superávit no financiero» y otra, relacionada con el tamaño poblacional. La relación entre las variables explicativas y la dependiente es tal, que a mayor índice de descentralización se observa una menor salud financiera (menor Ahorro Bruto, mayor Déficit o Superávit no financiero), así como un mayor tamaño poblacional. El comportamiento del Índice, sin embargo, no se explica en su totalidad por las variables propuestas, aunque lo hace en un porcentaje muy significativo, poniéndose de manifiesto la existencia de otros factores explicativos del nivel de descentralización alcanzado, como pueden ser la cultura organizativa, la motivación de políticos y gestores y la introducción de nuevas técnicas de gestión empresarial o el efecto demostración derivado de la adopción de este tipo de políticas por otros municipios, tanto en España como en el entorno internacional europeo.

No obstante, queremos insistir en el valor de nuestras variables de disciplina presupuestaria como predictoras de la mayor o menor descentralización alcanzada por el municipio, lo que podría interpretarse, en el marco de la actual política europea de convergencia presupuestaria, como un intento de los gestores municipales por reducir déficit y

endeudamiento por medio de unidades de gestión situadas fuera de la administración general municipal.

Al hilo de la evidencia empírica presentada, nos podemos plantear como elemento de reflexión el hecho de que, junto con la incidencia de las razones derivadas de la búsqueda en la mejora de la gestión pública al amparo de las directrices dictadas por la *Nueva Gestión Pública*, cuya contrastación no es objeto del presente estudio, persiste en los grandes municipios una influencia derivada de sus dificultades financieras, y ello a pesar de la reducción del margen de maniobra que en este terreno viene a suponer la traslación a nuestras leyes de las normas europeas para el mantenimiento de la estabilidad financiera de las administraciones públicas. De hecho, el recurso a fórmulas descentralizadas por los grandes municipios españoles con dificultades no se encuentra, ni mucho menos en vía muerta o en recesión, como bien nos lo muestra la evolución de las series estadísticas utilizadas en el análisis.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

ALCALDE y VALLÉS (2002). «El mercado financiero y el racionamiento del crédito. Estudio del caso de los gobiernos regionales en España», *Hacienda Pública Española*, n.º 160, 77-102.

ARIÑO ORTIZ (1996). «Perspectiva actual y de futuro de la administración institucional del Estado», *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 20, 11-28

BALAGUER COLL, M. T.; VELA BARGUES, J. M., y PRIOR JIMÉNEZ, D. (2002a). «Eficiencia y calidad en la gestión de las administraciones locales», *X Congreso de ASEPUC*, Santiago de Compostela, junio.

— (2002b). «Efficiency and Quality in Local Government Management. The case of Spanish Local Authorities», *Document de Treball*, n.º 2, Universitat Autònoma de Barcelona.

BALAGUER COLL, M. T.; PRIOR JIMÉNEZ, D., y TORTOSA-AUSINA, E. (2006). «Decentralization and efficiency in Spanish Local Government», *Working papers*, serie EC n.º 2, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.

BASTIDA ALBALADEJO, F. J., y BENITO LÓPEZ, B. (2005). «Análisis del endeudamiento en los ayuntamientos: un estudio empírico», *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, Vol. XXXIV, n.º 126, 613-635

BENITO, B.; BRUSCA, I.; MONTESINOS, V. (2004). «Análisis del endeudamiento en las Comunidades Autónomas», *Revista de Contabilidad*, n.º 13, 85-112.

BENITO LÓPEZ, B., y BASTIDA ALBALADEJO, F. J. (2003). «Externalización de servicios públicos y consolidación de estados contable», *Cuadernos Aragoneses de economía*, Vol. 13, n.º 2. Ejemplar dedicado a «La contabilidad pública en el nuevo marco de estabilidad presupuestaria y de armonización contable», 379-404.

BRADBURY, J. C., y STEPHENSON, E. F. (2003). «Local government structure and public expenditures», *Public Choice*, Vol. 115, 185-198.

CONNOLLY, C., y HYNDMAN, N. (2000). «Charity accounting: an empirical analysis of the impact of recent changes», *The British Accounting Review*, marzo, 77-100.

CHRISTOFFERSEN, H., y PALDAM, M. (2003). «Markets and municipalities: a study of the behaviour of the Danish municipalities», *Public Choice*, Vol. 114, enero, 79-102.

EUROSTAT (1996). Sistema Europeo de Cuentas.

GILL-MCLURE, W.; IRONSIDE, M., y SEIFERT, R. (2003). «The consequences for the management of conflict of the reform of English local government finance and structure», *Critical Perspectives on Accounting*, 255-272.

GIROUX, G., y MCLELLAND, A. J. (2003). «Governance structure and accounting at large municipalities», *Journal of Accounting and Public Policy*, n.º 22, mayo-junio, 203-230.

GONZÁLEZ-PÁRAMO y ONRUBIA (2003). «Información, evaluación y competencia al servicio de una gestión eficiente de los servicios públicos», *Papeles de Economía Española*, n.º 95, 2-23. Número especial «sector público y eficiencia».

GRIMSEY y LEWIS (2002). «Accounting for Public Private Partnerships», *Accounting Forum* Sep-Dec, Vol. 26, Issue 3/4, 245-270.

HOOD, C. (1991). «A public management for all season?», *Public Administration*, Vol 69, 3-19.

— (1995). «The New Public Management in the 1980s: variation on a theme», *Accounting and Organizations and Society*, Vol. 20, n.º 2/3, 93-109.

HURWICZ, L. (1998). *Signes in the Design of Mechanisms and Institutions* (Loehman, Edna Tusak and Kilgour D. Mark Designing Institutions for Environment and Resource Management, Edward Elgar).

LAPSLEY, I. (2002). *La transformación del sector público en el Reino Unido*, 243-264 (*La contabilidad y el control de la gestión pública* Coordinación Sierra Molina G., y Ruiz García, E., monografía Civitas, Cámara de Cuentas de Andalucía y Caja El Monte).

Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (BOE de 13/12 de 2001).

Texto Refundido de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (BOE de 9 de marzo de 2004).

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

LIDBURY, C. (1999). *Conclusiones grupo de trabajo PUMA* (OCDE) ([www1.oecd.org/puma](http://www1.oecd.org/puma)).

MILGROM, P., y ROBERTS, J. (1992). *Economics, Organization, and Management* (Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey).

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA. SUBDIRECCIÓN DE COORDINACIÓN CON LAS HACIENDAS LOCALES (2001). *Censo de entes locales*.

ONRUBIA FERNÁNDEZ (1995). «El modelo organizativo-institucional del sector público: la necesaria compatibilidad de los aspectos micro y macroeconómicos», *Ponencia V Congreso Nacional de Economía, área de Economía y gestión de las administraciones públicas*, Las Palmas de Gran Canaria.

— (2005). «Exigencias organizativas para una gestión pública eficiente», *Economistas*, n.º 105, 20-28. Número especial dedicado a la eficiencia de los servicios públicos.

POTERBA, y RUEBEN (2001). «Fiscal news, state budget rules, and tax-exempt bond yields», *Journal of Urban Economics*, noviembre, 537-562.

PREMFORS, R. (1998). Reshaping the democratic state: Swedish experiences in a comparative perspective, *Public Administration*, Vol. 76, 141-159.

PRICEWATERHOUSECOOPERS (2005). *La Solución de la Cooperación Público Privada*, [www.pwc.com/es](http://www.pwc.com/es)

ROSEN, S. (1982). Authority, Control and Distribution of Earnings, *Bell Journal of Economics*, n.º 13, 311-323.

ROSENAU (2000). *Public-Private Policy Partnership* (The MIT Press. Cambridge Mass).

## APÉNDICE

## VARIABLES DE DISCIPLINA PRESUPUESTARIA

## AHORRO BRUTO

	2005	2004	2003	2002	2001	Media
Coruña (A)	26,35%	-4,96%	-25,05%	-12,24%	-13,21%	-5,82%
Albacete	14,26%	11,80%	-4,18%	-12,63%	-19,19%	-1,98%
Alcalá de Henares	14,10%	13,41%	1,50%	4,47%	5,22%	7,74%
Alcorcón	-10,64%	17,14%	-10,29%	1,05%	-0,60%	-0,67%
Algeciras	5,40%	-7,26%	-0,37%	-6,31%	-7,32%	-3,17%
Alicante/Alacant	6,89%	-21,80%	-32,50%	-31,52%	-42,75%	-24,34%
Almería	19,65%	-17,47%	-11,12%	18,80%	18,87%	5,75%
Badajoz	18,26%	-13,43%	0,84%	21,34%	28,30%	11,06%
Badalona	16,36%	3,28%	-13,41%	-13,01%	-4,43%	-2,24%
Barcelona	32,70%	31,35%	26,73%	22,63%	17,17%	26,12%
Bilbao	17,24%	9,67%	15,36%	23,30%	30,10%	19,13%
Burgos	18,65%	7,14%	3,56%	-17,84%	-1,72%	1,96%
Cádiz	15,38%	4,78%	-2,57%	-10,50%	-3,12%	0,79%
Cartagena	8,37%	-21,32%	-15,64%	-3,45%	-6,05%	-7,62%
Castellón de la Plana	11,39%	-34,35%	-12,50%	-12,51%	-14,37%	-12,47%
Córdoba	9,30%	0,90%	-3,53%	-9,41%	11,02%	1,66%
Dos Hermanas	16,97%	-16,11%	14,33%	-49,33%	45,87%	2,35%
Elche/Elx	18,55%	-1,28%	1,72%	-18,62%	-7,42%	-1,41%
Fuenlabrada	15,02%	20,16%	10,48%	4,80%	18,18%	13,73%
Getafe	33,71%	2,05%	7,63%	7,60%	25,16%	15,23%
Gijón	16,17%	-14,92%	-30,89%	-38,69%	-21,01%	-17,86%
Granada	16,36%	3,79%	-13,04%	2,06%	-0,47%	1,74%
Hospitalet de Llobregat (L)	13,38%	6,64%	-2,01%	-19,96%	-7,25%	-1,84%
Huelva	-4,45%	8,45%	-35,59%	13,41%	1,49%	-3,34%
Jaén	15,95%	4,78%	-11,55%	-13,72%	-0,95%	-1,10%
Jerez de la Frontera	4,27%	-8,12%	-6,22%	-14,08%	41,68%	3,50%
Palmas de Gran Canaria (Las)	24,54%	27,96%	8,29%	-4,35%	24,93%	16,28%
Leganés	15,67%	23,69%	31,58%	27,09%	32,06%	26,02%
León	-10,95%	11,09%	-34,93%	-0,47%	-13,21%	-9,69%
Lleida	18,46%	-4,04%	-7,64%	-26,99%	-26,12%	-9,27%
Logroño	14,78%	9,21%	-8,32%	-30,17%	18,72%	0,84%
Madrid	9,96%	-12,78%	-2,22%	-5,06%	8,64%	-0,29%
Málaga	14,11%	-3,28%	-6,46%	4,43%	-4,17%	0,93%
Marbella	-	-1,57%	28,47%	34,00%	32,01%	24,01%
Mataró	19,09%	14,27%	17,60%	8,95%	-3,05%	11,37%
Móstoles	-13,38%	0,66%	2,94%	6,50%	0,04%	-0,65%
Murcia	12,65%	-4,66%	-4,98%	-4,49%	-7,58%	-1,81%
Ourense	24,13%	7,72%	13,08%	-4,83%	-16,44%	4,73%
Oviedo	17,11%	-22,87%	-34,09%	2,73%	-2,37%	-7,90%
Palma de Mallorca	5,77%	3,48%	-0,70%	-9,06%	5,19%	0,94%
Pamplona/Iruña	7,41%	14,15%	14,68%	33,73%	11,48%	16,29%
Sabadell	20,65%	2,48%	-15,25%	-29,21%	-15,72%	-7,41%
Salamanca	13,16%	-33,98%	8,07%	-52,55%	-29,77%	-19,01%
San Cristóbal de La Laguna	17,04%	-8,99%	-24,54%	-10,92%	14,29%	-2,62%

(Continúa pág. sig.)

**AHORRO BRUTO (Cont.)**

	2005	2004	2003	2002	2001	<i>Media</i>
Donostia-San Sebastián	17,96%	8,33%	-0,91%	4,67%	19,94%	10,00%
Santa Coloma de Gramenet	23,18%	28,16%	23,96%	-12,21%	-11,03%	10,41%
Santa Cruz de Tenerife	14,76%	16,74%	8,72%	18,35%	-23,05%	7,11%
Santander	19,33%	-5,59%	0,04%	-22,31%	-21,60%	-6,03%
Sevilla	8,92%	16,56%	29,35%	19,12%	23,38%	19,46%
Tarragona	13,84%	9,05%	-15,91%	-5,89%	-27,00%	-5,18%
Terrassa	15,68%	-1,15%	-24,93%	-19,41%	-10,60%	-8,08%
Valencia	11,61%	-4,83%	-25,29%	-40,28%	-8,83%	-13,53%
Valladolid	15,59%	3,23%	0,48%	-8,46%	1,10%	2,39%
Vigo	22,07%	4,36%	-2,04%	-20,98%	-21,57%	-3,63%
Vitoria-Gasteiz	16,49%	23,06%	10,79%	13,04%	12,13%	15,10%
Zaragoza	14,49%	20,57%	8,45%	12,22%	18,84%	14,91%

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Financiación Territorial.

## VARIACIÓN NETA DE PASIVOS FINANCIEROS (Cont.)

	2005	2004	2003	2002	2001	Media
Coruña (A)	-5,81%	15,80%	3,54%	6,16%	10,61%	6,06%
Albacete	-4,47%	-5,01%	-15,09%	18,46%	0,82%	-1,06%
Alcalá de Henares	2,39%	26,07%	4,63%	28,69%	14,70%	15,29%
Alcorcón	2,06%	-4,84%	-35,68%	-6,53%	-2,03%	-9,40%
Algeciras	7,41%	-18,12%	18,66%	13,00%	4,37%	5,07%
Alicante/Alacant	2,15%	-3,99%	-3,92%	21,53%	6,57%	4,47%
Almería	6,02%	-10,43%	5,52%	30,76%	34,31%	13,24%
Badajoz	-5,21%	3,93%	17,03%	35,06%	48,43%	19,85%
Badalona	-6,91%	16,63%	4,84%	7,15%	-6,44%	3,05%
Barcelona	7,54%	13,21%	2,80%	13,34%	7,54%	8,89%
Bilbao	-3,51%	-10,00%	-6,86%	5,10%	11,20%	-0,82%
Burgos	-1,17%	3,66%	45,45%	-7,50%	-19,65%	4,16%
Cádiz	2,77%	17,81%	-10,00%	8,13%	1,97%	4,14%
Cartagena	0,14%	16,40%	11,71%	7,51%	13,85%	9,92%
Castellón de la Plana	29,50%	3,93%	8,62%	10,87%	9,08%	12,40%
Córdoba	6,09%	-9,81%	-2,61%	-3,53%	24,43%	2,91%
Dos Hermanas	-0,29%	-6,15%	16,59%	-37,32%	55,97%	5,76%
Elche/Elix	-0,53%	3,77%	1,07%	30,09%	6,22%	8,12%
Fuenlabrada	-7,94%	21,19%	28,68%	24,02%	12,42%	15,67%
Getafe	-1,30%	6,88%	1,37%	2,80%	9,42%	3,83%
Gijón	0,00%	12,69%	-8,48%	7,22%	16,14%	5,51%
Granada	-3,86%	10,17%	0,24%	30,63%	2,98%	8,03%
Hospitalet de Llobregat (L')	-4,45%	8,45%	-7,94%	33,00%	4,69%	6,75%
Huelva	-8,28%	6,38%	-56,00%	12,66%	7,25%	-7,60%
Jaén	-3,32%	2,04%	-1,27%	8,51%	-3,59%	0,47%
Jerez de la Frontera	-1,16%	-21,39%	-13,63%	-13,74%	-6,16%	-11,22%
Palmas de Gran Canaria (Las)	6,27%	-79,76%	-13,85%	-11,80%	5,53%	-18,72%
Leganés	1,07%	5,84%	10,57%	14,24%	11,38%	8,62%
León	-7,84%	-3,08%	-55,90%	78,74%	-9,27%	0,53%
Lleida	-4,25%	6,54%	6,55%	-0,40%	11,91%	4,07%
Logroño	-5,10%	34,57%	-2,02%	8,72%	27,37%	12,71%
Madrid	19,62%	6,69%	-0,87%	2,67%	6,72%	6,97%
Málaga	5,51%	16,47%	12,41%	5,09%	9,70%	9,84%
Marbella	-	-3,66%	0,16%	9,98%	7,26%	4,21%
Mataró	-0,37%	10,95%	-0,55%	3,99%	-5,84%	1,63%
Móstoles	4,68%	-7,71%	-14,80%	8,16%	4,71%	-0,99%
Murcia	-2,18%	15,23%	12,77%	14,86%	5,74%	9,28%
Ourense	0,94%	14,65%	21,72%	6,12%	-11,26%	6,43%
Oviedo	1,56%	8,10%	-9,25%	7,98%	-3,53%	0,97%
Palma de Mallorca	-0,03%	12,12%	15,21%	3,18%	23,08%	10,71%
Pamplona/Iruña	-0,88%	3,07%	-14,65%	13,95%	-6,70%	-1,04%
Sabadell	-2,64%	7,20%	-18,90%	-3,48%	25,37%	1,51%
Salamanca	4,03%	-11,70%	16,25%	-13,92%	18,56%	2,65%
San Cristóbal de La Laguna	-0,43%	-12,60%	-2,65%	57,07%	30,97%	14,47%
Donostia-San Sebastián	-0,81%	-6,88%	-6,41%	5,77%	8,60%	0,05%
Santa Coloma de Gramenet	-6,68%	25,36%	29,68%	5,20%	6,74%	12,06%

(Continúa pág. sig.)



**VARIACIÓN NETA DE PASIVOS FINANCIEROS (Cont.)**

	2005	2004	2003	2002	2001	<i>Media</i>
Santa Cruz de Tenerife	1,11%	23,00%	-6,82%	51,25%	-4,92%	12,73%
Santander	1,18%	6,94%	1,07%	-8,56%	-10,80%	-2,03%
Sevilla	4,94%	-6,56%	10,30%	10,75%	12,12%	6,31%
Tarragona	-0,17%	22,60%	-1,10%	19,52%	-10,14%	6,14%
Terrassa	-0,56%	11,02%	-22,79%	42,32%	17,13%	9,42%
Valencia	12,26%	6,07%	-2,29%	6,81%	1,92%	4,96%
Valladolid	0,00%	8,29%	-10,18%	4,91%	12,41%	3,09%
Vigo	-1,99%	11,42%	12,91%	17,67%	9,91%	9,98%
Vitoria-Gasteiz	-1,20%	5,49%	-10,59%	-4,52%	-13,13%	-4,79%
Zaragoza	1,80%	7,06%	-0,02%	0,29%	8,62%	3,55%

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Financiación Territorial.

## VARIACIÓN NETA DE PASIVOS FINANCIEROS

	2005	2004	2003	2002	2001	Media
Coruña (A)	21,22%	-2,33%	-24,68%	-12,57%	-14,06%	-6,48%
Albacete	11,14%	15,24%	17,12%	16,36%	-2,62%	11,45%
Alcalá de Henares	11,29%	29,26%	9,51%	17,08%	18,65%	17,16%
Alcorcón	-2,21%	17,21%	0,28%	6,05%	1,36%	4,54%
Algeciras	-3,36%	-2,10%	2,19%	15,88%	5,16%	3,55%
Alicante/Alacant	-1,56%	-20,55%	-30,85%	-32,96%	-40,64%	-25,31%
Almería	27,33%	-13,49%	7,80%	33,10%	34,80%	17,91%
Badajoz	3,10%	-6,37%	35,85%	28,30%	30,94%	18,36%
Badalona	11,72%	14,67%	-8,23%	-0,16%	4,61%	4,52%
Barcelona	11,20%	-0,26%	-10,15%	-15,08%	-4,17%	-3,69%
Bilbao	4,19%	7,79%	13,94%	22,03%	22,89%	14,17%
Burgos	4,54%	7,23%	6,22%	-15,19%	-0,41%	0,48%
Cádiz	12,34%	20,02%	-1,80%	1,46%	-1,38%	6,13%
Cartagena	-3,08%	10,76%	9,80%	2,81%	10,40%	6,14%
Castellón de la Plana	15,28%	-18,02%	-11,56%	-15,51%	-8,40%	-7,64%
Córdoba	-4,17%	-7,42%	-6,14%	-5,74%	22,14%	-0,27%
Dos Hermanas	6,45%	-1,06%	18,63%	-29,70%	60,92%	11,05%
Elche/Elix	2,99%	0,21%	2,95%	-9,53%	4,38%	0,20%
Fuenlabrada	4,02%	38,71%	17,65%	16,90%	19,69%	19,39%
Getafe	12,98%	11,33%	18,07%	-9,22%	5,33%	7,70%
Gijón	2,09%	-19,26%	-34,90%	-33,45%	-19,45%	-20,99%
Granada	14,05%	8,76%	10,27%	18,35%	7,21%	11,73%
Hospitalet de Llobregat (L')	13,84%	8,35%	-6,60%	-2,27%	-9,76%	0,71%
Huelva	20,64%	11,71%	-25,89%	8,11%	-3,78%	2,16%
Jaén	38,98%	28,14%	9,23%	8,75%	-1,16%	16,79%
Jerez de la Frontera	-12,32%	-4,51%	0,58%	-0,78%	-4,50%	-4,30%
Palmas de Gran Canaria (Las)	15,95%	26,54%	15,05%	1,82%	25,13%	16,90%
Leganés	11,70%	33,08%	38,46%	29,95%	35,44%	29,73%
León	-6,07%	16,48%	-32,71%	9,25%	-8,39%	-4,29%
Lleida	10,00%	-4,47%	-6,53%	-20,02%	-26,84%	-9,57%
Logroño	39,80%	7,75%	0,04%	-29,38%	22,84%	8,21%
Madrid	-5,96%	-27,12%	-5,75%	-7,61%	5,15%	-8,26%
Málaga	7,61%	-1,39%	-17,88%	-2,14%	-0,66%	-2,89%
Marbella	—	20,41%	-13,36%	-5,26%	-9,29%	-12,08%
Mataró	8,06%	21,25%	2,97%	6,00%	-7,46%	6,16%
Móstoles	1,31%	3,79%	5,20%	11,13%	14,55%	7,20%
Murcia	8,13%	2,42%	4,36%	4,53%	-4,64%	2,96%
Ourense	12,48%	15,94%	25,62%	-2,27%	-18,63%	6,63%
Oviedo	6,02%	-17,45%	-29,15%	9,50%	-5,66%	-7,35%
Palma de Mallorca	-6,62%	4,66%	2,72%	-8,37%	13,84%	1,25%
Pamplona/Iruña	16,73%	10,77%	12,13%	33,04%	12,19%	16,97%
Sabadell	20,10%	6,42%	-18,73%	-24,33%	-3,10%	-3,93%
Salamanca	-2,63%	-27,54%	20,40%	-17,42%	22,10%	-1,02%
San Cristóbal de La Laguna	0,99%	-5,08%	-15,91%	10,63%	21,17%	2,36%
Donostia-San Sebastián	5,06%	13,69%	3,97%	5,40%	19,71%	9,56%
Santa Coloma de Gramenet	18,32%	34,52%	37,61%	0,71%	7,11%	19,66%

(Continúa pág. sig.)

**VARIACIÓN NETA DE PASIVOS FINANCIEROS (Cont.)**

	2005	2004	2003	2002	2001	<i>Media</i>
Santa Cruz de Tenerife	-4,77%	33,59%	9,71%	58,08%	-20,76%	15,17%
Santander	13,82%	0,24%	14,10%	-9,77%	7,47%	5,17%
Sevilla	4,28%	11,36%	27,93%	15,19%	23,64%	16,48%
Tarragona	11,64%	5,62%	-15,22%	0,43%	-28,24%	-5,15%
Terrassa	8,28%	5,11%	-23,20%	-20,65%	-3,88%	-6,87%
Valencia	-0,83%	-4,50%	-18,39%	-37,59%	-8,16%	-13,89%
Valladolid	4,05%	14,06%	1,82%	-5,53%	7,79%	4,44%
Vigo	15,76%	2,17%	0,88%	-10,26%	-15,34%	-1,36%
Vitoria-Gasteiz	12,83%	27,57%	11,93%	13,00%	10,11%	15,09%
Zaragoza	2,89%	17,86%	3,28%	9,02%	14,73%	9,56%

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Financiación Territorial.

