

## **ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA Y SITUACIÓN FINANCIERA DE LOS MUNICIPIOS ARAGONESES EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA**

FERNANDO RODRIGO SAUCO  
JAIME VALLÉS GIMÉNEZ

*SUMARIO: — I. INTRODUCCIÓN. — II. ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA DEL GASTO MUNICIPAL ARAGONÉS. III. ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA DEL INGRESO MUNICIPAL ARAGONÉS. — IV. LA SITUACIÓN FINANCIERA DE LOS MUNICIPIOS ARAGONESES. — V. CONCLUSIONES Y LÍNEAS DE REFORMA. — BIBLIOGRAFÍA.*

### **I.- INTRODUCCIÓN**

Con el presente trabajo intentamos abordar el estudio de la evolución del sector público municipal aragonés en la presente década, utilizando como base estadística los datos presupuestarios que facilita periódicamente la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales (DGCHT). Hemos intentado realizar una presentación de los datos lo más simplificada posible, pero que a la vez permita subrayar los rasgos presupuestarios y financieros más acusados de nuestros ayuntamientos. La información que proviene de la DGCHT, sólo permite dar datos liquidados hasta 1994, por lo que la serie se completa hasta 1996 con datos presupuestados.

El artículo sigue la estructura clásica de los estudios financieros sobre el sector público, revisando, en primer lugar, el comportamiento del gasto público municipal a través de su clasificación económica, intentando describir los factores institucionales y socio-económicos que explican su estructura; un segundo apartado, realiza lo mismo por el lado del ingreso; posteriormente, se determinan y analizan algunos ratios y saldos relevantes para evaluar la solvencia y «salud financiera» de las haciendas municipales aragonesas, comparándola con la presentada para el agregado nacional; y, un último apartado, destaca las conclusiones más relevantes, así como las posibles líneas de reforma para el conjunto del sector.

## II.- ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA DEL GASTO MUNICIPAL ARAGONÉS

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) es pieza clave a la hora de interpretar la composición del gasto municipal, ya que entre sus contenidos figuran las competencias atribuidas a las entidades locales. La forma en que los ayuntamientos interpreten cuáles son sus funciones propias determinará en buena medida el destino del gasto municipal.

Los estudiosos del sector local suelen coincidir en que la redacción legislativa del apartado competencial está lleno de imprecisiones, que dejan vía abierta para realizar una interpretación flexible y extensiva de las funciones a desempeñar por cualquier consistorio. La anterior proposición queda perfectamente ilustrada en la **tabla 1**, donde se recogen las competencias que pueden llegar a prestar los ayuntamientos, bien por ser calificadas como propias, bien por ser alcanzadas por delegación, o bien por poder desempeñarse de forma complementaria a la labor de otras Administraciones.

Además, la Ley en su artículo 25.1 reconoce el derecho del municipio a promover cuantas actividades y servicios contribuyan a satisfacer las necesidades de sus habitantes, lo que no deja de ser una especie de habilitación general que puede estar contribuyendo a caracterizar a la hacienda municipal como una hacienda de servicios, muy sensible, por su cercanía a los ciudadanos, a las crecientes demandas de los mismos. Consecuencia directa de lo anterior será la previsible importancia de los capítulos presupuestarios de inversiones, particularmente de carácter social, así como los relacionados con los gastos de mantenimiento de las mismas (1).

La enumeración por parte de la Ley de un listado de servicios mínimos que cada municipio debe afrontar, y que aumenta con el tamaño de la población, es otro condicionante legislativo que coadyuva al hecho anteriormente mencionado, y que presiona de manera particular a los municipios pequeños. En una realidad como la aragonesa, donde 115 ayuntamientos tienen menos de 100 habitantes, las intenciones de la Ley chocan con restricciones materiales y organizativas de todo tipo que dificultan el ejercicio normal de las atribuciones municipales (2).

(1) Véase LÓPEZ y UTRILLA (1991) para un análisis de la estructura presupuestaria desagregada por estratos de población de los ingresos y gastos municipales a nivel nacional.

(2) En la literatura podemos encontrar numerosas referencias al problema de la ineficiente ordenación del territorio del mapa municipal español, como factor que dificulta enormemente una prestación de servicios adecuada por parte de los ayuntamientos. Así, podemos citar: OLANO (1995), SUÁREZ (1996), y SALANOVA (1993).

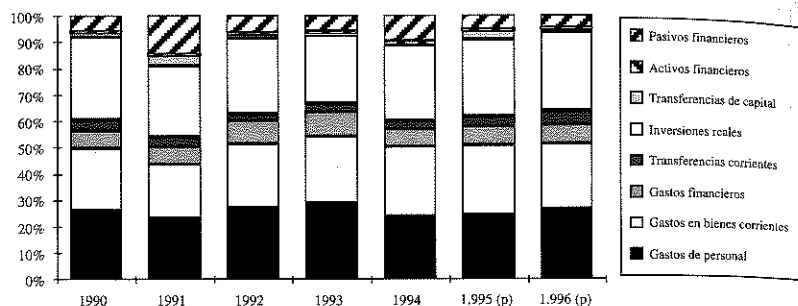
**TABLA 1.**  
**COMPETENCIAS Y SERVICIOS DE PRESTACIÓN OBLIGATORIA POR ESTRATOS DE POBLACIÓN MUNICIPAL SEGÚN LA LBRL.**

<p><b>Competencias municipales:</b></p> <p><u>competencias propias</u> (art. 25): seguridad en lugares públicos; ordenación del tráfico en vías urbanas; protección civil, prevención y extinción de incendios; ordenación urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías urbanas y conservación de vías rurales; patrimonio histórico-artístico; protección del medio ambiente; abastos, mataderos, mercados y defensa de usuarios; protección de salubridad pública; participación en la gestión de la atención primaria de la salud; cementerio y servicios funerarios; prestación de servicios sociales; suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, recogida de residuos y tratamiento de aguas residuales; transporte público de viajeros; actividades o instalaciones culturales y deportivas; tiempo libre y turismo; participación en la programación de la enseñanza, cooperación en la creación, construcción y sostenimiento de los Centros Docentes Públicos e intervención en sus órganos de gestión.</p> <p><u>competencias delegadas</u> (art. 27): la Administración del Estado, CCAA y otros EELL puede delegar en los Municipios competencias propias, siempre que se persiga una mayor eficacia en la gestión y participación</p> <p><u>actividades complementarias a competencias propias de niveles superiores</u> (art. 28): en particular, referidas a educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente.</p>
<p><b>Servicios obligatorios para los municipios —por sí o asociados— (art. 26):</b></p> <p><u>Todos</u>: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas.</p> <p><u>De más de 5.000 hab.</u>: parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.</p> <p><u>De más de 20.000 hab.</u>: protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios, instalaciones deportivas de uso público y matadero.</p> <p><u>De más de 50.000 hab.</u>: transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.</p>

FUENTE: Elaboración propia.

Del análisis del **gráfico 1** se desprende una especialización inversora de los municipios aragoneses. Obsérvese que el gasto en inversiones supone aproximadamente un 30% del gasto total, y si recurrimos a la comparación con el agregado nacional, basándonos en el estudio de Ezquiaga (1995), podemos afirmar que el porcentaje que supone el gasto presupuestario asignado a inversión respecto al gasto total no financiero, representaría una brecha diferencial de diez puntos porcentuales en favor de nuestros ayuntamientos. Indudablemente, detrás de este hecho se sitúan buena parte de los argumentos presentados anteriormente: presión ciudadana para aumentar el gasto local en un contexto legislativo que la tolera y favorece.

**GRÁFICO 1.**  
**LA ESTRUCTURA ECONÓMICA DEL GASTO MUNICIPAL ARAGONÉS**



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la D.G.C.H.T.

Derivado de lo anterior, y apoyado por factores financieros que describiremos en el apartado siguiente, también ha sido una constante otro comportamiento «enquistado» en el municipio aragonés, aunque con una intensidad no muy alejada a la del resto de ayuntamientos nacionales: el elevado servicio de la deuda. Los gastos financieros a la altura de 1993 venían a suponer el 10% de los gastos totales, y el capítulo de gasto por pasivos en 1994 se situaba en otro 10%, situación que mejora en ejercicios posteriores pero ya con datos presupuestados.

### III.- ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA DEL INGRESO MUNICIPAL ARAGONÉS

La mencionada LBRL pretendió establecer los principios del sistema local, asentando la organización y competencias propias de las corporaciones, y regulando su régimen de funcionamiento, pero descuidó quizá el problema más endémico de estas haciendas, que no era otro que su tradicional insuficiencia financiera. La dimensión financiera se abordó con posterioridad en la Ley 39/88, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales —LRHL— que, con un carácter complementario a la LBRL, cerró definitivamente el diseño de este nivel de gobierno (3).

(3) Una excelente síntesis de las características y funcionamiento de las fuentes de ingresos municipales aparece en SOLÉ (1992).

En la exposición de motivos de la LRHL se recoge la intención de asegurar y reforzar los principios económicos enunciados constitucionalmente para las haciendas locales, en cuanto a su autonomía y suficiencia financiera, destinando dos mecanismos para la consecución de tales principios: tributos propios y participación en los tributos del Estado y/o autonómicos.

En la **tabla 2**, se puede ver cuál es la «traducción legislativa» de los referidos principios, y también de los de solidaridad territorial y coordinación con los niveles jurisdiccionales superiores, a través de su concreción en el articulado y de su materialización en las distintas fuentes financieras previstas: tributarias, no tributarias y transferidas.

En cuanto a los recursos tributarios, y centrándonos en los impositivos, no cabe duda de que la LRHL supuso notables avances en la ordenación de los mismos. Así, procedió a la simplificación del cuadro impositivo municipal, con la eliminación, fusión, o yuxtaposición de las figuras preexistentes. De tal simplificación surgen tres impuestos de exacción obligatoria —Impuesto sobre Actividades Económicas, Impuesto sobre Bienes Inmuebles, e Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica— y dos de exacción voluntaria —Impuesto sobre Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana e Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras—.

Además de las mejoras en el diseño de sus elementos tributarios esenciales, sin duda, el avance más importante es el que se logra en el principio de autonomía, al posibilitar una fijación discrecional por parte de los ayuntamientos de los tipos de gravamen, dentro de unos límites máximos y mínimos, que dependen del tamaño poblacional. Este hecho, unido a la posibilidad de establecer o no determinados impuestos, como se ha visto, introduce elementos de corresponsabilidad fiscal no contemplados a nivel autonómico.

También supone una mejora técnica la ordenación de las figuras vinculadas al principio del beneficio —repercusión fiscal a quien realmente se beneficia de la actividad pública—: tasas, contribuciones especiales, y precios públicos. En cuanto a las dos primeras, la LRHL contribuye a su modernización, al obligar a suprimir muchas de ellas, que ni estaban justificadas legalmente, ni eran rentables para las arcas municipales. La regulación novedosa de los precios públicos introduce la posibilidad de financiarse con una figura como ésta, que no tiene naturaleza tributaria, por lo que su creación y modificación goza de gran flexibilidad.

Por otra parte, completando el cuadro de los recursos no tributarios, mencion aparte merecen las operaciones de crédito. En principio, y salvo para algunos pocos casos, la LRHL no prevé que el endeuda-

TABLA 2: LA FINANCIACIÓN DE LOS MUNICIPIOS SEGÚN LA LRHL

MATERIALIZACIÓN DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y SUS LIMITACIONES	FUENTES DE FINANCIACIÓN (art. 2)
<p><b>AUTONOMÍA FINANCIERA:</b></p> <p>a.- Los municipios gozarán de total autonomía para fijar y suprimir sus tributos propios, y aprobar las correspondientes Ordenanzas fiscales reguladoras del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, y el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (arts. 105-111). No obstante, esta libertad es menor en los Impuestos sobre Bienes Inmuebles (arts. 61-78), Actividades Económicas (arts. 79-92), y Vehículos de Tracción Mecánica (arts. 93-104), en los que el nivel central establece la normativa básica, así como en el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (arts. 105-111), quedando únicamente bajo la discrecionalidad municipal el tipo de gravamen final (arts. 15, 16 y 60).</p> <p>b.- El sistema de ingresos tributarios no puede implicar, en ningún caso, la existencia de barreras fiscales que obstaculicen o condicionen el lugar de residencia y la ubicación de empresas o capitales, así como la libre circulación (art. 6).</p> <p>c.- Los tributos que establezcan los municipios no deben recaer sobre ningún hecho imponible que tenga lugar fuera de su territorio, o que no haya nacido ni hubiera de cumplirse en dicho territorio (art. 6).</p> <p>d.- No podrán reconocerse otros beneficios fiscales en los tributos locales que los expresamente previstos en las normas con rango de Ley, o derivados de la aplicación de los Tratados internacionales, median-do la correspondiente compensación (art. 7).</p> <p>e.- Los municipios podrán establecer recargos sobre los impuestos propios de las CCAA y de otras Entidades locales en los casos expresamente previstos en las leyes de las CCAA (art. 38).</p> <p>f.- Las operaciones de crédito exterior, públicas, y superiores a un año, están condicionadas por determinadas ratios presupuestarias o por la previa autorización del Ministerio de Economía y Hacienda (art. 49-56).</p> <p>g.- Se establecen los conceptos y características de los ingresos por tasas (arts. 20-27), contribuciones especiales (arts. 28-37), y precios públicos (arts. 41-48).</p> <p>h.- Los ingresos de derecho privado procedentes de la enajenación, o gravamen de bienes y derechos que tengan la consideración de patrimonio, no podrán destinarse a la financiación de gastos corrientes, salvo raras excepciones (art. 5).</p> <p>i.- Los ayuntamientos con población de derecho no superior a 5.000 habitantes podrán imponer la prestación personal y de transporte para la realización de obras municipales (arts. 118-120).</p>	<p><b>INGRESOS PROPIOS</b></p> <p><b>TRIBUTARIOS</b></p> <p><b>TRIBUTACION SEPARADA:</b> Tributos propios</p> <p><b>SUPERPOSICION:</b> Recargos</p> <p><b>NO TRIBUTARIOS</b> Operaciones de crédito Patrimonio y derecho privado Multas y sanciones Prestación personal y de transporte</p>

TABLA 2: LA FINANCIACIÓN DE LOS MUNICIPIOS SEGÚN LA LRHAL (Continuación)

<p><b>SOLIDARIDAD:</b></p> <p>a.- Los municipios dispondrán de una participación en la recaudación de los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas (art. 2).</p> <p>b.- El porcentaje de participación de cada municipio en la recaudación de los impuestos estatales (PPIE) no cedidos a las CCAA, o que correspondan a la Comunidad Europea, se determinará con las siguientes bases (arts. 112-116):</p> <p>b.1.- la población de derecho ponderada según un conjunto de coeficientes en función del estrato de población al que pertenezca el municipio, y del esfuerzo fiscal medio de cada municipio en el ejercicio anterior.</p> <p>b.2.- en función del número de unidades escolares de Educación General Básica, Preescolar, y Especial, existentes en Centros Públicos en que los inmuebles pertenezcan a los municipios, o en atención a los gastos de conservación y mantenimiento que deben correr a cargo de los mismos.</p> <p>c.- Las subvenciones de toda índole que obtengan las Entidades locales con destino a sus obras y servicios no podrán ser aplicadas a atenciones distintas de aquellas para las que fueron otorgadas, salvo los sobrantes no reintegrables cuya utilización no estuviese prevista en la concesión (art. 40).</p> <p>d.- Cuando un municipio, con las transferencias y los tributos recogidos en la LRHL, no pudiera prestar adecuadamente los servicios públicos municipales que son obligatorios, el Estado podrá adoptar una asignación complementaria y condicionada a cubrir insuficiencias financieras manifestadas en los Presupuestos Generales del Estado (art. 116).</p>	<p><b>INGRESOS TRANSFERIDOS</b></p> <p><b>GENERALES:</b> Participación en los ingresos del Estado y CCAA</p> <p><b>ESPECÍFICAS</b> Subvenciones. Asignaciones de nivelación</p>
<p><b>COLABORACION-COORDINACIÓN CON LA HACIENDA ESTATAL Y AUTONOMICA:</b></p> <p>a.- Las administraciones tributarias del Estado, de las CCAA, y de las Entidades locales, colaborarán en todos los ordenes de gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales (art. 8).</p> <p>b.- Las Entidades locales podrán delegar en las CCAA, o en otras Entidades Locales en cuyo territorio estén integradas, las facultades de gestión, liquidación, inspección, y recaudación tributaria (art. 7).</p> <p>c.- Las leyes de Presupuestos Generales del Estado podrán fijar, anualmente, límites globales para el acceso al crédito de las Entidades locales cuando se den circunstancias que coyunturalmente puedan aconsejar tal medida por razones de política económica general (art. 54).</p>	

Fuente: Elaboración propia.

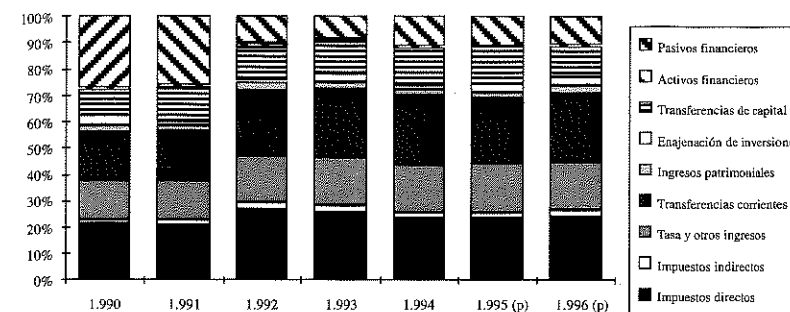


miento a medio y largo plazo de los ayuntamientos sea para algo distinto que para contribuir a la financiación de las inversiones. Para tal endeudamiento se contemplan severas restricciones en cuanto a aprobaciones en los plenos municipales, y posibles peticiones de autorización al Ministerio de Economía y Hacienda, si se incumplen determinados límites que recaen sobre el volumen de la deuda y la carga financiera, o si se instrumenta la operación en determinados pasivos (deuda exterior y emisión de títulos de deuda pública). Sin embargo, para la formalización de operaciones de tesorería en créditos bancarios, por plazo no superior al año, las restricciones son mucho menos severas, por lo que la propia Ley está determinando un peso creciente de la deuda a corto plazo, con los problemas de liquidez y mayor coste que esto lleva asociado.

Finalmente, la garantía de la suficiencia viene explicada por la participación en los ingresos propios de los niveles de gobierno superior, siendo aún poco significativo el peso de la participación en los tributos autonómicos, por el escaso protagonismo que estos recursos tienen en esta jurisdicción. En consecuencia, esta figura se explica casi exclusivamente a través de la Participación Municipal en los Tributos del Estado —PIE—, que no es sino una transferencia incondicionada repartida entre el total de municipios —excepto Madrid y Barcelona—, en base a los siguientes criterios: población —con ponderación creciente por estratos—, esfuerzo fiscal, y número de unidades escolares en inmuebles de propiedad municipal. En general, este fondo trata mucho más favorablemente a los municipios de mayor población y capacidad fiscal, por lo que este trato discriminatorio viene siendo compensado con la actuación de las transferencias condicionadas —que financian la mayor parte de las veces gastos de capital—, con un reparto relativo a favor de los municipios pequeños.

Los comentarios anteriores sirven de párrafos introductorios al análisis del comportamiento de los distintos capítulos de ingresos en los municipios aragoneses —**gráfico 2**—. Uno de los principales rasgos del sector es el elevado peso de los tributos propios —en torno al 45% de los ingresos totales—, sobre todo si lo comparamos con el porcentaje que ofrecen los mismos en el Presupuesto de la Diputación General de Aragón —21,5% de los ingresos totales, en el ejercicio 1995—. Como hemos visto, la intención de la LRHL es la de fortalecer el sistema impositivo local, aunque en la experiencia aragonesa, sobre todo a partir de 1993, se está produciendo una ralentización en el crecimiento de la imposición directa, no compartida a nivel nacional. Tras este hecho, quizá se encuentre tanto un temor a forzar el aprovechamiento de la discrecionalidad en la fijación de tipos de gravamen que la LRHL concede, como la existencia, en el caso del IBI y del IAE, de unas bases

**GRÁFICO 2.**  
**LA ESTRUCTURA ECONÓMICA DEL INGRESO MUNICIPAL ARAGONÉS**



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la D.G.C.H.T.

impositivas que no se adaptan con prontitud al crecimiento de las economías locales. Indudablemente, las posibles deficiencias en la gestión recaudatoria de los reducidísimos municipios aragoneses —censos no actualizados, dificultad en el cobro de derechos pendientes, etc.— son otro factor que contribuye a esta situación.

El «minifundismo» acentuado de los ayuntamientos aragoneses hace prever cuál será el comportamiento comparativo de las transferencias en nuestra región respecto al experimentado en el resto del territorio nacional: menor peso de las corrientes, que a través de la PIE discrimina en favor de los consistorios grandes, y mayor de las de capital que, como hemos visto, intenta compensar el resultado del mecanismo anterior. Respecto a esta última circunstancia, podemos apuntar el peligro que va a suponer el drástico recorte para el ejercicio 1997 en el programa de subvenciones para cooperación local, gestionado a nivel estatal, del que se benefician principalmente los municipios de menos de 5.000 habitantes y que se reparte a través de las diputaciones provinciales.

La evolución de los recursos tributarios y de las transferencias va a determinar cuál va a ser el papel de las operaciones de crédito como vía de cierre a la suficiencia global del sector. Como apuntábamos en el epígrafe de gasto, los municipios han incurrido en una intensa contratación de pasivos para hacer frente a su creciente esfuerzo inversor, ante la imposibilidad de generar un satisfactorio volumen de ahorro. En concreto, el comienzo de la década supuso que los ayuntamientos aragoneses financiaran 25 de cada 100 pts. de ingreso a través de las citadas

operaciones de endeudamiento. A partir de 1992 se produce un descenso en la contratación de deuda en un proceso de ajuste seguido por todos los municipios españoles.

#### IV.- LA SITUACIÓN FINANCIERA DE LOS MUNICIPIOS ARAGONESES

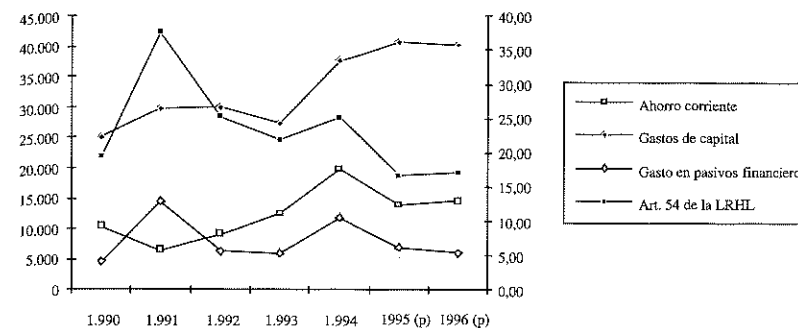
La lectura conjunta de los dos epígrafes anteriores, estructura de gastos e ingresos, se puede llevar a cabo a través de la descripción de saldos y ratios financieros que nos den una idea de la solvencia global de nuestros municipios (4). Así, creemos que ha quedado suficientemente resaltado que una de las variables decisivas para evaluar la citada solvencia es la evolución de los gastos de capital y, unido a la misma, la capacidad que ha tenido el conjunto del sector para generar el ahorro bruto o corriente suficiente —expresado como la diferencia entre ingresos y gastos corrientes—.

El ahorro bruto ha mantenido en nuestros municipios —**gráfico 3**— una senda creciente sólo interrumpida en 1995, pero que expresado como cociente de los gastos de capital, da valores muy por debajo de los nacionales para toda la década, como puede verse en el *Informe Anual del Consejo Económico y Social de Aragón* (1997). Si a esto unimos que para un año como 1996, en la cuenta de capital, los gastos doblan a los ingresos —debido fundamentalmente a la inercia creciente de las inversiones y a la reducción de las transferencias estatales—, no es de extrañar que el ratio de carga financiera —suma de intereses y amortización de la deuda no tesorera— se sitúe, en no pocas ocasiones, en torno al límite del 25% de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior, que el art. 54 de la LRHL fija como umbral que señala el peligro de insolvencia. Como cualquier otro agente, una Administración Pública tiene que demostrar a las entidades financieras con las que contrata la deuda que tiene capacidad para devolver lo prestado, y dicha capacidad estará directamente relacionada con los ingresos que normalmente obtiene. En consecuencia, superar un porcentaje determinado de los citados ingresos minará la credibilidad que al sector financiero le merecen sus prestatarios municipales.

Para Bosch y Castells (1992), los bajos niveles de ahorro municipal inducen a que las políticas locales combinen dos posibles opciones:

(4) Para tener una visión de conjunto del sector público aragonés, es útil complementar nuestro estudio con la situación del nivel autonómico, pudiendo acudir para ello a BARBERÁN y LÓPEZ (1995).

**GRÁFICO 3.**  
**SITUACIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS MUNICIPIOS ARAGONESES**



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la D.G.C.H.T.

renunciar a un crecimiento sostenido del gasto de infraestructuras y equipamientos, u optar por la vía del endeudamiento. Con los datos presentados, no parece que la realidad municipal aragonesa pueda obviar esta alternativa, siendo el esfuerzo inversor el que más se resiente de esta falta de holgura financiera, como ya se apunta para los últimos ejercicios en algunos de los municipios más poblados (5).

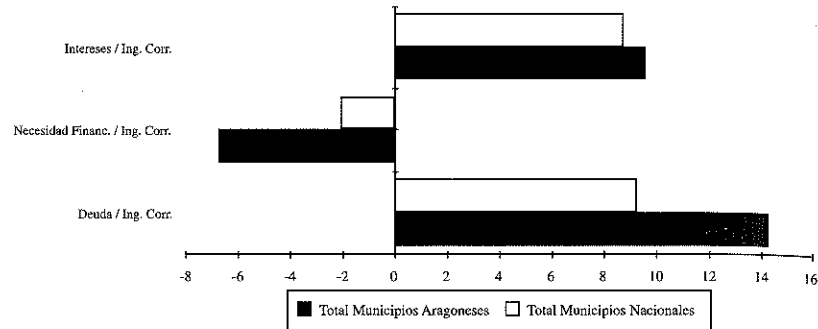
Finalmente, podemos destacar, para el ejercicio 1996, dos hechos, que en la medida que se consoliden, podrían apuntar un cambio de tendencia en el comportamiento financiero del conjunto del sector:

- Leve recuperación de la senda de crecimiento del ahorro bruto y de la capacidad de financiación —saldo presupuestario calculado como diferencia entre los ingresos y los gastos no financieros— de los municipios aragoneses.
- Congelación del esfuerzo inversor en línea con la disminución considerable de los años anteriores y, en paralelo a ello, menor recurso al crédito como fuente de financiación de las inversiones.

El **gráfico 4** sirve para ilustrar la peor situación relativa de nuestros municipios respecto a los nacionales en tres ratios financieros relevantes, expresados sobre los ingresos corrientes: intereses de la deuda,

(5) En el citado *Informe Anual del Consejo Económico y Social de Aragón* (1997) se puede encontrar un análisis detallado de la situación financiera de las capitales de provincia aragonesas.

**GRÁFICO 4.**  
**SITUACIÓN FINANCIERA RELATIVA ENTRE LOS MUNICIPIOS ARAGONESES Y EL AGREGADO NACIONAL (1996)**



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la D.G.C.H.T.

capacidad o necesidad de financiación, y la cifra global de deuda. Así, parece cuestionada, tanto a nivel regional como nacional, la potencialidad de los instrumentos generadores de recursos municipales, sin olvidar que en el camino de la corresponsabilidad fiscal puede estar en juego buena parte de la eficacia de los mismos, pues es muy discutible el aprovechamiento que los ayuntamientos realizan tanto de sus bases como de sus recaudaciones tributarias teóricas (6).

#### V.- CONCLUSIONES Y LÍNEAS DE REFORMA

Los epígrafes anteriores han justificado una descripción final del sector público municipal aragonés que destaca el hecho de que en el mismo se agravan los problemas financieros sentidos a nivel nacional. La acentuación del «minifundismo» español en nuestro territorio dificul-

(6) Argumentos que matizan esta falta de corresponsabilidad fiscal por parte de los municipios, podemos encontrarlos en SUÁREZ (1996), que señala las dificultades que, no en pocas ocasiones, han tenido las citadas corporaciones cuando han intentado incrementar la presión fiscal local. Dos ejemplos que se citan son el rechazo de la ciudadanía ante el aumento del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, inducido por las revisiones catastrales, o la no menos discutida implantación que tuvieron en su día las tarifas del Impuesto sobre Actividades Económicas. En cualquier caso, concluye, el comportamiento corresponsable de los municipios, hoy por hoy, se sitúa muy por encima del mostrado por las Comunidades Autónomas.

ta la capacidad financiera para hacer frente siquiera a los servicios mínimos obligatorios encomendados por la LBRL.

Por otra parte, los municipios medianos —con población superior a los 10.000 habitantes— y las capitales de provincia han tenido que hacer frente en los últimos años a una presión social demandante de una mayor y mejor prestación de servicios, que no ha podido ser autofinanciada a través del ingreso corriente, lo que unido al nada satisfactorio comportamiento de las transferencias estatales ha condicionado la contratación de un volumen preocupante de créditos.

El contexto de bajada de tipos de interés, con las consiguientes operaciones de renegociación de deuda, y el aumento de competencia del mercado bancario que cubre el riesgo local, son dos circunstancias que pueden ayudar a que la situación no sea lo agobiante que fue a principios de los noventa. No obstante, subyace el peligro de que se resientan los capítulos de gasto de inversiones, sobre todo si tenemos en cuenta que es lo que ha ocurrido en el nivel de la administración estatal.

Finalmente, queremos reflexionar antes de concluir este artículo sobre cuáles pueden ser las líneas de reforma que se pueden acometer como vía de salida a la situación descrita. Así, dadas las fuertes presiones en todo el sector público español para conseguir el objetivo del déficit público que marca el Tratado de Maastricht, no es aventurado afirmar que en los próximos años proliferarán los planes de saneamiento en las corporaciones locales.

En este sentido, la reforma de la LRHL, contenida en la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado para 1997, contribuye a lo anterior, introduciendo un nuevo límite financiero que implica un mayor control de su endeudamiento. Así, cuando el ratio ahorro neto respecto a los ingresos corrientes esté por debajo del —2%, se deberá solicitar autorización para nuevo endeudamiento y, en todo caso, se exigirá un plan de saneamiento aprobado por el pleno municipal. El plan supone la adopción de medidas de gestión, fiscales, y presupuestarias que busquen el equilibrio financiero a medio plazo, exigiendo un esfuerzo adicional en la reestructuración del gasto e ingreso corriente municipal. No cabe duda que nuestros municipios mayores, donde se encuentra concentrado el problema de la deuda, podrían sufrir en los próximos años el proceso anterior como vía de recuperación de su autonomía financiera.

La última línea de reforma apunta a la responsabilidad tanto de nuestros gestores autonómicos como municipales. Las Comunidades Autónomas son las titulares de la competencia para regular la ordenación del territorio regional, y afecta a las mismas la posibilidad de alterar el

mapa municipal para favorecer el asociacionismo entre poblaciones limítrofes (7). Para muchos consistorios, en su futuro más reciente, está incluso en juego su subsistencia, y este contexto debe presionar la actuación legislativa que favorezca la gestión de servicios compartidos a través de las fórmulas previstas: consorcios, mancomunidades o comarcas. Razones de economicidad y de imposibilidad técnica impiden que determinados servicios e infraestructuras se presten en cada uno de los 729 municipios aragoneses aisladamente, por lo que una respuesta correcta es la asunción de servicios de ámbito supramunicipal —medio ambiente, acción social, promoción económica,...— por los entes referidos.

El gobierno autonómico, a través de la Ley 4/93, de 4 de noviembre, y la Ley 8/96, de 2 de diciembre, ha dado pasos importantes en la ordenación comarcal aragonesa, que necesitan ser refrendados por los ayuntamientos y mancomunidades —en principio, es suya la iniciativa de creación comarcal—. Un paso ulterior será delimitar adecuadamente el ámbito de competencias comarcal y diseñar una financiación que motive tanto la creación como el sostenimiento de este ente local, aprendiendo en lo posible de los errores del pasado más reciente.

#### BIBLIOGRAFÍA:

- BARBERÁN ORTÍ, R. y LÓPEZ LABORDA, J. (1995): «El sector público autonómico en Aragón: cinco rasgos básicos», en *Actas del 3 Congreso de Economía Aragonesa*, Universidad de Zaragoza, págs. 693-706.
- BOSCH, N. y CASTELLS, A. (1992): «La financiación municipal: situación actual y perspectivas», *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 8, págs. 75-88.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN (1997), *Informe sobre la Situación Económica y Social de la Comunidad Autónoma de Aragón en 1996*, Diputación General de Aragón, Zaragoza.
- DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES (varios años): *Presupuestos y Liquidación de los presupuestos de las Entidades Locales y sus avances, de varios ejercicios*. Secretaria de Estado de Hacienda, Ministerio de Economía y Hacienda.
- EZQUIAGA, I. (1995): «Tutela, gestión financiera y estructura de la deuda local», *Economistas*, n.º 65, págs. 47-59.

(7) Un análisis pormenorizado de estas cuestiones se encuentra en SALANOVA (1993).

— LÓPEZ LÓPEZ, M. y UTRILLA DE LA HOZ, A. (1991), *El sector público español: organización, gestión y aspectos económicos*, Actualidad Editorial, S.A., Alcobendas (Madrid).

— OLANO, C. (1995): «La problemática financiera de las Corporaciones Locales», *Análisis Local. Hacienda, Finanzas y Organización de las Administraciones Territoriales*, n.º 2, septiembre-octubre, págs. 24-31.

— SALANOVA, R. (1993), *Mancomunidades de municipios y autonomía municipal*, 2.ª edic., Diputación General de Aragón, Zaragoza.

— SOLÉ VILANOVA, J. (1992): «La financiación de los entes locales», en T. Font i Llovet, dir., *Informe sobre el gobierno local*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals, Madrid, págs. 247-288.

— SUÁREZ PANDIELLO, J. (1996): «Las haciendas locales en la democracia: un balance», *Papeles de Economía Española*, n.º 69, págs. 227-251.