

LA VALORACIÓN DEL EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO EN LAS ENTIDADES LOCALES ESPAÑOLAS

José Miguel Fernández Fernández
 María Belén Morola Gómez

Resumen

El objetivo que se persigue con este artículo es valorar el principio de equilibrio presupuestario en su aplicación a las Entidades locales españolas (Ayuntamientos, Diputaciones, etc.), tanto en su regulación legal, como en el desarrollo de técnicas analíticas que permitan observar su cumplimiento en la práctica. Para ello, se estudian en primer lugar las disposiciones legales que lo establecen, matizando el alcance y contenido del mismo. Posteriormente, se hace referencia al estado del resultado presupuestario, realizando observaciones críticas que conducen a una reformulación del mismo si se quiere informar adecuadamente del grado de cumplimiento de los equilibrios presupuestarios internos de las Entidades locales. A continuación, se desarrollan técnicas de análisis de dichos equilibrios mediante los métodos de los flujos y de las ratios. Por el primero de ellos, se destaca la necesidad de determinar varios saldos intermedios como el ahorro bruto, el ahorro neto, el resultado presupuestario y el superávit o déficit de financiación. Por lo que hace referencia a las ratios, se desarrollan varios indicadores con capacidad para diagnosticar si las Entidades locales han cumplido adecuadamente o no los equilibrios internos del presupuesto.

PALABRAS CLAVE: Entidades locales Equilibrio presupuestario - Ahorro bruto - Ahorro.

Abstract

The goal of this article is to value the budgetary balance principle in its application to Spanish Local Entities (City Councils, Delegations, etc.), both by reference to its legal regulation and to the development of the analytical techniques which make it possible to show its execution in practice. First of all, we study the legal dispositions with reference to the budgetary balance, establishing clearly its concept and content. Later on, reference is made to the budgetary result statement, carrying out critical observations which claim for its reformulation in order to give an adequate information about the internal budgetary balances of the local Entities. Next, we develop the techniques to analyse these balances by means of the flows and the ratios methods. The first one stands out the need to determine several intermediate balances as the gross saving, the net saving, the budgetary result and the surplus or financing deficit. With reference to the ratios, several indicators are developed. They are able to show if the local entities have properly accomplished the internal balances of the budget or not.

KEYWORDS: Local entities, budgetary balance, gross saving, net saving.

*Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales. Catedrático de Economía Financiera y Contabilidad. Universidad de León

**Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales. Profesora Titular de Economía Financiera y Contabilidad. Universidad de León

Introducción

El alcance y contenido del principio de equilibrio presupuestario en su aplicación a las Entidades locales españolas (Ayuntamientos, Diputaciones, etc.) no ha dejado de estar en el candelero en los últimos tiempos; a pesar de que su formulación legal es clara, no ocurre lo mismo ni en el ámbito doctrinal, ni en el de sus aplicaciones prácticas.

En esta situación ha influido decisivamente la tradicional crisis financiera de nuestras Corporaciones locales, forzadas continuamente por los ciudadanos a prestar más y mejores servicios, sin habilitar en muchos casos las fuentes financieras necesarias para ello. Así, los gobernantes de nuestros Municipios se han sentido tentados, en no pocas ocasiones, a distorsionar deliberadamente el referido principio, presentando y aprobando presupuestos formalmente equilibrados (habitualmente, recurriendo al artilugio de inflar las previsiones de ingresos mediante la inclusión de partidas ficticias), pero produciendo liquidaciones con elevados déficits, que han contribuido a incrementar el tradicional recelo del Gobierno Central respecto a la gestión financiera efectuada por las Entidades locales.

Precisamente para evitar estas situaciones, así como para coadyuvar a la consecución de los objetivos macroeconómicos del Estado español, se han venido tomando en los últimos años medidas relativas a las operaciones de endeudamiento de las Corporaciones locales, que tienden a evitar la acumulación de déficits incontrolables que pudieran comprometer la prestación de servicios futuros.

De todo esto se deduce la enorme trascendencia del principio de equilibrio presupuestario para las Entidades locales, pero no sólo en la fase de formulación y aprobación del presupuesto, sino también, lo que resulta indudablemente más importante, en la efectiva ejecución y liquidación del mismo. Además, la supervivencia en el ámbito local de variadas excepciones al principio general de no afectación de

los ingresos para la financiación de los gastos, exige la articulación de controles para garantizar el cumplimiento de la ley, así como la elaboración de estados que muestren el grado de cumplimiento de los equilibrios internos y la aplicación de técnicas analíticas que reflejen fielmente la situación financiera de las referidas entidades.

El objetivo perseguido con este trabajo consiste en valorar el alcance del principio de equilibrio presupuestario en las Entidades locales españolas, así como en el desarrollo de técnicas analíticas que permitan enjuiciar el cumplimiento de los equilibrios internos en las diferentes secciones presupuestarias (operaciones corrientes y de capital).

1. Regulación legal del principio de equilibrio presupuestario

El apartado 4 del artículo 146 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante LRHL) establece el principio de equilibrio presupuestario para estas entidades, al prescribir que "cada uno de los presupuestos que se integran en el Presupuesto General deberá aprobarse sin déficit inicial". Esta regulación se completa con el artículo 16.2 del Reglamento Presupuestario, según el cual "(...) ninguno de los Presupuestos podrá presentar déficit a lo largo del ejercicio; en consecuencia, todo incremento en los créditos presupuestarios o decremento en las previsiones de ingresos deberá ser compensado en el mismo acto en que se acuerde".

Hay, además, otras disposiciones dentro de la LRHL que vienen a complementar lo prescrito en los artículos anteriores tratando de limitar las posibilidades de déficits importantes en las Entidades locales; tal es el caso de las restricciones impuestas a la autorización y realización de gastos de carácter plurianual (arts. 155 y 157), las limitaciones a las transferencias de créditos (art. 161), la regulación limitativa de la apelación al crédito público (art. 50), o la imposición de la necesidad de obtener la autorización del Ministerio de Economía y Hacienda para ciertas operaciones de endeudamiento (art. 54)¹.

¹ Algunos de estos artículos han sido modificados por las Leyes 13/1996 y /1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social.

Además, de estas disposiciones reguladoras del equilibrio general del Presupuesto de las Corporaciones locales, también se ha de cumplir un equilibrio presupuestario interno por afectación de ciertos recursos para la financiación de gastos de inversión. Es decir, además de la exigencia de que el presupuesto de las Entidades locales se encuentre formalmente en equilibrio, el legislador ha tratado de que los ingresos corrientes financien los gastos corrientes.

La vigente LRHL mantiene la afectación de ciertos recursos a gastos de inversión, concretamente, los ingresos procedentes de la enajenación o gravamen de bienes y derechos que tengan la consideración de patrimoniales (art. 5), las contribuciones especiales (art. 29.3), las subvenciones con destino a obras y servicios (art. 40), las operaciones de crédito (art. 50) y las subvenciones del estado y de las Comunidades Autónomas para financiar los Planes Provinciales de Cooperación a las obras y servicios de competencia municipal (art. 128.1)².

Especialmente importantes en este tema son las restricciones de acceso al crédito de las Corporaciones locales, limitando su utilización a la financiación de los gastos de inversión y, por tanto, sin que puedan endeudarse para financiar gastos corrientes. Como consecuencia, los ingresos corrientes han de cubrir los gastos corrientes³.

A pesar de la ausencia en la actualidad⁴ de una regulación específica que fije debidamente este principio de equilibrio interno por la afectación legal de ciertos recursos a gastos de inversión, lo cierto es que esta necesidad continúa plenamente vigente en el orden práctico si se desea preservar una situación financiera saneada y reflejar fielmente la excepción ya comentada al principio de desafectación.

2. La valoración contable actual de los equilibrios internos

En España, es el Estado del Resultado Presupuestario el documento contable que resume la situación financiera de la Entidad local derivada de la ejecución del presupuesto.

Mientras los estados de liquidación de los presupuestos de gastos e ingresos ofrecen la información más relevante respecto a la gestión de los créditos, y la materialización de los ingresos previstos en recursos financieros reales para financiar la actividad de la entidad, respectivamente, ambas liquidaciones se conjugan en el estado del resultado presupuestario, otra de las partes integrantes del estado de liquidación del presupuesto.

El estado del resultado presupuestario pretende ofrecer una visión conjunta de la liquidación del presupuesto de gastos e ingresos, realizando comparaciones entre los derechos liquidados en el ejercicio y las obligaciones reconocidas netas durante el mismo como consecuencia de la ejecución del presupuesto. Dicha comparación proporciona como magnitud más importante el *resultado presupuestario* que pretende ser un indicador compendio del desempeño presupuestario.

En este sentido, el resultado presupuestario no es nada más que un indicador síntesis de la actividad financiera derivada del presupuesto, que unido a otra información sobre el grado de ejecución de ingresos y gastos pondrá de manifiesto la gestión realizada en el área presupuestaria.

El nuevo Plan General de Contabilidad Pública español (PGCP) introduce algunas diferencias en el concepto del resultado presupuestario, respecto al recogido en la normativa presupuestaria y contable de las Entidades locales. En este sentido, tanto la Instrucción de Contabilidad para la Administración

2 Tienen idéntica consideración los recursos urbanísticos previstos en el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobada por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio., habida cuenta de que, "como elementos integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo «se destinarán a la conservación y ampliación del mismo»" (ARNAU BERNIA, 1997: 683).

3 En este mismo sentido se manifiesta HERNÁNDEZ (1997: 288) cuando afirma: "Por lo tanto, de lo anteriormente expuesto se deduce que no cabe argumentar que el principio de equilibrio presupuestario de los entes locales deba circunscribirse al meramente contable o formal, sino que, guste o no, el legislador ha buscado la pervivencia de dicho principio en su vertiente financiera".

4 Regulación que sí existió hasta el Texto Refundido de Régimen Local de 1986, en el que se consagra la necesidad de nivelación interna de los presupuestos, al prohibir taxativamente dedicar a gastos ordinarios los recursos afectados legalmente a gastos de inversión.

Local (ICAL), como el Real Decreto 500/1990, definen el resultado presupuestario como diferencia entre los derechos presupuestarios liquidados y las obligaciones presupuestarias reconocidas, tomando sus valores netos.

El PGCP, por su parte, excluye en su cálculo los gastos e ingresos presupuestarios derivados de las operaciones con pasivos financieros, por lo que el resultado presupuestario del plan sería una parte del de la ICAL, coincidiendo este último con el concepto de saldo presupuestario que analizaremos posteriormente. En el caso de que se trate de entes no administrativos, las operaciones comerciales plantean otra diferencia, ya que la ICAL las contempla como un ajuste, mientras el nuevo plan las incluye en el concepto de resultado presupuestario.

Este apartado está destinado a analizar la naturaleza, significado y formato del estado del resultado presupuestario propuesto en el PGCP, examinando las magnitudes financieras implicadas y su interpretación. De esta forma, entendemos que quedará abarcado también el modelo de la ICAL ya que, salvada la diferencia terminológica a la que hemos aludido previamente, y las operaciones comerciales, ambos estados prácticamente coinciden en presentar los resultados de la ejecución presupuestaria.

En concreto, según puede verse en el CUADRO 1, el PGCP calcula cuatro variables o magnitudes: el resultado presupuestario, la variación de pasivos financieros, el saldo presupuestario, como suma de las dos anteriores, y el déficit o superávit de financiación.

<i>CONCEPTOS</i>	<i>Derechos Reconocidos Netos</i>	<i>Obligaciones Reconocidas Netas</i>	<i>Importes</i>
1. Operaciones no financieras	-----	-----	-----
2. Operaciones con activos financieros	-----	-----	-----
3. Operaciones comerciales	-----	-----	-----
I. RESULTADO PRESUPUESTARIO DEL EJERCICIO (1+2+3)	-----	-----	-----
II. VARIACIÓN NETA DE PASIVOS FINANCIEROS	-----	-----	-----
III. SALDO PRESUPUESTARIO DEL EJERCICIO (I±II)			
4.(+) Créditos gastados financiados con remanente de tesorería			
5. (-) Desviaciones de financiación positivas en gastos con financiación afectada			
6.(+) Desviaciones de financiación negativas en gastos con financiación afectada			
IV. SUPERÁVIT O DÉFICIT DE FINANCIACIÓN (III+4-5+6)			-----

CUADRO 1.- Estado del resultado presupuestario en el PGCP

2.1. El resultado presupuestario

Según el PGCP español, el resultado presupuestario está constituido por la diferencia entre los ingresos presupuestarios realizados durante el ejercicio, excluidos los derivados de la emisión y creación de pasivos financieros, y la totalidad de gastos presupuestarios del mismo ejercicio, excluidos los derivados de la amortización y reembolso de pasivos financieros. Su cálculo se concreta en la

diferencia entre los derechos presupuestarios liquidados y las obligaciones presupuestarias reconocidas durante el ejercicio, excepto los correspondientes a los capítulos de pasivos financieros. Tanto los derechos como las obligaciones deben tomarse por sus valores netos, es decir deducidas las anulaciones de derechos u obligaciones que, por cualquier motivo, se hayan producido durante el ejercicio.

A su vez, dentro del resultado presupuestario, se ha diferenciado entre operaciones no financieras, operaciones con activos financieros y operaciones comerciales.

2.1.1. Operaciones no financieras

Las operaciones no financieras del presupuesto de gastos incluyen los gastos de funcionamiento de los servicios, las subvenciones y transferencias corrientes y de capital, y las inversiones reales. En el presupuesto de ingresos, las mismas comprenden: los tributos y cotizaciones sociales, las subvenciones y transferencias corrientes y de capital, los ingresos patrimoniales y las enajenaciones de inversiones reales.

En consecuencia, dentro de las operaciones no financieras se incorporan una amalgama de operaciones de difícil comparación y menor justificación. En nuestra opinión, y en línea con otros estados, sería útil diferenciar entre operaciones corrientes y operaciones de inversión. De esta forma, se pondría de manifiesto en qué medida los derechos liquidados en las operaciones corrientes han sido suficientes para financiar las obligaciones reconocidas asociadas a las mismas, proporcionando información más útil para la toma de decisiones y para evaluar la cobertura de las necesidades presupuestarias de la entidad. Además, mostrar por separado las operaciones de inversión ayuda a comprender las variaciones de pasivos financieros, ya que normalmente dichas operaciones son financiadas mediante endeudamiento presupuestario.

2.1.2. Operaciones con activos financieros

La contribución de las operaciones con activos financieros al resultado presupuestario vendrá dada por la diferencia entre los derechos liquidados derivados de la enajenación de activos financieros y las obligaciones reconocidas durante el mismo período

por la adquisición de activos financieros.

Añadir este importe a las operaciones no financieras incrementa la nubosidad del concepto del resultado presupuestario, que acabará convirtiéndose en un indicador de escaso contenido respecto al equilibrio presupuestario mantenido. Entendiendo que, en definitiva, se trata de operaciones de inversión o desinversión, consideramos que las operaciones con activos financieros podrían aparecer junto a las operaciones de inversión, a efectos de observar la normalidad financiera de la Entidad local.

2.1.3. Operaciones comerciales

Como hemos comentado, en el caso de Organismos autónomos comerciales, industriales, financieros o análogos, se exige presentar dentro del estado de liquidación del presupuesto el resultado de las operaciones comerciales. Además, también deberán tenerse en cuenta las operaciones comerciales en el estado del resultado presupuestario, las cuales pueden contribuir igualmente de forma positiva o negativa al resultado presupuestario. No obstante, si el saldo coincide con el previsto en el presupuesto, no afectará al resultado presupuestario; en otro caso, parte del desequilibrio presupuestario puede imputarse a las operaciones comerciales.

La suma de los importes resultantes de las diferencias entre derechos y obligaciones por operaciones no financieras, operaciones con activos financieros y operaciones comerciales, constituye el resultado presupuestario. En síntesis, el resultado presupuestario así calculado pone de manifiesto en qué medida los recursos presupuestarios, sin incluir las operaciones con pasivos financieros, han sido suficientes para financiar los gastos presupuestarios de las operaciones no financieras y los derivados de activos financieros.

Sin embargo, desde nuestro punto de

5. No obstante, debe tenerse también presente la posible realización de operaciones de refinanciación de la deuda.

vista, debe tenerse en cuenta que, en principio, la amortización de la deuda debería financiarse con ingresos presupuestarios distintos a los procedentes de operaciones de crédito⁵. Por tanto, lo que debería mostrarse es si se han generado o no recursos financieros para amortizar la deuda financiera con los recursos financieros corrientes, y con independencia de si el endeudamiento aumentará o no para financiar operaciones de inversión.

Que el resultado presupuestario sea mayor o menor, no nos indica nada si no conocemos cuáles son las necesidades de financiación para hacer frente a la devolución de pasivos financieros. El único caso en que tendría sentido financiero el resultado presupuestario sería cuando el mismo permitiese financiar en su totalidad la amortización del principal de la deuda, lo cual implicaría que no ha sido necesario incrementar el endeudamiento y por tanto se mantiene una situación de cobertura total de los gastos presupuestarios, sin recurso a pasivos financieros.

2.2. Variación de pasivos financieros

Es la diferencia entre los ingresos presupuestarios procedentes de la emisión de pasivos financieros y los gastos presupuestarios por reembolso o amortización de pasivos financieros. Su cálculo estará constituido por la diferencia entre los derechos liquidados y las obligaciones reconocidas como consecuencia de operaciones con pasivos financieros, tomados ambos por sus valores netos. Si los ingresos presupuestarios por operaciones con pasivos financieros son superiores a los gastos presupuestarios, existe una variación neta de pasivos financieros positiva, lo que significa que los pasivos financieros se incrementan más que lo que disminuyen y, por tanto, el endeudamiento presupuestario crece.

En caso contrario, las obligaciones presupuestarias liquidadas superan los derechos presupuestarios, el endeudamiento presupuestario disminuye y tendremos una variación de pasivos

financieros negativa

En nuestra opinión, comparar ingresos de pasivos financieros con gastos presupuestarios de pasivos financieros puede incentivar la creencia de que el incremento de pasivos financieros es necesario para financiar la amortización de pasivos financieros, cuando en principio no debería ser así, ya que el endeudamiento tendría que haber aumentado por la financiación de las inversiones.

En consecuencia, el incremento de pasivos financieros debe compararse con las operaciones a las que va a financiar, y no con unos gastos presupuestarios con los que no guarda ninguna relación. Que la variación de pasivos financieros sea mayor o menor no nos indica nada más que el incremento o disminución del endeudamiento, pero si no hemos podido conocer las necesidades financieras de las operaciones de inversión, queda pendiente la justificación del mismo.

2.3 Saldo presupuestario del ejercicio

Es la magnitud resultante de sumar el resultado presupuestario del ejercicio y la variación neta de pasivos financieros. Podría definirse también como diferencia entre todos los derechos presupuestarios liquidados y las obligaciones presupuestarias reconocidas, una vez deducidas las anulaciones de derechos u obligaciones que se hayan producido.

En consecuencia, el saldo presupuestario del ejercicio pretende mostrar en qué medida los derechos liquidados totales cubren la totalidad de las obligaciones reconocidas, y puede ser considerado un indicador del equilibrio presupuestario conjunto de la Entidad local, permitiendo conocer si se han generado recursos para la financiación de gastos de ejercicios posteriores o si, por el contrario, ha surgido déficit que deberá financiarse.

En este sentido, la Intervención General de la Administración del Estado español (IGAE) (1994:

1999) señala que el saldo presupuestario “representa la variación neta del remanente de tesorería generada en el ejercicio por operaciones *presupuestarias*”.

Por tanto, si es positivo supondrá un incremento del remanente de tesorería por las operaciones presupuestarias del ejercicio; en caso contrario, la contribución de las operaciones presupuestarias al remanente de tesorería será de signo negativo.

No obstante, en nuestra opinión debería tenerse en cuenta que parte de los derechos reconocidos en el presupuesto corriente no llegarán a cobrarse nunca, por lo que dichos derechos de dudoso cobro deberían restarse al saldo presupuestario para ver la variación neta en el remanente de tesorería por las operaciones presupuestarias.

Por otro lado, en el caso de que se haya utilizado remanente de tesorería del ejercicio anterior para financiar gastos presupuestarios de este ejercicio, aunque dicho remanente no ha dado lugar al reconocimiento de derechos presupuestarios, sí que se han recogido las obligaciones presupuestarias correspondientes a esos gastos. En la medida en que el equilibrio inicial ha tenido en cuenta este remanente como recurso presupuestario, para determinar el equilibrio final debería tomarse igualmente en consideración los créditos gastados correspondientes a modificaciones financiadas con remanente líquido de tesorería.

En consecuencia, si dicho ajuste no se incluye en el saldo presupuestario, no puede afirmarse que el mismo sea un indicador de equilibrio presupuestario, ya que parte del desequilibrio estaría implícito en la situación inicial.

2.4 Déficit o superávit de financiación

A partir del saldo presupuestario, el PGCP define el déficit o superávit de financiación, considerando tanto la existencia de créditos financiados con remanentes de tesorería del ejercicio anterior, como los desfases entre gastos e ingresos derivados de la existencia de gastos con financiación

afectada.

Así, en el caso de gastos con financiación afectada cuya ejecución se distribuya a lo largo de varios ejercicios y cuyo ritmo de ejecución de ingresos y gastos no coincida, que es el caso habitual, se pueden presentar las siguientes situaciones:

a) Que la desviación de financiación imputable al ejercicio sea positiva, en cuyo caso los ingresos liquidados serán superiores a los que se deberían haber realizado de acuerdo con el gasto efectuado y, por tanto, parte de los derechos reconocidos en el ejercicio asociados al gasto con financiación afectada deben financiar o bligaciones a reconocer en ejercicios posteriores.

b) Que la desviación de financiación sea negativa, con lo que los ingresos afectados liquidados han sido inferiores a los que correspondería de acuerdo con el gasto. Una parte de las obligaciones reconocidas en el ejercicio deben quedar cubiertas con derechos reconocidos en ejercicios anteriores o a reconocer en ejercicios posteriores.

En el caso de que estos derechos y obligaciones se incluyan para calcular el saldo presupuestario, éste podría quedar enmascarado debido a la ejecución de los gastos con financiación afectada a un ritmo distinto al de los ingresos vinculados a su financiación. Para evitarlo, debemos ajustarlo con las desviaciones de financiación, ya que éstas representan la diferencia de ritmo en la ejecución de gastos e ingresos. Así, al saldo presupuestario deben sumarse las desviaciones de financiación negativas, ya que no requieren derechos presupuestarios del ejercicio, y deberá disminuirse por las desviaciones de financiación positivas, para reflejar qué parte de esos derechos reconocidos tienen una afectación a gastos de ejercicios posteriores.

Tras haber realizado todos estos ajustes al saldo presupuestario calculado anteriormente, se obtiene la magnitud denominada superávit o déficit de financiación del ejercicio, que pone de manifiesto la verdadera financiación aportada o la necesidad de financiación real.

Ahora bien, en nuestra opinión, para mostrar

el excedente financiero real disponible o, por el contrario, las necesidades de financiación, es preciso considerar la existencia de derechos que no llegarán a cobrarse nunca. Razón de más cuando los aplazamientos han dado lugar a una anulación del derecho, por lo que en el saldo de deudores por derechos presupuestarios estarán aquellos ingresos presupuestarios que han vencido y no se han cobrado.

En síntesis, aunque la crítica puntual al saldo presupuestario como indicador de equilibrio es no considerar la incorporación de remanentes de tesorería, que sí son tenidos en cuenta para determinar el déficit o superávit de financiación, consideramos que tanto el resultado presupuestario como la variación de pasivos financieros son dos magnitudes que por sí mismas aportan insuficiente información para valorar los equilibrios presupuestarios internos de la Entidad local, excepto que la situación financiera sea excelente, tal como hemos señalado en el apartado anterior. En otro caso, la variación de pasivos financieros expresa la repercusión de las operaciones de crédito en la situación financiera de la Corporación, pero sin aportar ningún indicio sobre las causas que la han motivado. Junto a esto, el déficit o superávit de financiación no considera los derechos presupuestarios pendientes de cobro de difícil o imposible recaudación.

Las limitaciones informativas del estado de resultado presupuestario puestas de manifiesto en las líneas anteriores, nos llevan a plantear la necesidad de sustituirlo por otro estado que, utilizando magnitudes más adecuadas para el análisis tales como el ahorro bruto, ahorro neto y capacidad/necesidad de financiación, permita juzgar razonablemente los equilibrios presupuestarios internos de la Entidad local.

3. Análisis del equilibrio preesupustario

Si bien el modelo de estado de liquidación del presupuesto establecido en el PGCP resulta, a nuestro juicio, adecuado para el análisis por lo que hace referencia a la liquidación de los presupuestos de gastos y de ingresos; en cambio, el estado del

resultado presupuestario, que confronta los derechos liquidados y las obligaciones reconocidas durante el ejercicio como consecuencia de la ejecución de aquél, puede y debe reestructurarse para ofrecer una información en términos de flujos, más apropiada para el análisis de los equilibrios internos del presupuesto. Para esta finalidad, se pueden utilizar tanto el método de los flujos como el método de las ratios.

Con el método de los flujos se pretende determinar una serie de magnitudes que nos ayuden a comprender si se han respetado o no los 'equilibrios internos del presupuesto'; en concreto, la cuantía del flujo neto de recursos por operaciones corrientes y recurrentes, el grado de cobertura por el mismo de los gastos derivados de la amortización de la deuda, y si ha sido necesario o no apelar nuevamente al endeudamiento para financiar las inversiones llevadas a cabo.

Por su parte, con el método de las ratios se pretende construir una serie de indicadores que nos permitan analizar el grado de cumplimiento de los equilibrios internos del presupuesto.

3.1. Análisis presupuestario mediante flujos

El análisis mediante flujos presupuestarios consiste en determinar si los flujos derivados de la sección de operaciones corrientes y de la de inversión son suficientes o no, para asegurar su solvencia a corto plazo. En definitiva, se trata de determinar unos saldos que permitan analizar los equilibrios presupuestarios internos de la Entidad. Para ello, es necesario trabajar con datos de, al menos, cuatro o cinco ejercicios, a fin de analizar la tendencia y estructura de cada flujo.

Como se ha dicho más arriba, el PGCP utiliza el estado del resultado presupuestario para la obtención de algunos flujos (resultado presupuestario, saldo presupuestario, superávit o déficit de financiación) que pretenden integrar y resumir la actividad financiera de la Entidad derivada de la ejecución del presupuesto, pero que resultan escasamente útiles, a nuestro juicio, para el análisis de los equilibrios presupuestarios, pues la mezcla de los derechos liquidados y de las

obligaciones reconocidas por operaciones no financieras (sin distinguir entre operaciones corrientes y operaciones de inversión) a la hora de determinar el resultado presupuestario, impide la determinación del flujo neto de recursos derivado de las operaciones corrientes de la Entidad (ahorro bruto), variable clave para conocer la capacidad de afrontar el reembolso de pasivos financieros con recursos corrientes y, en su caso, colaborar en la financiación de las inversiones reales efectuadas. Por otro lado, determinar por separado la variación de pasivos financieros, a los efectos de calcular lo que el PGCP denomina saldo presupuestario del ejercicio, puede inducir a la equivocación de pensar que la captación de nuevos recursos financieros mediante endeudamiento, ha sido necesaria para afrontar la amortización de pasivos financieros, cuando la LRHL (art. 50) afecta expresamente los recursos procedentes de la apelación al crédito a largo plazo, a la financiación de las inversiones.

En buena lógica, los gastos derivados de la amortización de pasivos financieros deben compararse con el flujo neto de recursos procedente de operaciones corrientes, y los recursos obtenidos mediante nuevo endeudamiento con los gastos en inversiones reales, pues la financiación de estos gastos constituye la razón de ser de los mismos. El saldo presupuestario del ejercicio también presenta, pues, limitaciones analíticas considerables.

Estas consideraciones críticas del estado de resultado presupuestario establecido por el PGCP, nos llevan a proponer otros flujos y estados alternativos que resulten más adecuados para evaluar los

equilibrios presupuestarios internos de la Entidad local.

En este sentido, en la doctrina económico-financiera aplicable a las Administraciones Públicas ya se encuentran muy asentados ciertos flujos presupuestarios que han demostrado su eficacia y que presentaremos a continuación.

3.1.1. El ahorro bruto

El ahorro bruto (AB) constituye un saldo sencillo y valioso para evaluar la estructura financiera y presupuestaria de cualquier Entidad pública y, en particular, para diagnosticar su capacidad de endeudamiento y solvencia.

En España, a semejanza de lo ocurrido en un país con gran tradición en estos temas, como Francia⁶, la doctrina ha venido determinando el ahorro bruto por comparación entre los ingresos por operaciones corrientes (capítulos 1,2,3,4 y 5, del presupuesto de ingresos) y los gastos por operaciones corrientes (capítulos 1,2,3 y 4, del presupuesto de gastos). Además, otro elemento que coadyuva en este sentido, es el concepto de ahorro bruto acuñado en términos de Contabilidad Nacional, que coincide sustancialmente con el anterior.

Ahora bien, si se quiere que el ahorro bruto sea una magnitud relevante del flujo primario por operaciones corrientes, es necesario depurar los ingresos y gastos que, de acuerdo con la clasificación económica de la estructura presupuestaria de las Entidades locales –aprobada por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 20 de septiembre

6. Véase a este respecto BOURDIN, (1988: 236-237), SERVAN, y MOURIER, (1992: 128-130), MATTRET (1997), RAVARY (1998: 3-4).

7. ARNAU BERNIA (1997: 680) alude a “una equivocada calificación de ciertos ingresos propios de las Entidades locales, como son las contribuciones especiales y los recursos urbanísticos, típicos recursos por cuenta del capital, como así los trata y clasifica la Contabilidad Nacional”, que figuran “con notorio error, dentro del capítulo 3 de ingresos”.

8. Nos estamos refiriendo a los gastos en operaciones clasificadas presupuestariamente como corrientes, pero que han sido financiados con remanente líquido de tesorería. Puede justificarse, también, dentro de los ajustes a los ingresos corrientes, la deducción de las desviaciones positivas de financiación, cuando se traten de ingresos corrientes que de forma afectada financian gastos de ejercicios futuros, y dentro de los ajustes a los gastos corrientes, la inclusión de las desviaciones negativas de financiación, cuando sean gastos corrientes financiados con ingresos afectados futuros (GARCERÁN RODRÍGUEZ, 1988: 147). Sin embargo, esta circunstancia solamente se producirá con carácter excepcional, pues habitualmente las desviaciones de financiación hacen referencia a proyectos de gasto que abarcan varios ejercicios, estando clasificados presupuestariamente los ingresos y gastos ocasionados por ellos, dentro de las operaciones de capital.

de 1989-, se incluyen en los capítulos relativos a las operaciones corrientes. En particular, hay que deducir tanto de los ingresos como de los gastos, todas aquellas partidas que puedan no considerarse normales u ordinarias (recurrentes), así como las que procedan de ejercicios anteriores. Ello obliga, por ejemplo, a sustraer de los ingresos corrientes las contribuciones especiales, así como los recursos urbanísticos y cualesquiera otros ingresos que puedan considerarse por cuenta del capital⁷. En cuanto a los gastos, habrá que deducir aquéllos que no tengan carácter recurrente y los que no correspondan al ejercicio⁸.

Como ya se ha comentado, uno de los principios presupuestarios más arraigados en el sector público es el de no afectación de los ingresos para la financiación de determinados gastos; sin embargo, en el ámbito de las Corporaciones locales, subsisten significativas excepciones en relación con ciertos recursos que están legalmente afectados a gastos de inversión. Así ocurre con los ingresos procedentes de la enajenación de bienes patrimoniales,

las contribuciones especiales, las subvenciones con destino a obras y servicios, las operaciones de crédito y las subvenciones del Estado y Comunidades Autónomas para financiar los Planes Provinciales de Cooperación a las obras y servicios de competencia municipal. A pesar de esta afectación legal, la normativa vigente no contempla en la estructura presupuestaria la expresión conjunta de la referida afectación a gastos de inversión, ni la exigencia del necesario equilibrio entre gastos e ingresos corrientes⁹. Esta ausencia en la actual regulación presupuestaria de referencias a la nivelación o cobertura de los gastos corrientes por los ingresos corrientes (que también debería alcanzar a las cuotas de amortización de préstamos y empréstitos), ha tenido efectos muy negativos en la situación financiera de las Entidades locales españolas (ARNAU BERNIA, 1997: 685).

De ahí, que nos inclinemos por defender el mantenimiento del equilibrio interno entre gastos e ingresos corrientes (aunque la legislación actual lo desconozca) al analizar en términos de flujos el

CONCEPTOS		
A) <u>Derechos liquidados por operaciones corrientes</u>		X X X
Capítulo I: Impuestos directos	x x x	
Capítulo II: Impuestos indirectos	x x x	
Capítulo III: Tasas y otros ingresos	x x x	
Capítulo IV: Transferencias corrientes	x x x	
Capítulo V: Ingresos patrimoniales	x x x	
B) <u>Ajustes a los ingresos corrientes</u>		X X X
Contribuciones especiales y recursos urbanísticos	x x x	
Otros ingresos no habituales o procedentes de otros ejercicios	x x x	
1. INGRESOS CORRIENTES A COMPUTAR (A-B)		X X X
C) <u>Obligaciones reconocidas netas por operaciones corrientes</u>		X X X
Capítulo I: Gastos de personal	x x x	
Capítulo II: Gastos en bienes corrientes y servicios	x x x	
Capítulo III: Gastos financieros	x x x	
Capítulo IV: Transferencias corrientes	x x x	
D) <u>Ajustes a los gastos corrientes</u>		X X X
Otros gastos no habituales o procedentes de otros ejercicios	x x x	
2. GASTOS CORRIENTES A COMPUTAR (C-D)		X X X
3. AHORRO BRUTO (1-2)		X X X

CUADRO 2.- Modelo de estado para la determinación del ahorro bruto

9. En el Texto Refundido del Régimen Local de 1986, se recogía la mención de que el presupuesto debía aprobarse sin déficit inicial y no podía contener créditos destinados a obligaciones de carácter ordinario que excedieran al importe de sus ingresos, asimismo ordinarios (art. 444.4).

10. Equilibrio presupuestario interno cuya formulación existió, en línea con la tradición seguida en los países de Europa continental (Francia, Alemania, Italia, etc.) hasta la aprobación, por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, del Texto Refundido de las disposiciones legales en materia de Régimen Local.

proceso de ejecución presupuestaria¹⁰.

El ahorro bruto calculado ha de compararse con los gastos por amortizaciones financieras de préstamos y empréstitos, pues como las operaciones de crédito han de ser destinadas prioritariamente para la financiación de las inversiones de las Entidades locales (art. 50 de la LRHL), se deduce inequívocamente que las referidas amortizaciones de pasivos financieros han de ser cubiertas con recursos corrientes.

El cálculo del ahorro bruto se puede realizar en términos de datos presupuestarios o en términos de liquidación del mismo (siendo ésta, a nuestro juicio, la opción más relevante para el análisis de la solvencia y de la capacidad de endeudamiento). Además, se puede calcular para la Entidad local principal individualmente considerada, o bien para el grupo local, siendo imprescindible en este caso proceder a la consolidación de las cuentas anuales de las Entidades que conforman el grupo. En cualquier caso, resulta conveniente disponer del ahorro bruto correspondiente a varios ejercicios consecutivos para poder analizar tendencias y conocer la evolución de su estructura interna.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, el cálculo del ahorro bruto se puede realizar conforme al método mostrado en el CUADRO 2.

La Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, modificó el contenido y forma de cálculo tradicional del ahorro bruto, al dar una nueva redacción al art. 50.5 de la LRHL; el citado artículo establecía que el ahorro bruto se obtenía por diferencia entre los

ingresos por operaciones corrientes, excluidas las contribuciones especiales y cualquier otro ingreso que no tenga naturaleza corriente, y los gastos por operaciones corrientes, excluidos los gastos financieros recogidos en el capítulo 3, así como cualquier otro gasto que no tenga naturaleza corriente. A su vez, como ya expusimos en la primera parte del trabajo la Ley 50/1998 ha modificado nuevamente este concepto, al incluir todos los ingresos corrientes (capítulos 1 al 5) y todos los gastos incluidos en los capítulos 1, 2 y 4. El resultado es una diferencia que nada tiene que ver con el concepto de ahorro bruto definido por la Contabilidad Nacional, por el Derecho presupuestario y por la propia doctrina financiera (ARNAU BERNIA, 1997: 698). La validez de la magnitud ahorro bruto así definida, queda reducida a la comprobación de los límites fijados por la LRHL, para que las Entidades locales puedan acometer nuevas operaciones de endeudamiento. Su utilidad para el análisis es prácticamente insignificante.

3.1.2. El ahorro neto

El ahorro neto (AN) se obtiene al deducir puestos de las Entidades locales y sus organismos autónomos administrativos, los resultados corrientes del ejercicio en los organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financieros o análogos, y los resultados de la actividad ordinaria del último ejercicio para las sociedades mercantiles de capital íntegramente local, se deduzca un ahorro neto negativo¹². Cuando el ahorro neto sea de signo negativo, se requiere que el Pleno apruebe un Plan de Saneamiento Financiero

CONCEPTOS	Importes
1. AHORRO BRUTO	
2. AMORTIZACIÓN DE PASIVOS FINANCIEROS (Capítulo 9)	
3. AHORRO NETO (1 - 2)	

Cuadro 3.- Modelo de estado para el cálculo del ahorro neto

11. Deben deducirse del capítulo 9, en el caso de que su cuantía sea relevante, las cantidades destinadas a devolución de depósitos y finanzas, que no son propiamente operaciones de amortización de pasivos financieros.

a un plazo no superior a tres años, en el que se adopten medidas de gestión, tributarias, financieras y presupuestarias que permitan como mínimo ajustar a cero el ahorro neto negativo de la Entidad, Organismo autónomo o sociedad mercantil¹³. De acuerdo con el art. 54.1 de la LRHL, en su nueva redacción introducida por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, el ahorro neto se determina restando del ahorro bruto (en cuyo cálculo se habían excluido los gastos financieros), la “*anualidad teórica de amortización en términos constantes*”. La anualidad teórica de amortización se determina incluyendo los intereses y cuotas de amortización del capital, de los préstamos a medio y largo plazo pendientes de reembolso, así como las de la operación de crédito proyectada, calculadas en todo caso en términos constantes, cualquiera que sea la modalidad y condiciones de cada operación.

La consideración de que la anualidad teórica de amortización se calcule “*en términos constantes*” ha pretendido resolver el tratamiento de las operaciones de crédito con amplios periodos de carencia y a tipos de interés variable¹⁴. Además, la nueva normativa integra dentro de la carga financiera de la Entidad local, los créditos concertados por

organismos autónomos y sociedades mercantiles de capital íntegramente local, que tengan por finalidad la gestión de servicios públicos locales, según los datos que se deriven de la consolidación de los correspondientes estados financieros. De aquí, que sea necesario disponer de estados consolidados a los efectos de determinar la carga financiera de la Entidad local.

Este concepto de ahorro neto no coincide con el utilizado tradicionalmente por la doctrina y expuesto anteriormente, pues se excluyen de la carga financiera los gastos financieros ocasionados por operaciones de tesorería (habitualmente, a corto plazo), los intereses de demora, y las comisiones bancarias. En la medida en que estos conceptos supongan una cuantía importante, pueden distorsionar la validez analítica de este flujo como indicador de la capacidad de autofinanciar parte o la totalidad de los gastos de inversión.

Por esta razón, si bien el concepto legal de ahorro neto puede servir a los efectos de comprobar el cumplimiento de los límites fijados por la Ley para acometer nuevas operaciones de endeudamiento,

12. La disposición transitoria séptima de la citada Ley 50/1998, establece que “en los años 1999 y 2000 no será precisa autorización para concertar operaciones de crédito a largo plazo siempre que el ahorro neto sea de signo negativo y no supere los porcentajes de los ingresos corrientes liquidados o de las partidas de ingresos por naturaleza vinculadas a la explotación que se señalan a continuación:

➤ AÑO	➤ Porcentaje
➤ 1999	➤ -1,50
➤ 2000	➤ -0,75

13. Se considerará ahorro neto en los Organismos Autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo los resultados corrientes del ejercicio, y en las sociedades mercantiles locales, los resultados de la actividad ordinaria, excluidos los intereses de préstamos y empréstitos, en ambos casos, y minorados en una anualidad teórica de amortización. No se incluirán entre las anualidades teóricas, las operaciones de crédito garantizadas con hipotecas sobre bienes inmuebles, en proporción a la parte del préstamo afectado por dicha garantía (art. 54.1).

14. El cálculo de las cuotas constantes requerirá la realización de un cuadro financiero, utilizando el método de cuota constante o “sistema francés” (FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, 1997: 330).

en cambio, para el análisis presupuestario y financiero de las Entidades locales ha de ser reemplazado por el que se obtiene en el cuadro 4, que permite la valoración adecuada del equilibrio interno de los gastos e ingresos por operaciones corrientes vinculadas al funcionamiento habitual del Organismo.

3.1.3. El resultado presupuestario

El resultado presupuestario (que vendría a ser lo que el PGCP denomina saldo presupuestario) se obtendría sumando al ahorro neto los ingresos por operaciones de capital y restándole los gastos por operaciones de capital. Dentro de los ingresos por operaciones de capital se considerarían los procedentes de enajenación de inversiones reales, las subvenciones y transferencias de capital, los derivados de la venta de activos financieros, las contribuciones especiales y cuotas de urbanización, y todos los restantes ingresos clasificados presupuestariamente como corrientes, pero que están afectados a la financiación de gastos de inversión. A su vez, dentro de los gastos por operaciones de capital irían incluidos los ocasionados por la adquisición y construcción de inversiones reales, las transferencias y subvenciones de capital, los procedentes de adquisición de activos financieros, así como todos aquellos gastos clasificados presupuestariamente como corrientes, pero que constituyen operaciones por cuenta del capital. El CUADRO 4 presenta el modelo propuesto para el cálculo del resultado presupuestario a partir del ahorro neto.

El resultado presupuestario así calculado podría considerarse un buen indicador del equilibrio financiero conjunto de la Entidad local, que serviría para comprobar si las operaciones de ejecución del presupuesto han liberado recursos para la financiación de gastos presupuestarios en el futuro o, por el contrario, se ha producido un déficit que habrá que cubrir en el próximo ejercicio.

Sin embargo, la realización de proyectos de gastos con financiación afectada en los surjan desviaciones de financiación, así como la posibilidad de financiar modificaciones presupuestarias con remanente líquido de tesorería, puede requerir la

realización de ajustes al resultado presupuestario para determinar la verdadera capacidad/necesidad de financiación del ejercicio.

3.1.4. La capacidad/necesidad de financiación

Si al resultado presupuestario le sumamos los créditos gastados financiados con remanente líquido de tesorería y las desviaciones negativas de financiación en gastos con financiación afectada y le restamos las desviaciones positivas de financiación en relación con ese mismo tipo de gastos, obtenemos la *capacidad/necesidad de financiación* de la Entidad.

Una desviación de financiación positiva implica que los ingresos liquidados son superiores a los que deberían haberse realizado de acuerdo con el gasto incurrido y, por tanto, parte de los derechos reconocidos en el ejercicio asociados al gasto con financiación afectada debe financiar obligaciones a reconocer en ejercicios posteriores. De ahí que haya que restar las desviaciones positivas de financiación para proceder a calcular la capacidad/necesidad de financiación.

Si la desviación de financiación es negativa, el significado es que los ingresos afectados liquidados han sido inferiores a los que correspondería de acuerdo con el gasto, lo que implica que una parte de las obligaciones reconocidas en el ejercicio debe quedar cubierta con derechos reconocidos en ejercicios anteriores, o a reconocer en ejercicios posteriores. Por tanto, han de ser sumadas, ya que no requieren derechos presupuestarios del ejercicio.

Además, deben sumarse al resultado presupuestario los créditos presupuestarios financiados con remanente líquido de tesorería, por la parte del remanente utilizada para cubrir obligaciones reconocidas.

La capacidad/necesidad de financiación, al igual que el ahorro bruto y el ahorro neto, anteriormente comentados, debe determinarse, tanto en el ámbito interno de cada Organismo integrante del conjunto consolidable, como con respecto al estado de liquidación del presupuesto consolidado. De ahí, que la consolidación de los estados financieros del

grupo local, se convierta de nuevo en un prerequisite esencial para realizar un buen análisis financiero, económico y presupuestario de las Entidades locales.

En el CUADRO 5 se recoge el modelo propuesto para el cálculo de la capacidad/necesidad de financiación¹⁵.

CONCEPTOS		
1. Resultado presupuestario		XXX
2. Desviaciones positivas de financiación en gastos con financiación afectada (-)	XXX	
3. Créditos gastados financiados con remanente líquido de tesorería (+)	XXX	
4. Desviaciones negativas de financiación en gastos con financiación afectada (+)	XXX	
5. Capacidad/Necesidad de financiación (1-2+3+4)		XXX

Cuadro 5.- Modelo para el cálculo de la capacidad/necesidad de financiación

nuevo endeudamiento. Se convierte así, en una herramienta analítica de primera magnitud para valorar la situación y el riesgo financiero de la Entidad.

3.2. Indicadores relativos al equilibrio presupuestario

En este apartado nos centraremos en el desarrollo de indicadores presupuestarios que pongan en relación ciertas categorías de ingresos con ciertos tipos de gastos, de modo que se puedan obtener conclusiones acerca de los equilibrios presupuestarios entre las operaciones corrientes y de capital, entre los derechos liquidados por operaciones financieras y las obligaciones reconocidas por las mismas. En gran medida, los indicadores propuestos nos informarán del superávit o déficit no financiero, de las necesidades de financiación ajena, y de los riesgos financieros asumidos por la Entidad.

3.2.1. Índice de ahorro bruto

El índice de ahorro bruto (IAB) muestra el porcentaje que supone el ahorro bruto de la Entidad

La necesidad de financiación refleja el volumen de obligaciones reconocidas, bien por una Entidad local individualmente considerada, bien por el grupo local consolidado, que no pudo ser cubierto con el ahorro neto más los ingresos por operaciones de capital, por lo que hubo necesidad de recurrir a

local con relación a los ingresos por operaciones corrientes.

$$IAB = \frac{\text{Ahorro bruto}}{\text{Ingresos por operaciones corrientes}} \times 100$$

Dependiendo de la manera en que se defina el ahorro bruto, el valor de esta ratio puede variar. Si se sigue, por ejemplo, la definición de ahorro bruto establecida por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, el ahorro bruto se determina por comparación entre los derechos liquidados por las operaciones corrientes y las obligaciones reconocidas corrientes, excepto el capítulo 3 de gastos financieros.

En realidad, la única aplicación del índice calculado por este procedimiento es comprobar el cumplimiento de la limitación establecida por la citada norma legal para concertar nuevas operaciones de endeudamiento a largo plazo, solamente durante los años 1999 y 2000.

Como ya hemos comentado anteriormente, esta definición de ahorro bruto se desvía innecesariamente del concepto y alcance que se le

15. En realidad, puede elaborarse un único estado de resultado presupuestario que combine la información recogida en los cuadros 2,3,4 y 5 y que determine las magnitudes de ahorro bruto, ahorro neto, resultado presupuestario y capacidad/necesidad de financiación.

ha dado al término en el Derecho presupuestario, en la Contabilidad Nacional y en la propia doctrina financiera. De ahí, que en nuestra opinión, el índice de ahorro bruto haya de ser calculado partiendo de la definición del mismo establecida por la doctrina, sin deducir los gastos financieros.

Este indicador sintetiza el impacto opuesto de los gastos corrientes ocasionados por el funcionamiento normal del Organismo y de los ingresos procedentes de fuentes recurrentes y estables, por lo que constituye la resultante de múltiples influencias, dificultando seriamente su correcta interpretación (GUENGANT, 1998: 108). Por ello, el análisis de su nivel y evolución exige un análisis detallado de otros indicadores tanto de ingresos como de gastos corrientes, que permitan explicar la formación del ahorro; dicho de otro modo, la identificación de las causas de una inadecuada tasa de ahorro bruto resulta indispensable para adoptar las medidas de gestión tendentes a superar las dificultades financieras que esa situación puede provocar en la Entidad local.

Un valor negativo para esta ratio de estructura implica la financiación de gastos corrientes con ingresos por operaciones de capital, situación financiera comprometida que no puede mantenerse a largo plazo.

3.2.2. Índice de ahorro neto

El índice de ahorro neto (IAN) se obtiene dividiendo el ahorro neto por el volumen de derechos liquidados por operaciones corrientes.

$$IAN = \frac{\text{Ahorro neto}}{\text{Derechos liquidados por operaciones corrientes}} \times 100$$

Este indicador refleja la capacidad que tiene la Entidad de atender con sus recursos ordinarios sus gastos corrientes, incluida la imputación al presente de las deudas contraídas en el pasado para la financiación de las inversiones.

Dependiendo del procedimiento de cálculo del ahorro neto, la utilidad del indicador varía sustancialmente; así, si en el numerador de la expresión se utiliza el ahorro neto determinado conforme al procedimiento establecido por la Ley 50/1998, su uso queda reducido a la comprobación del límite fijado por la Ley para poder contraer nuevas operaciones de endeudamiento durante el periodo transitorio. En cambio, si se emplea el concepto de ahorro neto utilizado tradicionalmente por la doctrina financiera, el índice nos informa del grado de cobertura de todos los gastos por operaciones corrientes y por la amortización de préstamos y empréstitos, con los ingresos originados por operaciones corrientes. Esto es, de las posibilidades de las actividades ordinarias de la Entidad local de contribuir a la financiación de los gastos de inversión¹⁶.

Para un profundo análisis de los equilibrios internos del presupuesto es conveniente calcular estos índices durante varios ejercicios consecutivos (al menos cinco), con la finalidad de estudiar tendencias, conocer las posibilidades de continuar prestando los servicios actuales o incrementarlos, detectar la necesidad de reducir gastos corrientes, apuntalar la liquidación de derechos, etc. Asimismo, se han de realizar comparaciones espaciales con los valores de estas ratios para Entidades locales de su mismo sector de población.

3.2.3. Índice de necesidad/capacidad de financiación

Se obtiene dividiendo el superávit o déficit de financiación del ejercicio por el volumen total de derechos liquidados.

$$IN/CF = \frac{\text{Déficit o superávit de financiación}}{\text{Derechos liquidados netos}} \times 100$$

Esta ratio permite evaluar la solvencia financiera de la entidad, reflejando la importancia de la capacidad o necesidad de financiación correspondiente al ejercicio presupuestario.

16. Son recomendables valores para este indicador de estructura no inferiores al 20%, de modo que queden disponibles ingresos por operaciones corrientes para contribuir a financiar los gastos por operaciones de capital.

En las cuentas nacionales, el concepto de capacidad o necesidad de financiación no coincide con el criterio aquí expuesto, siendo preciso para su determinación, la realización de una serie de ajustes sobre el saldo presupuestario, relacionados en su mayoría con operaciones no contempladas en el presupuesto (derechos de cobro por aplazamiento y fraccionamiento, gastos financieros devengados y no vencidos). Tal concepto, adoptado por la Contabilidad Nacional a partir del Sistema Europeo de Cuentas, se identifica con el *déficit público* del país, siendo utilizado en la actualidad para el seguimiento del criterio de convergencia relativo al control del déficit.

Conclusiones

- La legislación sobre Corporaciones locales en España exige la aprobación de un presupuesto formalmente equilibrado; sin embargo, no existe el mismo rigor legal por lo que hace referencia al equilibrio interno que ha de darse entre gastos e ingresos corrientes y por la afectación de ciertos recursos a gastos de inversión, siendo ésta una necesidad que continúa plenamente vigente en el orden práctico si se desea preservar una situación financiera saneada y evitar quiebras financieras como las que han sufrido importantes Ayuntamientos franceses o americanos.
- El estado del resultado presupuestario pretende ofrecer una visión conjunta de la liquidación de los presupuestos de gastos e ingresos, realizando comparaciones entre los derechos liquidados en el ejercicio y las obligaciones reconocidas netas durante el mismo. Dicha comparación proporciona tres magnitudes como son el resultado presupuestario, el saldo presupuestario y el superávit o déficit de financiación. Dicho estado, en su formulación actual, presenta importantes limitaciones en la valoración del cumplimiento de los equilibrios internos del presupuesto, fundamentalmente por no calcular de manera separada el resultado derivado de las

operaciones corrientes y de capital y no permitir evaluar la posibilidad de cubrir la amortización de la deuda con el excedente derivado de las operaciones corrientes.

- Así pues, las limitaciones informativas del estado de resultado presupuestario puestas de manifiesto en el artículo, nos llevan a plantear la necesidad de sustituirlo por otro estado que, utilizando magnitudes más adecuadas para el análisis y más contrastadas por la doctrina financiera, tales como el ahorro bruto, ahorro neto y capacidad/necesidad de financiación, permita juzgar razonablemente los equilibrios presupuestarios internos de la Entidad local.
- El análisis de los equilibrios internos del presupuesto puede realizarse de manera más efectiva mediante el método de los flujos y el método de las ratios. Con el método de los flujos se pretende determinar una serie de magnitudes que nos ayuden a comprender si se han respetado o no los 'equilibrios internos del presupuesto'; en concreto, la cuantía del flujo neto de recursos por operaciones corrientes y recurrentes, el grado de cobertura por el mismo de los gastos derivados de la amortización de la deuda, y si ha sido necesario o no apelar nuevamente al endeudamiento para financiar las inversiones llevadas a cabo.
- Por su parte, con el método de las ratios se pretende construir una serie de indicadores que nos permitan analizar el grado de cumplimiento de los equilibrios internos del presupuesto. Destacan en este sentido, el cálculo y análisis del índice de ahorro bruto, del índice de ahorro neto y del índice de capacidad/necesidad de financiación.

Bibliografía

01. ARNAU BERNIA, V.J. (1997): "Las operaciones de crédito de las Entidades

- locales”, *Revista de Hacienda Local*, vol. XXVII, nº 81, septiembre-diciembre, pp. 631-731.
02. BOURDIN, J. (1988): “Les Finances Communales”, *Económica*, París.
03. BRUSCA ALIJARDE, I. (1997a): “Un modelo de información contable para el análisis de la viabilidad financiera en la administración local”, Ayuntamiento de Zaragoza, Colección Ramón Sainz de Varanda, Zaragoza.
04. BRUSCA ALIJARDE, I. (1997b): “Perspectivas de reforma y oportunidades de la información contable en la Administración Local”, Cuadernos Aragoneses de Economía, vol. 7, nº 1, pp. 101-124.
05. FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, M^a.J. (1997): “Medidas adoptadas por la Ley 13/1996 en relación al endeudamiento local”, *Revista de Hacienda Local*, vol. XXVII, nº 80, mayo-agosto, pp. 321-351.
06. GARCERÁN RODRÍGUEZ, J.E. (1998): “El análisis económico-financiero y presupuestario en las Corporaciones locales”, *Revista de Estudios Financieros*, nº 188, noviembre, pp. 111-168.
07. GUENGANT, A. (1998): “Méthode des ratios et diagnostic financier des communes”. *Revue Française de Finances Publiques*, nº 61, febrero, pp. 105-120.
08. HERNÁNDEZ PARDO, R. (1997): “El principio de equilibrio presupuestario en las Haciendas Locales”, *Revista de Hacienda Local*, vol. XXVII, nº 80, mayo-agosto, pp. 255-319.
09. INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, IGAE (1994a): “Plan General de Contabilidad Pública”, McGraw-Hill, Madrid.
10. INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, IGAE (1994b): “Principios Contables Públicos, Documentos 1 a 8”, Madrid.
11. LEY 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. (BOE nº 80, de 3 de abril).
12. LEY 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales. (BOE nº 313, de 30 de diciembre).
13. LEY 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. (BOE nº 315, de 31 de di)
14. LEY 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. (BOE nº 313, de 31 de diciembre).
15. LEY 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. (BOE nº 313, de 31 de diciembre).
16. MATTRET, J.-B. (1997): “L’Analyse Financière des Comunes. Proposition de Méthode”, LGDJ, París.
17. ORDEN de 20 de septiembre de 1989, por la que se establece la estructura de los presupuestos de los entes locales. (BOE nº 252, de 20 de octubre).
18. ORDEN de 17 de julio de 1990, por la que se aprueba la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local. (BOE nº 175, de 23 de julio).

19. ORDEN de 17 de julio de 1990 por la que se aprueba la Instrucción de Contabilidad del tratamiento especial simplificado para Entidades locales de ámbito territorial con población inferior a 5.000 habitantes. (BOE nº 176, de 24 de julio).
20. RAVARY, L. (1998): "Le point sur les méthodes d'analyse financière des communes en France", abstract de tesis doctoral obtenido en la dirección de internet: <http://www.infovilles.com/laurence.htm>.
21. REAL DECRETO LEGISLATIVO 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local. (BOE nº 96, de 22 de abril).
22. SERVAN, R. y MOURIER, D. (1992): "Gestion Communale (Budget, Finances, Interventions Économiques", Delmas, París (2ª ed.).