

ANDRÉS GARCÍA DE LA RIVA SANCHIZ

Presidente del Banco de Crédito Local

LA FINANCIACIÓN
DE LAS
CIUDADES:
FINANCIACIÓN
DEL
CRECIMIENTO



LA FINANCIACIÓN DE LAS CIUDADES: FINANCIACIÓN DEL CRECIMIENTO

Andrés García de la Riva Sanchiz

Presidente del Banco de Crédito Local

INTRODUCCIÓN

CON la década de los ochenta Europa asiste a una revalorización de la ciudad como motor económico y social, como centro de innovación y difusión tecnológica y cultural y como lugar de encuentro de gentes y encrucijada de culturas. Más claramente: vuelve a tomar mayor protagonismo la sociedad civil.

En ese tiempo, España inicia una nueva fase de crecimiento económico sostenido en el que las ciudades han jugado un papel clave como sistemas productivos y de gestión, al tiempo que vienen constituyendo los principales mercados internos. Ello es básico para la formulación de políticas urbanas y territoriales y obliga a favorecer las condiciones de infraestructuras, de organización y expansión del modelo de crecimiento que se viene configurando desde entonces, y que en la presente década se ha visto minorado como consecuencia de la crisis económica –endógena y exógena– que está afectando a las economías occidentales.

La desaceleración del crecimiento demográfico en España, sin embargo, no ha impedido que la población de nuestro país, en concreto, se siga concentrando cada vez más en zonas urbanas. El fenómeno es parejo en todo el mundo y permite diseñar y trazar políticas de asentamiento de población con validez universal. La *configuración demográfica* presenta datos reveladores: casi el 64 % de la población vive en 284 Municipios de los 8.083 que existen y el 51,36 por 100 se concentra en 111 Municipios de más de 50.000 habitantes. Así las previsiones indican que los 2/3 de la población española vivirán en el año 2000 en ciudades grandes, áreas metropolitanas, y en ciudades de más de 50.000 habitantes.

El dato es revelador: las ciudades y zonas de urbanización difusa en continuo crecimiento son elementos decisivos de la configuración de nuestra propia realidad social.

Hoy la ciudad, más que nunca, es eje –en la terminología de Jaspers– y motor de escenarios múltiples –negocios, áreas de I+D, ofertas sociales y culturales, ocio y tiempo libre, infraestructuras de todo tipo y servicios básicos, etc.– que demandan la ejecución de grandes proyectos urbanos, que en definitiva estimulan y desarrollan ese crecimiento.

Hasta hace pocos años la política local priorizaba la ordenación y el equipamiento del territorio, la obra física pública. En España, además, los municipios han explotado muy parcialmente las competencias en otros meridianos que han servido de base al desarrollo de una ambiciosa política local de carácter social: la vivienda, la enseñanza, asistencia sanitaria, otras políticas asistenciales, etc. Ahora se tiende a poner lógicamente el acento en la iniciativa pública para acrecentar la base productiva de la ciudad, atraer actividades generadoras de empleo, promover los indispensables cambios económicos y tecnológicos para asegurar la competitividad.

El conocimiento que el municipio tiene de lo local, la articulación de los recursos propios, las competencias tradicionales y las nuevas actividades en favor de la economía local conducen, paulatinamente, hacia la coordinación interna, la articulación de planes estratégicos y el establecimiento de medidas de otras Administraciones superiores con la programación municipal, así como a la colaboración intermunicipal y comarcal.

El Ayuntamiento debe constituir una pieza clave en el proceso de concertación local. Se trata, de participar no sólo en la dotación de infraestructuras y servicios a los ciudadanos para el desarrollo de su ámbito de vida (económica y social), sino también de adquirir un papel de propuesta, de iniciativas múltiples, de impulso a los factores susceptibles de potenciar el desarrollo endógeno desde abajo.

En definitiva, que cada vez en mayor medida la política municipal desarrollada por los Gobiernos Locales en relación con las ciudades deberá tener en cuenta todos los factores que favorezcan la articulación de la acción de crecimiento (evitando el desequilibrio), la inversión económica, las infraestructuras y la provisión de los servicios esenciales, la legitimación de la iniciativa privada y del beneficio, con sus funciones tradicionales reequilibradoras y redistributivas, al mismo tiempo que se produce una modernización de las formas de Gobierno local y de la gestión de los servicios públicos.

Antes de entrar en la materia propia de la exposición, quisiera indicar que para una mejor comprensión del crecimiento económico de las ciudades, se han clasificado las mismas en tres grupos en función de su variación demográfica en el último quinquenio (1986-1991).

De esta forma, cuando nos referimos al *Grupo I* de ciudades estaremos aludiendo a aquellos Municipios que han experimentado un decrecimiento en su población en el período citado. *El Grupo II* comprenderá las ciudades que habiendo experimentado crecimiento, sin embargo, éste no haya superado el 5 %. Por último, *el Grupo III* estará integrado por aquellas otras cuyo crecimiento esté por encima del 5 %.

Con esta clasificación pretendemos *demostrar que existe relación* entre el *crecimiento demográfico y el económico de las ciudades españolas*, y que *dicha relación es directamente proporcional*, esto es, a mayor dinamismo demográfico en el grupo de ciudades objeto de nuestro estudio (de más de 50.000 habitantes), mayor crecimiento económico.

I. EL GASTO EN RELACIÓN CON EL CRECIMIENTO DE LAS CIUDADES

Con la llegada de las libertades y la constitución de los Ayuntamientos democráticos se ha ido forjando todo un proceso de transformación y desarrollo de las ciudades que elaboraran Planes estratégicos, entendidos como un conjunto de acciones con una visión global e integradora de los grandes temas urbanos, como la vertebración interna, conectividad y accesibilidad (infraestructuras, urbanismo, transportes); calidad de vida (Medio ambiente, formación profesional, vivienda, acciones sociales); soporte a la actividad económica (infraestructuras, modernización e innovación del tejido industrial existente, soporte a sectores económicos emergentes, servicios avanzados a las empresas y poblaciones), etc.

Ello ha hecho que las políticas de servicios sociales o colectivos se hayan multiplicado debido al aumento de las demandas y a la fuerza que han adquirido problemas poco considerados en el pasado. La seguridad, el medio ambiente, la demanda de centros culturales y de esparcimiento, las prestaciones para las propias ofertas sociales de nuevo cuño –atención a menores, mujeres, marginados– han dado lugar a más servicios, y por tanto, a mayores gastos públicos.

En definitiva que los gastos municipales que ocasiona la atención de las necesidades de los ciudadanos, exceden sobre todo en las ciudades más grandes, del estricto marco municipal. De hecho, allí donde se producen desajustes entre la ciudad administrativa y la ciudad real es donde se producen dificultades de financiación.

Los *gastos públicos* en términos per capita son crecientes generalmente en relación al tamaño de las ciudades, aunque este factor no sea el único relevante. Esto es tanto más patente cuando se ha de tener en cuenta que, en los municipios más grandes, una parte importante de los servicios se descentraliza y se saca de los Presupuestos Municipales, al estar a cargo de Organismos y empresas.

El que las necesidades de gasto –y por ende de financiación– varíen con la especialización funcional del municipio tiene su manifestación más patente en la configuración de la ciudad como núcleo central o de capitalidad de muchas de las urbes españolas, ya que por desajustes entre el territorio municipal y el área que cubren los desplazamientos cotidianos de la población, han de prestar servicios no sólo para sus residentes, sino también para aquella población que

se desplaza a la misma desde las urbes satélites cercanas, como centro de producción y consumo, y para asegurar la competitividad de las empresas que asienta, proporcionándoles los necesarios servicios públicos. Esto puede llevar a que se produzca en la ciudad central una acumulación del stock de capital más intensiva en capital fijo social o infraestructuras públicas, localizado precisamente en los distritos centrales que ejercen tal función.

Dado que el tamaño de los municipios y su función de capitalidad están muy relacionados, es difícil separar la influencia de uno u otro factor y su dinámica temporal. Lo cierto es que en *los últimos años los niveles de gasto per capita entre las grandes ciudades y las ciudades medias se han ido aproximando*, si bien dicho nivel está todavía un poco por debajo de la media Europea. Podría interpretarse que dicha aproximación relativa de los niveles de gasto está en el origen de las fuertes carencias de infraestructuras que hasta hace pocos años sufrían nuestras ciudades, y especialmente las más grandes y que han obligado a intervenir a otras Administraciones Superiores con determinadas actuaciones como por ejemplo las del Plan de Transportes o el de Ordenación de Costas.

Otro factor que ha podido influir en este menor gasto, es el que se da en los servicios sociales que se han desarrollado en los últimos años, y que en otros países se encuentran ya plenamente establecidos sobre todo en las grandes ciudades.

Por otra parte hay que considerar el crecimiento poblacional y las migraciones hacia las ciudades, que forzosamente ha ido arrastrando, hasta hace pocos años, hacia grandes inversiones sobre todo en infraestructuras, urbanismo, esparcimiento, etc.

Si bien hasta los años noventa la proporción del gasto que se destinaba a la inversión era grande, podemos decir que en estos años próximos, la profunda crisis financiera experimentada por las ciudades españolas, se ha traducido en una reducción generalizada de ese volumen de inversión, subsiguiente a dicha etapa de grandes inversiones sobre todo en infraestructuras y acciones de urbanismo. Las cifras de gasto de las ciudades son la suma de las realizadas en múltiples servicios, aparte de las cargas financieras derivadas de su endeudamiento. Analizaremos la *estructura funcional de las inversiones de las Corporaciones Locales* a través de la información que nos suministra el participar en la financiación de los *proyectos o programas de inversión* que contribuyen a ese crecimiento de las ciudades (al carecer de datos totales de dicha distribución funcional de la inversión) y así, observamos como precisamente son los sectores de urbanismo (37), infraestructuras de comunicación (14) y aguas y saneamiento (15) los que figuran a la cabeza (el 65 por 100 de la inversión total), seguido del sector de servicios culturales y deportivos (18), que en estos años han tenido una excepcional importancia con fuertes dotaciones de otras Administraciones (50%) ligadas a las celebraciones del año 1992. Hay otros de menos peso, como incendios, cementerios, etc. de prestación obligatoria en las ciudades que se encuentran totalmente municipalizados, si bien se prestan uti-

lizando empresas privadas (ya dotadas o despresupuestadas).

Las necesidades de gasto están asimismo influidas por muchos otros factores geográficos y socioeconómicos, o en algunos casos obedecen a decisiones de planteamiento o diseño urbano cuyas consecuencias financieras no son fácilmente predecibles en el momento de su adopción, pero que cuando son conocidas aparecen ya como barreras naturales.

Por otra parte, conviene indicar que en el campo del equipamiento urbano, necesario para el desarrollo de las ciudades, se ha procedido, en líneas generales, a una progresiva especialización, y así los grandes componentes de este concepto, educación (2,3) y sanidad (1,8), tienden a caer bajo la esfera de influencia del Estado o de las Comunidades Autónomas, debido a la progresiva importancia y necesidad de actuación coordinada que requiere la implantación y funcionamiento de estos servicios y a sus ubicaciones competenciales. Finalmente, la complejidad de los mecanismos económicos han determinado que una serie de servicios, que también se están desarrollando en las ciudades, sean entendidos complementariamente tanto por el sector privado, Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, siendo un ejemplo el sector de la comercialización con todas sus divisiones de mercados centrales, centros distribuidores, mataderos, mercados minoristas, etc.

Lo cierto es que el papel que desempeña el sector público local, es fundamental tanto en el urbanismo, vivienda y los servicios comunitarios, y que se consagran prácticamente todos sus recursos y esfuerzos en la solución de una parte de los problemas derivados de los procesos de expansión y organización de las ciudades.

Una *comparación internacional de la composición funcional del gasto* pone de manifiesto como en España asumen todavía un papel reducido en determinadas funciones relacionadas con los equipamientos urbanísticos que conlleven el crecimiento de las ciudades, cuales son la educación y la sanidad, frente a la importancia que tienen en otros Estados comunitarios como Alemania o Bélgica (50 por 100 del gasto municipal y 37 por 100, respectivamente) y vivienda en otros.

Por último, y a modo ilustrativo con respecto a nuestro Estado se puede analizar la *tasa de variación anual de los gastos corrientes de cada uno de los grupos en los que han quedado anteriormente clasificadas las ciudades* en el presente análisis. Observando este análisis, se infiere algo que por otra parte no parece sorprendente, como es el hecho de que aquellas ciudades que más han visto crecer su población son las que también más han visto aumentar sus gastos de funcionamiento y corrientes. Este hecho obedece a algo tan evidente como es que a mayor número de personas habitando un lugar, más necesidades demandan del Municipio generándose, por tanto, unos mayores gastos. En cualquier caso, la evolución de la estructura productiva apoya la concentración de la población en ciudades que con Planes estratégicos adecuados condensan más población en busca de tamaños óptimos.

II. FUENTES DE FINANCIACIÓN

Para hacer frente a las necesidades de gastos, las ciudades cuentan principalmente con sus ingresos corrientes. En este sentido sería conveniente hacer mención a la *tasa de variación anual de los ingresos corrientes en función del crecimiento de la población*.

La primera conclusión podría ser que los municipios con decrecimiento demográfico son también aquellos con una evolución más moderada en sus ingresos corrientes. También es de destacar que tampoco el grupo de mayor crecimiento es el que mantiene un mayor aumento en sus ingresos corrientes, pues aunque esto ocurrió en 1988, sin embargo en los años 87 y 89 su tasa de variación de tales ingresos fue superior a la experimentada por los Municipios que crecieron sin alcanzar el 5 %. Por tanto, se podría afirmar, aunque con cierta cautela, que en términos generales aquellas ciudades con un crecimiento mayor son también las que hacen un mayor esfuerzo en relación con los citados ingresos corrientes. Esta cautela antes señalada se debe, entre otros factores, a la circunstancia de que uno de los ingresos corrientes de mayor peso, como es la Participación en Tributos del Estado, es inversamente proporcional al crecimiento de la población, de conformidad con lo que al efecto se prevé en la Legislación vigente sobre la materia.

Si la financiación local para el desarrollo de las ciudades es o no suficiente, es un aspecto discutible pues no existe una forma de hacer un cálculo objetivo de suficiencia, debiéndonos en definitiva ocupar de los ingresos corrientes y ver si efectivamente éstos responden al principio de inversiones necesarias para el crecimiento, contando además con otra serie de recursos extraordinarios como las transferencias de capital, ahorro, apelación al crédito, las enajenaciones de patrimonio, etc.

Con respecto a los ingresos corrientes, decir que la primera condición es que los tributos locales ofrezcan la mayor elasticidad. En la medida en que los recursos propios no presenten tal elasticidad, las transferencias deberán cubrir el hueco que queda entre necesidades de gasto y capacidad fiscal y eso hará que hayan de ser relativamente mayores para las ciudades más grandes.

Un análisis de los sistemas tributarios locales de los Estados Comunitarios, que configuran nuestro obligado entorno de referencia, nos pone de relieve la dualidad de criterios de coordinación de los Tributos Locales con los de otras Administraciones para integrar un solo sistema tributario general. Unas veces predomina el *criterio de coordinación por separación* de fuentes (atribuir a los Municipios materias impositivas distintas de los que nutren el sistema impositivo estatal, como son los relativos a la propiedad inmueble, actividades económicas, vehículos o consumos específicos). Otras veces se abre paso el *principio de coparticipación de fuentes*, que hace que los Municipios puedan tener acceso al rendimiento obtenido localmente de los grandes impuestos mediante participaciones o recargos, en lugar de multiplicar impuestos locales

cuya racionalidad pueda ser discutible.

La Hacienda de los Municipios españoles está articulada sobre el principio de separación de fuentes, contando con prácticamente todo el elenco de impuestos locales existentes en el resto de Estados: impuestos sobre la propiedad e incremento de terrenos; sobre actividades económicas y sobre vehículos. Algunos de estos impuestos no tienen, sin embargo, carácter local en varios Estados Europeos, o están compartidos con el Estado en forma de recargos.

Con respecto a España indicar así, que las Corporaciones Locales se sitúan en unos niveles semejantes o superiores al de la mayoría de los citados países comunitarios, dado el relativamente reducido peso que tienen las transferencias en nuestras Haciendas Municipales las actuales discrepancias no tienen quizás tanta relación con su importancia cuantitativa como con las divergencias entre previsiones y liquidaciones.

III. SITUACIÓN FINANCIERA

Pero el análisis de las *posibilidades de financiación del crecimiento de las ciudades debería centrarse en el margen de maniobra de que disponen las mismas para abordar proyectos nuevos*, que contribuyan a ese crecimiento del desarrollo local. Esta perspectiva no puede buscarse en la consideración separada de sus recursos y sus gastos, sino que es necesario conocer la capacidad de generación de ahorro o autofinanciación, por un lado, y las deudas que tiene acumuladas, así como el impacto presupuestario o futuro que de las mismas se deriva.

III.1. AHORRO

La proporción de ingresos ahorrados es también para las Corporaciones Locales un buen indicador de la solidez en la conducta financiera de las mismas. La *evolución del ahorro* tiene una *clara relación no con el tamaño de las ciudades, sino con su crecimiento*. Aquellos municipios que más han crecido en el último quinquenio, son también los que mantienen una mayor proporción de ahorro neto en relación con sus ingresos corrientes. Esta regla tiene su excepción en el año 1986 donde el ahorro en los municipios de menor crecimiento poblacional son los de mayor ahorro. Dicha circunstancia tiene su razón en el hecho de que en ese año los gastos corrientes decrecieron de forma espectacular, sin que a primera vista existan motivos claros explicativos de tal acontecimiento.

La medida en que las inversiones necesarias para impulsar el crecimiento, se financian con ahorro es representativa de la suficiencia y flexibilidad del sistema de ingresos de las Corporaciones Locales y, por tanto, suele ofrecer oscilaciones en cada país, especialmente cuando no hay una tradición financiera local, como es el caso de España. Hoy se considera prácticamente corregida la

situación que se dio en períodos anteriores de ahorros negativos al haberse recuperado en bastante medida durante 1992 y 1993, y ello en parte por la implantación del impuesto sobre actividades económicas que se puede considerar constituye una primera solución a ese problema de disminución de ahorro.

Así, actualmente no parece que exista obstáculo para volver a confiar en el ahorro como fuente de financiación directa de la inversión necesaria para el crecimiento de las ciudades, y ello entre otros factores consecuencia de los márgenes para la fijación de tipos impositivos de los impuestos locales, el esquema de la cuantía de las transferencias corrientes del Estado, y de la valoración de los terrenos en las ciudades que se da en virtud de las revisiones catastrales. Es de esperar que de la negociación en marcha FEMP-Estado, surja una mayor flexibilidad y adecuación de los Tributos a las características y situaciones más específicas de cada localidad, así como vayan mejorando con el tiempo en su rendimiento adecuado.

III.2. INGRESOS ESPECÍFICOS

Un recurso tradicional para la financiación de la inversión de las ciudades son las *contribuciones especiales*, pero históricamente éste ha ido perdiendo peso para quedar reducido a los Municipios más pequeños y para las primeras urbanizaciones.

En los procedimientos de actuación urbanística en las ciudades (adecuación por polígonos o unidades zonales con arreglo a la Ley del Suelo), el peso de la renovación urbana y la propia interdependencia espacial, determinan el desuso de este instrumento financiero.

Hay, no obstante, una nueva forma de patrimonio, que se da en mayor medida en las ciudades medias y más grandes, que es el *patrimonio urbanístico o inmobiliario* que se ha incrementado notablemente en los últimos años consecuencia de la reforma de la legislación del suelo, y de la coyuntura inmobiliaria que ha dado lugar a un incremento fuerte de la urbanización, especialmente en la periferia de las ciudades más grandes. La conjunción de estos factores ha supuesto una multiplicación de las cesiones de suelo de los urbanizadores particulares a los Municipios. La nueva Ley del Suelo y el Real Decreto que la desarrolla posibilita el incremento de estas cesiones, por lo que *constituye un recurso relevante para cubrir la programación de inversiones que conlleva el crecimiento de las ciudades* en lo que se refiere a urbanismo, infraestructuras, equipamientos, etc.

Ciertamente la vinculación del suelo a este tipo de inversión municipal, y a su cesión “gratuita” para la construcción de viviendas sociales, hace que las cifras presupuestarias no reflejen apenas ingresos por enajenación del patrimonio urbanístico, sino que se traduzca en unos menores gastos en dinero, como consecuencia de que el Municipio construye o edifica sobre tal suelo y/o los permuta a cambio de edificaciones, y sólo una proporción mínima se recupera

por enajenación.

Esta política inmobiliaria de las Corporaciones Locales se hace actualmente necesaria, e incluso en ocasiones, habría que hacer una gestión inmobiliaria en el sentido de enajenar algunos de esos patrimonios o afectarlos a determinados usos distintos de los que tienen o incluso al patrimonio municipal del suelo y destinarlos a la construcción de viviendas, paliándose de esta forma las necesidades urbanísticas que conllevan la expansión de las ciudades y el crecimiento de la población en estas áreas urbanas.

En definitiva que si hasta la fecha, las *enajenaciones patrimoniales* vienen siendo una *fuerza de financiación con reducido peso* en la *financiación de la inversión de las ciudades*, hoy existen razones que pueden aconsejar que las Corporaciones Locales reconsideren la utilización de este recurso.

Así, en otros Estados como Gran Bretaña o Italia, se está planteando la liquidación de diversas formas de patrimonio urbano que han perdido utilidad en su destino tradicional en tanto que pueden generar recursos para financiar planes de inversión.

III.3. SUBVENCIONES CORRIENTES Y DE CAPITAL

Las subvenciones de Administraciones Superiores-Estado y de Comunidades Autónomas han constituido uno de los mecanismos tradicionales de financiación de inversiones en las ciudades en relación con los objetivos y políticas formuladas por aquéllas.

Sin embargo, se puede decir que ha existido una progresiva pérdida de peso de las subvenciones de Capital del Estado, que se ha contrarrestado con un fuerte incremento de las transferencias corrientes.

Con respecto a dichas *transferencias corrientes* obligado es señalar la elasticidad/tamaño de las mismas guardan relación con el de los ingresos fiscales efectivos, puesto que los Ayuntamientos deciden el esfuerzo fiscal a aplicar para sus demandas de gastos que han de atender partiendo de dichos ingresos por transferencias. A su vez las transferencias se han venido distribuyendo históricamente a golpe de correcciones, para equilibrar aquellos Municipios que pudieran estar en peores condiciones, sin perjuicio de que el aparato analítico e informativo de que disponen los distintos Estados para efectuar este reparto difiera notablemente. Viene siendo una tónica general el que las transferencias per cápita sean mayores en las grandes ciudades que en las ciudades medias. Pero, es en relación con el contexto social de riqueza de las ciudades, y sobre todo de las de mayor tamaño y de la elasticidad/tamaño del rendimiento de los impuestos como ha de examinarse la elasticidad de las transferencias corrientes. Así, en España, la elasticidad relativamente alta se alcanzó a partir de la modificación de coeficientes del Fondo de Cooperación Municipal en 1983, hoy Participación en Tributos del Estado, aunque habría que analizar el con-

junto de las transferencias.

Vista la influencia de las transferencias en la financiación de las grandes ciudades, cabe preguntar si, como consecuencia de ello las mismas realizan de hecho mayor o menor esfuerzo fiscal que las ciudades medias. Esta comprobación es ardua, puesto que ni la formulación del esfuerzo fiscal es unánime ni su aplicación fácil. Si bien podríamos generalizar diciendo que los *Municipios que mayor esfuerzo fiscal exigen a sus ciudadanos son los menos favorecidos en relación con sus ingresos por transferencias corrientes*.

Con respecto a las *transferencias de capital*, como se ha indicado, ha existido una progresiva pérdida de peso de las del Estado a las Corporaciones Locales, ello sin embargo además de compensarse con un incremento de las corrientes, también lo ha sido por las de las Comunidades Autónomas y los Fondos Europeos Comunitarios, de modo que las ayudas para inversión local en ciudades representan una proporción creciente, aunque el peso de las mismas sea todavía más reducido en España que en el resto de los países europeos, observándose que aquellos países en que el peso local es mayor son también aquellos en que las subvenciones de capital suponen una proporción mayor de las fuentes de financiación y, entonces, podría dudarse, si con la existencia de una mayor proporción de subvenciones de capital, se refuerzan o no efectivamente las posibilidades de decisión de las Corporaciones Locales. Lo que sucede en realidad es que numerosas competencias concurrentes de distintas Administraciones pueden ser descentralizadas, siempre que se garanticen los intereses de ámbito superior.

IV. MEDIDAS DE FINANCIACIÓN COMUNITARIAS

Las propias Instituciones comunitarias son conscientes del papel tan importante que desempeñan las metrópolis en el desarrollo económico, ya que más del 90 % de la población europea vive en ciudades medias y más del 50 % en grandes ciudades, y de ahí el conjunto de medidas que se están adoptando para paliar los problemas de estas poblaciones en cuanto a redes de transporte y comunicación, planificación y urbanismo, mejora de la calidad de vida, y desarrollo social y cultural. De ahí Iniciativas Comunitarias como el Programa Europa 2000, Libro Verde del Medio Urbano, de revitalización de los barrios en crisis o de desarrollo de proyectos pilotos, o el apoyo a las redes de ciudades todos ellos a cargo de diferentes Direcciones Generales de la Comisión.

Todo este conjunto de medidas *permiten recibir financiación comunitaria*, ya sea en forma de subvención o de préstamo a través de FEDER, FSE, BEI, NIC, instrumentos financieros CECA. Fundamentalmente las *acciones posibles en ciudades susceptibles de recibir financiación comunitaria se agruparían en cuatro ámbitos*:

- Infraestructuras (telecomunicaciones, energía, transporte).
- Desarrollo económico (medidas de estímulo a las empresas, innovación tecnológica, promoción de servicios financieros, formación, empleo, turismo y

fomento de exportaciones).

- Ciudadanos (salud y protección civil, cultura, patrimonio arquitectónico y hermanamiento entre ciudades).

- Medio ambiente.

No es momento ni lugar para referirnos a cada uno de los Programas aprobados por la Comisión para los distintos ámbitos anteriormente mencionados fundamentales por otra parte, para la financiación del desarrollo de las ciudades, por lo que únicamente se mencionarán algunos como el SAVE (fomento de la eficacia energética y medio ambiente), EURET (investigación y desarrollo), EUROPARTNERS Y INTERPRISE (cooperación empresarial y de servicios financieros), EUROTECNET II (de formación profesional ciudadana); así como otros proyectos para la conservación y promoción del patrimonio arquitectónico comunitario; hermanamiento de ciudades; etc.

En este tipo de subvenciones comunitarias cumple un papel predominante las ayudas proporcionadas por el FEDER, si bien concentra su actuación en aquellas ciudades de las regiones o sectores con mayores dificultades de afianzamiento económico, y ello en un marco de cooperación también con los diversos niveles de las Administraciones nacionales, regionales y locales.

Así, en nuestro país, además de determinadas acciones en concreto dentro de algunos de los Programas anteriormente mencionados, se han recibido subvenciones comunitarias para otros Programas como el POL (Programa Operativo Local). Apuntar que se está negociando el nuevo Marco Comunitario de Apoyo para España y el nuevo Programa para Corporaciones Locales, donde además de contemplarse actuaciones en infraestructuras, urbanismo y transportes, también se incluye el de Asistencia técnica. Constituye una novedad que supondrá un estímulo para paliar las necesidades de muchas de nuestras ciudades.

V. CRÉDITO Y ENDEUDAMIENTO

La apelación al crédito es tradicionalmente otro recurso de la financiación de la inversión local en ciudades para desarrollar su crecimiento. Hay circunstancias que determinan un aumento del uso de este instrumento, de una parte el incremento del volumen de inversión local, que no parece que pueda ser la causa del crecimiento en el período de referencia dada su relativa estabilidad, de otra, la disminución del ahorro, que ha sufrido fuertes mermas con tendencia aparente a la recuperación, y de otra la mejora en las condiciones de tipo y plazos de los créditos sobre todo la nueva financiación. En este sentido, hay que señalar que nos situamos en un cambio notable de panorama, ya que en el pasado año de 1993, se ha observado, una disminución prácticamente de 4/5 puntos de los tipos de interés, y por tanto esto lógicamente afectará al comportamiento financiero de las ciudades.

En definitiva, que las posibilidades de endeudamiento actual de las Corpo-

raciones Locales en mejores condiciones que hace unos años, son una realidad, ya que el problema financiero de las Entidades Locales no se centra tanto en el volumen de crédito, sino en el de la carga financiera que éstas han de soportar, consecuencia de las condiciones de esos créditos en los años pasados. Este endeudamiento en razón de las obligaciones que conlleva supone una limitación para abordar nuevos proyectos, pues obliga a incrementar el esfuerzo fiscal o reducir el margen de ahorro.

En los años de crisis económica, en que las condiciones del crédito empeoraron, las Corporaciones Locales no acudieron por ello en menor medida al crédito para financiar inversiones. Así en años en que la demanda del crédito por el sector privado se desanimó por las altas tasas de interés, no se produjo el mismo fenómeno en las ciudades, en parte inducidas a endeudarse por los condicionamientos de las ayudas a la inversión que les concedían las Administraciones Superiores. De todas formas conviene resaltar el relativo valor de las magnitudes, como consecuencia de que en los últimos años se han producido considerables cifras de inversión pública, fuera de los Presupuestos de las Administraciones Territoriales, a través de empresas públicas o de permutas, en especial de suelo o uso de suelo, y ello aun más en las grandes ciudades. Además un rasgo común del comportamiento de estas ciudades es que la cifra de deuda per cápita crece con el tamaño.

Pero respecto de si la deuda crece más proporcionalmente que los ingresos, no parece existir un comportamiento específico de las grandes ciudades.

Sin embargo, respecto *de las más grandes ciudades españolas*, dos aspectos son destacables.

El primero es que su nivel de endeudamiento se halle notablemente por debajo de los municipios de igual tamaño de otros países. Esta ventaja, que es muy grande en la proporción de deuda con los ingresos municipales, es menos manifiesta en cuanto al nivel relativo de la carga financiera dados los mayores tipos de interés vigentes en España hasta hace pocos meses, pueden permitir, si somos capaces de fomentar el mercado de capitales a muy largo plazo, suavizar el servicio de la deuda siempre que se den adecuadamente y no se incurra por parte de nuestros clientes en excesos de riesgos (de divisa, de liquidez, etc.).

El segundo mitigado en los últimos años, pero aún subsistente, es el que la deuda tiene una mayor elasticidad respecto del tamaño de los ingresos, o sea, que el ratio deuda/ingresos y el de carga financiera ingresos crecen con el tamaño. Como antecedentes se puede poner el ejemplo de Barcelona que en 1925 tenía una deuda que representaba casi el 600 % de sus ingresos, mientras que si se excluye Madrid, las restantes ciudades medias capitales de provincia no llegaban al 100 %. Elevadas fueron también las deudas de Málaga, Sevilla y otras de igual o parecido tamaño. Esta concentración de endeudamiento conllevó una concentración de carga financiera a pesar de lo leve que era el servicio de la deuda, de modo que el porcentaje respecto de los ingresos llegó a

superar en tales años el 30 % en Barcelona.

Para el ratio de deuda/ingresos se observa que ha existido un proceso de reducción drástico y casi ininterrumpido, salvo el repunte en los últimos años para algunas de las grandes ciudades. Por el contrario, aun prescindiendo de los incrementos de carga financiera experimentados entre 1975 y 1983 el servicio de la deuda de las grandes ciudades volvió a crecer en los últimos años en relación con los ingresos, superando los niveles anteriores a 1975.

Así si las ciudades españolas conocieron una etapa duradera de crecimiento sólo comparable con la segunda y tercera década de este siglo, con la implantación de la reforma fiscal-liberal, en la actualidad las nuevas inversiones de tal volumen mediante la apelación al crédito estarían condicionadas por la previsible evolución favorable del servicio de la deuda y de la disminución de los retrasos en los pagos a proveedores.

Esto precisamente ha ocurrido cuando se solicita de los Ayuntamientos, y particularmente de las ciudades, que asuman protagonismo en materia de oferta de suelo y vivienda, que precisamente en la actualidad tienden a flexibilizarse en virtud de las posibilidades que la nueva legislación sobre suelo está impulsando.

Sin embargo, conviene señalar que después de una década de debilidad inversora las ciudades españolas y sobre todo las de mayor tamaño recuperaron sus cifras de inversión con vistas a los Programas de 1992 de Barcelona, Sevilla, etc. y luego con la expansión de las ciudades y la elaboración de los planes de acceso.

En la actualidad, la inversión se mantiene en niveles muy bajos a pesar de la buena voluntad inversora de los presupuestos de 1993, de la proximidad de la convocatoria electoral, consecuencia, entre otros factores, de las expectativas en relación a la bajada de tipos de interés, las posibles mejoras de ingresos, y la necesaria racionalización y reducción de los gastos.

Con respecto así a *los pasivos financieros a largo plazo* (total Corporaciones Locales) indicar la evolución de ese endeudamiento que se ha cuadruplicado prácticamente en una década, pasando de 525 miles de millones a 2.073 miles de millones de pesetas a fin de 1992, si bien creciendo en mucha mayor medida la deuda a menos de un año que la de largo plazo. Con ello se ha puesto de *manifiesto la necesidad de liquidez*, ya que si los pasivos financieros a largo plazo pasaron de 490 mil millones de pesetas en 1984 a 1.754 mil millones de pesetas en 1992, *el endeudamiento a corto plazo* lo fue de 34.000 millones a 318.000 millones de pesetas en el mismo período de tiempo.

El crecimiento en general del volumen de pasivos financieros suscita interés por cuanto la deuda ha crecido más que los ingresos locales (pasando de representar el 44 % ingresos corrientes en 1984, al 62 % en 1992).

En relación con la *evolución de la carga financiera en función del crecimiento de las ciudades*, se deduce que hasta el año 1988 aquellas ciudades con una proporción de carga financiera/ingresos corrientes menor, eran precisamente

las de mayor crecimiento. Por contra, a partir de este momento dicha situación se invierte, lo cual puede probar los grandes esfuerzos inversores que las ciudades de gran dinamismo poblacional experimentaron a partir de la fecha referida (o viceversa).

VI. EL BCL EN LA FINANCIACIÓN DEL CRECIMIENTO DE LAS CIUDADES

La influencia del BCL en la financiación y en la determinación de las condiciones de obtención del crédito por los Municipios es relevante, puesto que desde su creación se orientó al crédito a muy largo plazo y la obtención para este sector de las mejores condiciones que el mercado podía ofrecer.

El Banco hoy es una Unidad especializada en el Sector público descentralizado integrada en ARGENTARIA, primer Grupo Financiero del país que participa en la financiación de los proyectos de inversión de las grandes y medias ciudades, para paliar las necesidades que conlleva el proceso de expansión, y que continuamente se esfuerza en ofrecer a éstas nuevas respuestas financieras.

Esta Entidad, por su carácter institucional, al no tener una finalidad exclusiva de lucro, al margen de que puede conceder en mejores condiciones los capitales necesarios a las Corporaciones peticionarias, goza de la ventaja de que por el volumen de sus recursos suele estar dispuesto a garantizar la totalidad de la financiación necesaria para acometer los proyectos de inversión, en infraestructuras, suelo, urbanismo, transporte, equipamiento, etc..., incluso si éstos son de envergadura, y ello no sólo por su calidad de principal suministrador de créditos, sino por las características de sus operaciones y del "Know How" respecto a este Sector local.

Las ventajas de disponer de una entidad como el BCL en un Grupo -ARGENTARIA-, como anteriormente se ha mencionado, con mayoría de capital estatal, son las que se derivan de su propio tamaño, organización y eficiencia.

La cuota de mercado del BCL en el crédito local se sitúa alrededor del *40% en ciudades medias*, dicha cuota se ve influida negativamente por la capacidad de las dos grandes ciudades de negociación de operaciones en el mercado monetario exterior y no crediticias.

Hay que señalar, por último, que el BCL tiene una presencia en las nuevas formas de gestión se servicios locales para las ciudades, ofreciendo nuevas fórmulas de financiación en estos sectores a través del establecimiento de Acuerdos de Colaboración conjunta con los diversos niveles de Administración, y especialmente con las Administraciones Territoriales, a través de Convenios de Asesoramiento técnico y apoyo especializado, de planificación, de combinación de diversos instrumentos financieros, etc...

En definitiva, que lo que está creando el BCL son "trajes a la medida", créditos diseñados para cada Corporación Local específica, para atender las

necesidades que conlleva la expansión obligada de las ciudades, con lo que se proporciona una financiación en cierta forma más flexible y menos costosa, diversificando, además, dichos productos a ofrecer para la financiación de proyectos de inversión.

En conclusión: lo que el BCL –ARGENTARIA–, está haciendo ahora con eso que en nuestro lenguaje de trabajo hemos llamado “créditos a la medida”, es intentar crear y diseñar una amplia gama de productos y servicios financieros que permitan a nuestra Entidad seguir siendo el instrumento idóneo para la financiación de las Haciendas Locales y “partener” de nuestras urbes en los retos financieros que el futuro demanda al municipalismo español.