



LA HACIENDA MUNICIPAL DE ALCALÁ DE HENARES DESDE EL RETORNO DE LA DEMOCRACIA A LOS AYUNTAMIENTOS ESPAÑOLES

Juan Antonio Pérez

En 2019 se cumplieron 40 años del retorno de la democracia a los ayuntamientos españoles, tras otros tantos sin ella. Esta publicación surgió con el fin de dar a conocer la evolución histórica del funcionamiento de la hacienda municipal del ayuntamiento de Alcalá de Henares a lo largo de esas cuatro décadas, empezando por una contextualización del municipalismo español de la época complementada con una mirada hacia sus antecedentes en los siglos XIX y XX; continuando con un repaso histórico del contexto económico del periodo estudiado, y con el análisis de las cifras de los presupuestos municipales liquidados y de la actividad hacendística en su conjunto; y terminando con una semblanza de quienes han sido las personas que han estado al frente de la concejalía de hacienda durante los sucesivos mandatos. El periodo de estudio de todo ese caudal de cifras comienza con el primer presupuesto (el de 1980) que pudo ser elaborado, aprobado, ejecutado y liquidado por los ayuntamientos españoles elegidos tras la restauración de la democracia municipal en 1979, y finaliza en 2021 que es el último ejercicio cuyo presupuesto había sido liquidado cuando se terminó la redacción del libro.

LA HACIENDA MUNICIPAL DE ALCALÁ DE HENARES DESDE EL RETORNO DE LA DEMOCRACIA A LOS AYUNTAMIENTOS ESPAÑOLES

Juan Antonio Pérez

Soporte técnico y documental

Gloria Pampliega

Manuel Román

Antonio Sarmiento

Una publicación del Servicio de Análisis Económico de la Intervención Municipal del Excelentísimo Ayuntamiento de Alcalá de Henares.

Dirección y Redacción: Juan Antonio Pérez.

Soporte técnico y documental: Gloria Pampliega, Manuel Román y Antonio Sarmiento.

Diseño y maquetación: Servicio de Publicaciones del Ayuntamiento de Alcalá de Henares.

ISBN: 978-84-15005-86-5

Depósito Legal: M-28255-2022

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros medios, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del copyright.



Hace cerca de cinco años, en base a un compromiso programático del equipo de gobierno municipal que tuve la satisfacción de dirigir durante el mandato 2015-2019, este Ayuntamiento llevó a cabo un ejercicio de transparencia sencillo e importante, al amparo de los principios de honestidad y eficiencia en la administración de los recursos públicos: la publicación de un libro, a partir del estudio que la Concejalía de Hacienda encomendó al Servicio de Análisis Económico de la Intervención Municipal, para evaluar la situación de la deuda financiera a largo plazo del Ayun-

tamiento. Habitualmente este tipo de estudios suelen ser de consumo interno, dada la aridez de sus contenidos. Pero, en aras a la transparencia y a la posibilidad de que la población alcalaína pudiese acceder al conocimiento de los quehaceres de sus gobernantes a lo largo del tiempo, el estudio de aquel año, (como el que ahora nos ocupa), acabó convirtiéndose en una publicación editada en formato papel y accesible para todos los ciudadanos en la web municipal.

Tras las elecciones de mayo de 2019, en las que los ciudadanos de Alcalá de Henares votaron de forma mayoritaria a las candidatas y candidatos a concejales de la lista del PSOE, de nuevo la corporación municipal volvió a confiar en mi persona el mando de la Alcaldía. Justo entonces se cumplían cuatro décadas del retorno de la democracia a los ayuntamientos españoles, lo que convertía ese inicio del mandato, en cierto modo, en una efeméride. De ahí que se considerase por el equipo de gobierno la posibilidad de hacer un trabajo retrospectivo sobre la actividad de la Hacienda Municipal Complutense durante esas cuatro décadas, encomienda que se trasladó al Servicio de Análisis Económico, dada su demostrada competencia en estos menesteres del estudio de series temporales relativas a las cifras de las distintas magnitudes presupuestarias. Fruto de

ese encargo es este libro que, en su primera parte, nos hace un documentado repaso histórico de las haciendas locales españolas desde principios del siglo XIX hasta nuestros días; en su segunda parte, antes de adentrarse en las entrañas de los números de los presupuestos, deudas y tributos municipales, nos muestra el contexto económico global, español y local de esas cuatro décadas estudiadas, y acto seguido se analizan de manera pormenorizada los guarismos de los 42 presupuestos consolidados aprobados, ejecutados y liquidados por el ayuntamiento complutense desde 1980 hasta 2021, incluyendo, como no, la evolución de la deuda financiera a largo plazo; y en su tercera parte nos habla de los concejales e interventores que han dirigido la hacienda local a lo largo de todo ese tiempo y de las actuaciones más relevantes de cada periodo.

Podría ser que muchas personas se pregunten acerca de la utilidad de este trabajo. La respuesta es bien sencilla y podría contestarse con la respuesta a esta otra pregunta ¿es útil conocer nuestra historia? Rotundamente, sí.

El gobierno de un Ayuntamiento es el ejercicio de poder más cercano a la ciudadanía, porque permite llevar a cabo acciones cotidianas y proyectos de envergadura que repercuten en la calidad de vida de los habitantes del municipio. Ello requiere una administración honesta y eficiente de los recursos y una correcta asignación de estos para la adecuada prestación de los servicios públicos de su competencia. Y es por ello que un alcalde, en su calidad de primer edil, debe tener presente de forma constante esos principios aludidos y transmitirlos a aquellas personas en quienes delega las funciones en especial las de la hacienda municipal.

Ser alcalde de Alcalá de Henares, la ciudad donde nací y me crie, es una enorme satisfacción, pero también, y por encima de todo, un compromiso público con mis conciudadanos para tratar de que el balance de la gestión del gobierno que encabezo sea el de una ciudad mejor que aquella que había al inicio del mandato, así como un ayuntamiento servicial con la ciudadanía y eficiente en la prestación de los servicios, y una hacienda cuya salud presupuestaria sea fuerte y posibilitadora. Para nuestra acción de gobierno conviene que los gobernantes echemos en el olvido una expresión muy extendida, la que dice que gobernar es sinónimo de gastar, y la cambiemos por esta otra: “gobernar bien es sinónimo de gastar bien”. Es esencial que los mandatarios de cualquier ámbito territorial interioricemos que la administración honesta y eficiente del dinero público es imprescindible para la propia acción de gobierno, y para la percepción que los ciudadanos puedan tener del quehacer de las instituciones democráticas. Por el contrario, una praxis presupuestaria que no tenga en cuenta los principios de la honestidad y la eficiencia, puede provocar una quiebra de la hacienda pública, con los efectos altamente nocivos que ello conlleva para la ulterior acción de gobierno y la consiguiente percepción ciudadana.

Y escribo esto, además de por la fidelidad que tengo hacia esos valores de la honestidad y la eficiencia en la administración de los recursos públicos, porque mi experiencia como Alcalde de Alcalá de Henares y como Presidente de la Comisión de Hacienda de la FEMP

(Federación Española de Municipios y Provincias), me ha demostrado que la mala praxis presupuestaria y, por extensión, la de toda la actividad de la hacienda local, puede llegar a hipotecar en un grado altísimo las posibilidades de actuación de cualquier gobierno ya sea del ámbito local o de cualesquiera otros.

Como ejemplo tenemos las cifras que contiene este estudio relativas a nuestro ayuntamiento, y que muestra bien a las claras que tanto en este mandato iniciado en 2019, como en el anterior, hemos tenido que enfrentarnos a la situación insostenible a la que llegaron nuestras cuentas municipales en 2012, (nivel de endeudamiento 131%) después de varios años de un importante descontrol en materia de gasto público, lo que derivó en un Plan de Ajuste y en la consiguiente política económica de saneamiento de nuestras cuentas, lo que ha requerido de un exigente rigor presupuestario desde aquel entonces. Este rigor, tanto en lo referente al gasto como a la búsqueda de financiación para inversiones municipales procedentes de fondos europeos y de las administraciones regional y estatal, está dando sus frutos. Tanto es así que, como se relata en el libro, ello ha permitido que a principios de 2022 el Ministerio de Hacienda exonere al ayuntamiento de las restricciones del citado Plan de Ajuste (que en principio estarían vigentes hasta 2032), dado que la liquidación del presupuesto de 2021 arrojaba un nivel de endeudamiento del 65%, (menos de la mitad del de partida), y por lo tanto ya se situaba por debajo de los límites legales que impiden que una entidad local pueda desarrollar una política presupuestaria autónoma, acorde con sus posibilidades reales y no custodiada de forma continuada por otros ámbitos administrativos.

En definitiva, se trata de seguir por la línea de buenas prácticas y en ese marco la transparencia es un elemento esencial. De ahí que efectuar estudios sobre la evolución de la actividad de la hacienda municipal también resulte necesario, de cara a saber realmente la intrahistoria de lo que sucedió anteriormente para tratar de evitar que se llegue a situaciones de quiebra, a partir de las cuales no quede otro remedio que intervenir con el instrumental de las urgencias y, luego, tener que afrontar recuperaciones costosas y duraderas.

Espero que este conocimiento de la realidad nos permita un futuro de cuentas municipales cada vez más saneado y más abierto, para lo cual ratifico mi compromiso y el del equipo de gobierno que presido, con los valores de la honestidad y la eficiencia en la buena praxis presupuestaria.

A modo de final, quiero mostrar mi agradecimiento y dejar constancia de mi felicitación a las y los economistas que han hecho posible la edición de este libro, así como al conjunto del Servicio de Análisis Económico y de la Intervención Municipal por su buen hacer en el día a día de la actividad de la Hacienda Local de Alcalá de Henares.

Javier Rodríguez Palacios
Alcalde de Alcalá de Henares



Las últimas cuatro décadas han supuesto un gran ejercicio de modernización de las entidades locales para adaptar sus servicios a las necesidades de una ciudadanía demandante de nuevas y necesarias prestaciones. Nada de esto podría haber sido posible sin unas haciendas municipales fuertes y rigurosas, como en la mayor parte de estos años lo ha sido la hacienda municipal de Alcalá de Henares.

Esto es lo que encontrarán en la lectura de la obra que tienen en sus manos: el relato de cómo “gobernar bien es sinónimo de gastar bien”, como en tantas ocasiones se ha mencionado. De la lectura y el análisis aportado, deducirán que las tres primeras décadas de la democracia conllevan unas políticas económicas expansivas, absolutamente necesarias para poder ejecutar un proyecto de administración social, cercana a sus ciudadanos que, además, necesita construir infraestructuras irrenunciables en nuestra ciudad.

No quiero dedicar el grueso de estas palabras a describir lo que ya encontrarán en la consiguiente lectura. Así que permítanme dedicar estas breves líneas a mi experiencia personal de los últimos tres años.

La COVID19 vino a truncar una estabilización y un crecimiento económico evidente, trabajado con mucho esfuerzo en la legislatura 2015-2019. Es, en esta legislatura, cuando se articulan las inversiones financieramente sostenibles (IFS), herramienta imprescindible para la mejora en las ciudades. Es justo utilizar esta presentación para explicarles que, modestamente, intervienen en su formulación de manera muy específica el equipo

económico de este ayuntamiento con su concejal, Fernando Fernández Lara, y su alcalde, Javier Rodríguez Palacios, en ese momento Presidente de la comisión de hacienda de la FEMP, a la cabeza.

Las IFS y un ejercicio de presupuestación y ejecución realista en ese período 2015-2019, hicieron comenzar la legislatura 2019-2023 cumpliendo parámetros de estabilidad y sostenibilidad financiera, con la política hacendística municipal encauzada. Como decíamos, la COVID19, casi trunca esta senda, que tuvo que volver a enderezarse en tiempo record gracias al esfuerzo colectivo del equipo de la Concejalía de Hacienda, Patrimonio Municipal y Contratación. Si algo, creo, debe resaltarse desde la hacienda municipal de Alcalá de Henares, es que con una pandemia mundial atroz, un confinamiento de varias semanas, unos presupuestos aprobados en abril de 2020 con un procedimiento previo hecho antes de la pandemia y con una administración que, en algún sentido, funcionaba casi con “manguitos”, fuimos capaces de mantener la estabilidad económica y llevar a cabo el compromiso legal, pero sobre todo ético, de cumplir con nuestras obligaciones, con la ciudadanía y, especialmente, con nuestros proveedores, en una situación que para muchos era de “vida o muerte” de sus empresas.

En mi opinión, disculpen la falta de modestia, esto es lo que constituye la diferencia. Actualizar la ordenanza de plusvalía, después de toda la trayectoria legal del impuesto; o actualizar tasas derivadas de todas las modificaciones de leyes del suelo, omnibus y demás, era lo pertinente. Solo los ayuntamientos irresponsables no lo han hecho o lo harán. Pero decidir no suspender contratos, pagar a proveedores puntualmente, estudiar al milímetro las modificaciones de crédito de un presupuesto de 2020 para responder ágilmente a la ciudadanía, construir un “circuito administrativo de facturas” en la distancia y tantas otras cosas a las que nos tuvimos que enfrentar, solo es posible con la voluntad de un equipo de gobierno, con la rigurosidad del trabajo y con el esfuerzo de un gran grupo de profesionales. Esto pasó en el ayuntamiento de Alcalá de Henares. No intenten encontrar estos extremos en los datos, el compromiso con la institución los trasciende.

Y por este compromiso, terminaré estas líneas poniendo en valor y agradeciendo el excelente trabajo que realizan los trabajadores de la Concejalía de Hacienda, Patrimonio Municipal y Contratación. Tengo el privilegio de trabajar con ellos a diario, no encuentro que pudiera hacerlo con mejores profesionales.

Disfruten de la lectura.

Diana Díaz del Pozo

Concejala de Hacienda del Ayuntamiento de Alcalá de Henares



En primer lugar, quiero agradecer a Juan Antonio la oportunidad que me ha dado de colaborar, aunque sea mínimamente, en esta interesante obra que permitirá acercar al lector a un conocimiento profundo de la evolución de la hacienda municipal de Alcalá de Henares en un periodo tan digno de estudio como es el iniciado con la transición democrática hasta la actualidad.

Dado que mi llegada al Ayuntamiento se produjo, como Viceinterventor, en marzo de 2000 ejerciendo desde mediados de 2012 las funciones propias de Interventor General Municipal, he participado activamente en más de la mitad del periodo analizado, intentando en todo momento conseguir que el control que la normativa establece sobre dicha hacienda municipal se pudiera compaginar con la mejora continua que se exige a los actuales departamentos financieros municipales.

Fruto de esa evolución es precisamente la creación del Servicio de Análisis Económico que con gran acierto ha sabido dirigir el autor de esta obra. El presente libro da continuidad en parte al análisis que se publicó en 2017 de la evolución de la Hacienda Municipal de Alcalá de Henares entre 1980 y 2016, pero desde un aspecto más completo y global enmarcándolo tanto en su contexto histórico como detallando aquellos otros aspectos que se han considerado especialmente relevantes.

Muchos son los momentos en los cuales la Hacienda Municipal de Alcalá de Henares se ha tenido que enfrentar a retos que han exigido una rápida adaptación de sus

procedimientos. Entre ellos, personalmente, he vivido y participado en algunos que me gustaría destacar:

- La adaptación tecnológica que supuso la entrada en un nuevo milenio, con los nervios de no saber si el 01 de enero se iba o no a producir un colapso tecnológico, que en el departamento además coincidió con la implantación de un nuevo programa contable que exigió un gran esfuerzo.
- La sustitución de la peseta por el euro se trató de pilotar desde la Concejalía de Hacienda intentando que los ciudadanos de Alcalá se adaptaran lo más rápidamente a la nueva moneda. Todavía guardo en mi despacho con gran cariño unas tarjetas convertidoras y unas calculadoras con doble moneda que seguramente serán inimaginables para las generaciones que nacieron en este nuevo milenio.
- Las continuas modificaciones en la ley reguladora de las Haciendas Locales, que han ido obligando a adaptar los recursos municipales a unas disposiciones que han limitado en gran medida el potencial de crecimiento de las competencias de los ayuntamientos, siempre lastradas por la gestión de recursos que, tal y como se aclara en el libro, nunca se han considerado suficientes.
- No quiero olvidar tampoco el fuerte impacto que supuso a la hacienda municipal la ley general de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que se tradujo en un plan de pago a proveedores que trajo consigo el Plan de Ajuste 2012 que ha marcado las cuentas municipales en los últimos 10 años.
- Supuso un gran esfuerzo con una gran dosis de imaginación y adaptación la gestión de las inversiones del llamado “Plan Zapatero”, que obligó a pagar por primera vez las certificaciones de obras de dichas inversiones en el plazo de 30 días desde su emisión. Cuestión que hoy puede parecer poco relevante, pero era una época en que el periodo medio de pago a proveedores superaba los 300 días.
- Y por último recordar que nuestra hacienda, como las del resto de los municipios españoles, se ha encontrado con crisis financieras mundiales, procesos de cambio de modelo de ciudad, catástrofes climatológicas, pandemias sanitarias..., y en todos esos momentos el personal de hacienda en lo único que podía pensar era en cómo poder continuar prestando servicio a la ciudad.

En su tercera parte el libro detalla tanto los Alcaldes como las Concejales y los Concejales que han estado dirigiendo la Hacienda Municipal en sus correspondientes periodos. A todos ellos quiero agradecerles el trato recibido y que me hayan permitido aportar mi granito de arena a esta gran montaña, en su intento de hacer de Alcalá una ciudad moderna y que sin dejar de mirar al pasado siempre intenta liderar el futuro.

Ernesto Sanz Álvaro

Interventor General del Ayuntamiento de Alcalá de Henares

ÍNDICE

PRÓLOGO	12
INTRODUCCIÓN: Antecedentes y objeto de este estudio	16
PARTE 1: Contexto histórico de la Hacienda Municipal: un sucinto repaso de la historia de las haciendas locales españolas desde el siglo xix hasta nuestros días	20
1.- Rasgos característicos de las haciendas locales desde los albores del siglo XIX, hasta 1924	21
2.- Panorámica desde el Estatuto Municipal de 1924 hasta el retorno de la democracia a los ayuntamientos en 1979	33
3.- Las haciendas locales españolas desde la Transición Democrática a 2021	43
PARTE 2: la Hacienda Municipal de Alcalá de Henares desde la Transición Democrática: 1979-2021	54
1.- Contexto socioeconómico del periodo de estudio	55
2.- Presupuestos consolidados del ayuntamiento de Alcalá de Henares, en el periodo 1980-2021	71
3.- Evolución del presupuesto corriente	77
4.- Evolución del presupuesto de capital financiero y no financiero. Estudio de las Inversiones	103
5.- La deuda financiera a largo plazo del ayuntamiento de Alcalá de Henares y su modelo eonométrico	115
6.- Comparativa con los presupuestos consolidados de los municipios del Estado y de la Comunidad de Madrid 2001-2021	126
PARTE 3: Rasgos más relevantes de la hacienda local de Alcalá de Henares en los mandatos de las diversas corporaciones locales elegidas desde 1979.	132
EPÍLOGO	145
BIBLIOGRAFÍA	154
APÉNDICE DE SERIES DE DATOS Y GRÁFICOS	156

PRÓLOGO

Suele decirse que en este mundo no hay nada cierto, excepto la muerte y los impuestos. La frase, atribuida como tantas otras a Benjamin Franklin, no atañe a este trabajo porque nos encontramos ante un libro muy vivo. Sí, en cambio, porque esta obra analiza la evolución de la Hacienda municipal de Alcalá de Henares desde la restauración de la democracia hasta nuestros días. Y no es nada fácil conseguir que un trabajo sobre un asunto tan árido en apariencia como el hacendístico, inevitablemente plagado de números y términos abstrusos para la mayoría de la población (arbitrios, tasas, base imponible, ingresos liquidados, activos y pasivos financieros, poder tributario derivado, etc.), sea no sólo técnicamente solvente sino también ameno.

En cualquier caso, los tecnicismos, como los árboles, no deben impedir que se vea el bosque: la indispensabilidad de disponer de una Hacienda capaz de garantizar la solvencia de las instituciones públicas que la gestionan y de proporcionar una oferta de bienes y servicios públicos suficiente y adecuada para los deseos y necesidades de la población. Al fin y al cabo, como señaló hace casi dos siglos un anónimo hacendista, los Estados viven por la Hacienda, pero también mueren por ella, lo que es evidentemente aplicable a los municipios, cuya historia hacendística dista mucho de ser encomiable.

Las haciendas locales españolas durante el siglo XIX y la mayor parte del XX se caracterizaron por la endeblez, insuficiencia y tutelaje de la Administración Central, lo que se materializó en una muy limitada capacidad para cumplir las tareas y servicios que les competían y les fueron asignadas en distintos momentos por el Estado: reforma tributaria de 1845, Ley Municipal de 2 de octubre de 1877, Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924 y Reglamento de Hacienda Municipal de 23 de agosto del mismo año, que estableció la estructura de los presupuestos municipales hasta que fueron modificados por la Orden de la Presidencia del Gobierno de 14 de mayo de 1958 sobre la contabilidad de las administraciones públicas. De todas estas reformas tal vez la más ambiciosa y hasta cierto punto rupturista con una realidad municipal que, sin un sistema de ingresos propio y suficiente, resultaba incapaz de suministrar unos servicios públicos mínimamente satisfactorios (carreteras y caminos escasos y en mal estado, educación deficiente, sanidad y beneficencia casi deplorables) fue la promovida por José Calvo Sotelo en 1924. Esta reforma, que refundía la legislación existente, otorgaba mayor autonomía a los presupuestos municipales, lo que permitió a los ayuntamientos aumentar la recaudación

y ampliar sus servicios, pero no lo suficiente como para considerarlos razonablemente satisfactorios porque la fiscalidad municipal era, imperfecciones técnicas al margen, excesivamente rígida y, en consecuencia, la inflexibilidad recaudatoria lastró tanto la capacidad como el nivel de gasto de los ayuntamientos, situación que se mantuvo durante el franquismo.

La restauración de la democracia en los ayuntamientos españoles vino acompañada de una cierta mejora de la situación en que se encontraban los municipios, tal vez menor de la deseada o deseable porque la descentralización de los servicios ha beneficiado sobre todo a las Comunidades Autónomas, que han asumido recursos y competencias que corresponden a las corporaciones locales, lo que ha dado pie a frecuentes quejas de los municipios sobre su insuficiencia competencial y de recursos, que se materializa en carencia de servicios, mala imagen y resistencia de los contribuyentes a los incrementos de la imposición municipal.

Pero la descentralización no debería constituir un problema, sino todo lo contrario. El teorema de la descentralización de Oates muestra que en ciertas condiciones (consumo definido por subconjuntos geográficos y costes de producción independientes del suministro por la Administración central o por las administraciones locales) resulta más eficiente que los bienes públicos sean proveídos por estas últimas. Y la historia de la hacienda local alcalaína de los últimos cuarenta años que se analizan en la obra parece confirmarlo.

La Ley reguladora de las bases de régimen local de 2 de abril de 1985, que establecía las atribuciones y recursos municipales, y la Ley reguladora de las Haciendas Locales de 28 de diciembre de 1988 han sido los pilares sobre los que se ha sustentado la gestión hacendística de las corporaciones locales españolas durante la democracia, una gestión que, al margen de las quejas, puede considerarse globalmente satisfactoria, al menos en lo que a Alcalá de Henares respecta.

Sin entrar en honduras económico-hacendísticas -como se hace con brillantez y solvencia en este trabajo- basta con considerar la evolución poblacional y sociolaboral alcalaína en las últimas décadas. Alcalá de Henares, una ciudad con apenas 20.000 habitantes en 1950, y en donde una de cuyas actividades más relevantes era la cuartera, se convirtió en apenas tres décadas en una localidad de tamaño apreciable (25.000 habitantes en 1960; 143.000 en 1981), industrial y, desde finales de los 70, en un enclave posindustrial. La crisis y la reconversión de las industrias localizadas en Alcalá durante los años 80 elevó el paro, redujo la renta disponible de sus vecinos y potenció *de facto* el que la corporación municipal fuese capaz de compensar ese deterioro de la economía local impulsando una oferta de bienes y servicios públicos suficiente y eficiente.

Este trabajo de algún modo era una necesidad porque muestra que, en líneas generales, así ha sido y que este debería ser el camino a seguir en el futuro. Por ello, su lectura es más que recomendable no sólo para los firmemente convencidos de las bondades de lo público sino también para quienes las denuestan. Lean este libro, por favor, unos y otros

y podrán tener una visión cabal, ponderada, certera y sustentada no en opiniones sino en datos.

José Morilla Critz

Catedrático de Historia Económica (Universidad de Alcalá de Henares)

Carlos de la Hoz García

Profesor de Historia Económica (Universidad Camilo José Cela)

INTRODUCCIÓN: ANTECEDENTES Y OBJETO DE ESTE ESTUDIO

En el año 2017 el Ayuntamiento Complutense editó la publicación titulada “La Deuda de la Hacienda Municipal de Alcalá de Henares 1980-2016” de cuya redacción me hice cargo. Aquella iniciativa surgió tras un trabajo de búsqueda y recopilación de información relativa a dicho periodo, llevado a cabo por dos jóvenes economistas contratadas por el Ayuntamiento de Alcalá de Henares, en el marco del programa de Activación Profesional 2016 de la Comunidad de Madrid. El objetivo de su contratación era analizar el comportamiento de la Deuda Financiera Municipal a largo plazo del Ayuntamiento Complutense, desde el retorno de la democracia a los ayuntamientos españoles en abril de 1979 tras el fin de la dictadura franquista y el inicio de la Transición Democrática.

Cuatro años después, en plena crisis pandémica, la Concejalía de Hacienda se planteó la conveniencia de concurrir nuevamente al programa de Activación Profesional para personas jóvenes desempleadas de larga duración, en colaboración con la Comunidad de Madrid y la Unión Europea, en el contexto de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven-Garantía Social, cofinanciada por el Fondo Social Europeo, con el objetivo de trabajar en la búsqueda y procesamiento de la información necesaria para poder llevar a cabo, por parte del Servicio de Análisis Económico de la Intervención Municipal, la realización de un estudio amplio que pudiese ser objeto de una publicación en forma de libro, sobre la actividad de la Hacienda Municipal de Alcalá de Henares, desde la reinstauración de la democracia municipal en España hasta nuestros días. Dicha concurrencia se plasmó en la celebración de dos contratos en prácticas de seis meses de duración cada uno: el primero en el primer semestre de 2021, con una graduada en Economía por la UAH (Universidad de Alcalá de Henares), Gloria Pampliega; y el segundo también de seis meses de duración, para el periodo noviembre 2021-mayo de 2022, con otro graduado en Economía por la UAH, Antonio Sarmiento. Las tareas desarrolladas por ambos, una vez puestos en antecedentes del trabajo a realizar, del material existente, ubicados en sus puestos, y provistos de sus herramientas, fueron múltiples y variadas: captar la información necesaria, procesar los datos obtenidos, depurar errores en el traslado de la información obtenida, efectuar cálculos, construir gráficos..., incluso construir un modelo econométrico polinómico, explicativo de la deuda financiera municipal a largo plazo, trabajo del que Antonio se encargó haciéndolo de manera efectiva y brillante. En resumen, su labor ha consistido en proporcionar el soporte técnico y documental básico para poder redactar y editar esta publicación, con la supervisión y las indicaciones de la dirección de este Servicio de Análisis Económico. Además de ellos dos, ha habido otro economista, Manuel Román, contratado

por el Ayuntamiento, desde 2018 hasta el inicio de la primavera de este año como técnico del SAE, quien también ha realizado una aportación muy valiosa, en ese ámbito del soporte técnico y documental. Los tres, se han implicado de forma intensa en las labores que se les fueron asignando, y por ello sería del todo injusto comenzar este texto sin reseñar en esta parte introductoria su buen quehacer.

Una parte de su actividad se desarrolló en las dependencias del Archivo Municipal, en donde, cotidianamente, han sido provistos por los trabajadores municipales de aquel servicio de las cajas de documentos y legajos que guardan en sus escritos la memoria de la actividad económica y administrativa del ayuntamiento complutense y, en concreto, de su Hacienda Municipal.

Además de los actores ya reseñados, es de ley referirme a las y los economistas que, conmigo, conforman el Servicio de Análisis Económico de la Intervención Municipal: Clara Sarralde, Miguel Ángel Cortázar y Ramón Martín, veteranos ya, más Eva Alarcón y Ana Santos, como recientes incorporaciones. Este grupo de gente ha efectuado aportaciones directas e indirectas, compaginando sus tareas cotidianas con labores de apoyo específicas cuando así le han sido requeridas, las cuales también han resultado de utilidad para el estudio de ese importante contingente de datos y documentación recabados y, seguidamente, para el manejo de dichos datos y la elaboración de los análisis derivados de los mismos.

Ahora que la invasión de Ucrania por parte de Rusia y la guerra que se está librando allí, parecen habernos hecho olvidar el sufrimiento provocado por la pandemia COVID19, cuyos efectos aún perduran en buena parte del Planeta -aunque en los países ricos la vacuna esté haciendo que se dé por alcanzado eso que se dio en llamar la Nueva Normalidad, mientras que en el resto del mundo la vacuna aún es una asignatura pendiente para la inmensa mayoría de la población-, toca que las administraciones públicas intervengan para coadyuvar a la reactivación de la economía y evitar una nueva crisis de largo alcance. La intervención de los poderes públicos en lo económico se ha manifestado más necesaria que nunca, en los tiempos de crisis, de cara a poder resolver los grandes retos a los que se enfrenta la Humanidad, que podrían sintetizarse en la búsqueda de un modelo económico centrado en la idea de sostenibilidad. Aunque se trate de problemas globales, el desarrollo local sostenible es la base desde la que se podrá globalizar la sostenibilidad. De ahí que las Haciendas Municipales puedan ser el instrumento que define los mecanismos para la financiación de los servicios municipales por las entidades locales que los prestan; de ahí que el conocimiento de su acción a lo largo de las últimas décadas pueda servir para delimitar las buenas prácticas, así como las que no lo fueron, de cara a su actuación futura.

Esta publicación va a tratar de relatar la dinámica seguida por la Hacienda Municipal de Alcalá de Henares, a través de sus diversos instrumentos: la política tributaria, el presupuesto, las inversiones, el gasto público..., desde 1980, el primer ejercicio económico entero con gobiernos democráticos desde que la democracia retornó a los municipios

españoles en abril de 1979, hasta 2021, el último cerrado a día de hoy. En la redacción de los textos siempre me he atenido a la idea de eludir la proliferación de cifras, datos estadísticos, ecuaciones simples o complejas...; pero es menester someterse al hecho de que lo que el lector tiene en sus manos, o en su pantalla, es un estudio sobre la actuación de una hacienda local en uno de los 30 municipios más poblados de España, y por tanto las cifras y sus representaciones gráficas resultan indispensables para poder hilar adecuadamente un análisis acorde con la realidad.

Analizar el comportamiento de la Hacienda Municipal Complutense a lo largo de este periodo de tiempo no resultaría adecuado sin tener en cuenta el contexto de las haciendas locales españolas durante esta época y el marco económico en el que se han desenvuelto. A este respecto, debo anticipar que la redacción de parte alguno de sus capítulos contextuales se ha ceñido, con pequeñas variaciones, a lo recogido en la publicación de 2017 antes aludida. A la hora de contextualizar, resulta conveniente no acotar un relato histórico en una fecha de inicio exacta, razón por la que se harán incursiones más allá de 1980. Tanto es así que, en relación al pasado, lo primero que encontrará el lector es una retrospectiva histórica de las haciendas locales españolas en los siglos XIX y XX, y en lo que va del XXI.

Para finalizar estos prolegómenos reseñaré algunos agradecimientos dirigidos a reflejar la disposición y la colaboración mostrada por algunas personas para con la edición de esta publicación: A Javier Rodríguez, Alcalde de Alcalá de Henares, y a Diana Díaz, Concejal de Hacienda, por haber considerado desde el primer momento su oportunidad y su conveniencia; a Ernesto Sanz, Interventor General Municipal, por su apoyo a la misma y por el tiempo y los conocimientos prestados en la preparación de sus contenidos; al servicio de Archivo del Ayuntamiento, cuyas funcionarias y funcionarios han nutrido de manera fundamental las fuentes primarias de los datos que han hecho posible nuestro trabajo; a mis compañeras y compañeros, economistas y no economistas, de todo el área de la Intervención Municipal que directa o indirectamente también aportaron algo en el día a día, desde que comenzaron los trabajos hasta que terminó la redacción; a IBERCAJA, por su patrocinio de la edición impresa en papel; a Raquel Landaluce, la técnica del Servicio de Publicaciones que ha diseñado el libro, por su estupenda disposición y su buen hacer; a Luis Alberto Cabrera (Jefe del Servicio Municipal de Bibliotecas) por aportar buena parte de las fotos que se incluyen, datos de la hemeroteca que ayudaron en el esclarecimiento de alguna que otra duda, y por su lectura del texto previa a su publicación en busca de incorrecciones e incoherencias; y, por último, a Carlos de la Hoz, profesor de Historia Económica de la Universidad Camilo José Cela, y a José Morilla, catedrático de Historia Económica de la Universidad de Alcalá de Henares, por prologar el libro, con todo el trabajo previo que ello conlleva.

Alcalá de Henares, octubre de 2022

Juan Antonio Pérez

**PARTE 1: CONTEXTO HISTÓRICO DE LA
HACIENDA MUNICIPAL: UN SUCINTO REPASO
DE LA HISTORIA DE LAS HACIENDAS LOCALES
ESPAÑOLAS DESDE EL SIGLO XIX HASTA
NUESTROS DÍAS.**

Esta primera parte de contextualización de las Haciendas Locales Españolas, se centra en el estudio de la perspectiva histórica de las actividades hacendísticas de los municipios en los dos siglos precedentes y lo que va del XXI, tratando de agrupar y sintetizar aportaciones de parte de la bibliografía existente sobre la evolución de las haciendas locales. Conviene precisar, para quienes puedan tener interés en el tema, que las fuentes bibliográficas consultadas no examinan la historia de la actividad financiera de los municipios españoles a lo largo de estas dos centurias de una manera global, y ceñida al municipio; si no que, en general, se efectúan tratamientos parciales, tanto en el tiempo como en sus concepciones, y mezclando al municipio con la otra componente del poder local, la provincia.

Por esa falta de globalidad y de especificidad, este podría ser un campo de estudio a través del cual llegar a un mejor conocimiento de las haciendas locales españolas, de sus posibilidades y de sus dificultades, para desde ahí poder ofrecer soluciones, si no definitivas, al menos duraderas y efectivas para los problemas que las haciendas municipales han padecido históricamente; más aún, teniendo en cuenta que desde la Constitución Española de 1978, el municipalismo es un campo que no ha dejado de experimentar cambios debido al rol cada vez más protagonista de las Entidades Locales dentro de la Administración Pública española y de la Europa de los Municipios.

1.- RASGOS CARACTERÍSTICOS DE LAS HACIENDAS LOCALES DESDE LOS ALBORES DEL SIGLO XIX, HASTA 1924

1.1.- Principios inspiradores en los siglos XIX y XX

La Actividad Financiera de las Administraciones Locales, entendida como el conjunto de actos que realizan las entidades locales para obtener los recursos necesarios que permitan costear los gastos requeridos para la consecución de sus fines, es una parte más, pero bien diferenciada del resto de la actividad municipal y así lo ha venido siendo en la historia de los municipios españoles a lo largo de su existencia.

Parece existir una aceptación generalizada entre los estudiosos del tema acerca de los principios en los que se ha basado esa actividad financiera en los dos últimos siglos, hasta tanto la democracia retornó a los municipios en el año 1979, y que son: *Subsidiariedad de la tributación*: el establecimiento de impuestos no procede, si el resto de los ingresos no tributarios resultasen suficientes para la atención de las necesidades municipales;

beneficio en cuanto a la filosofía de los tributos: debe existir una correspondencia entre tributación y utilidad derivada del gasto público; *poder tributario derivado:* la potestad para establecer tributos corresponde al estado, mediante Ley; *control por parte de la Administración Central:* la Administración Central fiscaliza y tutela la actividad financiera en materia de normas tributarias y presupuestarias, tratándose de un control de legalidad, no de oportunidad.

Junto con estos principios, en la realidad de sus cifras de ingresos y gastos, las haciendas municipales se han caracterizado por la *penuria económica* en que han vivido y que, a pesar de las múltiples reformas intentadas en unos casos y llevadas a cabo en otros, nunca ha sido resuelta de manera solvente y duradera. Tanto es así que no ha habido ninguna exposición de motivos de ninguna reforma legal en materia de regímenes y/o haciendas municipales, en los últimos 200 años, que no parta del reconocimiento de esa situación.

1.2.- Marco de referencia a principios del XIX

Al iniciarse el siglo XIX las oligarquías dominaban los gobiernos locales. Eso era posible dado que los cargos de concejales, desde un siglo antes, eran enajenados por la corona con el fin de obtener de esa forma ingresos y fidelidades, y este sistema convertía dichos cargos en perpetuos para sus compradores. Esto propició que muchas aldeas fueran convertidas por el poder real en villas para de esta forma poder aumentar los ingresos procedentes de dichas ventas, lo que derivó en que, a finales de siglo XVIII, hubiese un elevado número de ayuntamientos (alrededor de 20.000), para una población que superaba en muy poco los 10 millones de habitantes. Los ayuntamientos se reunían en concejos, “abiertos o generales” para los pueblos pequeños y “particulares” en las grandes ciudades.

Sus fuentes de ingresos eran esencialmente: *El arrendamiento de sus bienes patrimoniales* (bienes de propios) y de los rendimientos que éstos les proporcionaban, cuyas adjudicaciones se realizaban mediante subasta –remate– al mejor postor, tiendas, boticas, alhóndigas, lonjas, mercados, molinos, campos, viñas, casas, fondas, censos y otros derechos; *los arbitrios y tasas* que podían establecerse como contraprestación de los usuarios para financiar la utilización de determinados servicios públicos, y que venían a recaer sobre artículos de primera necesidad (vinos, aceites, carnes, etc.); *los impuestos y contribuciones locales*, materializados en recargos sobre las contribuciones generales, para la financiación de servicios generales; y los repartimientos vecinales, cuyo establecimiento se producía cuando los rendimientos de los bienes propios y los arbitrios no eran suficientes para hacer frente a los gastos municipales y por tanto se recurría a repartimientos o derramas entre los vecinos que se establecían en función del “haber de cada uno, en consideración a su hacienda, tratos y granjerías”, no estando nadie exento de su pago. De todos ellos, la fuente fundamental de ingresos municipales la constituían los rendimientos de sus bienes de propios. Existían otras fuentes de ingresos como las tercias reales, o los procedentes de acuerdos con la Iglesia, de mucha menos relevancia, tanto

por su escasa implantación como por las cuantías que suponían en relación con los de uso general.

Los impuestos municipales se recaudaban conjuntamente con los estatales (salvo los arbitrios y tasas), pudiendo estar realizada esta función directamente por los ayuntamientos, por la Hacienda Estatal, o por recaudadores a los que se había enajenado esta función. Las cuotas que tenía que pagar cada vecino eran asignadas por las Juntas Periciales, formadas por la oligarquía local.

El poder real se arrogó desde principios de siglo el derecho de autorizar a los ayuntamientos el establecimiento de nuevos arbitrios, facultad cuya atribución recaía en un órgano llamado Consejo Supremo de Hacienda. Existía toda una tropa de corregidores e intendentes que eran los representantes de la corona en los ayuntamientos y los auténticos alcaldes de los mismos, quienes junto con las oligarquías locales se encargaban de hacer pagar a los menos pudientes.

Cuatro décadas antes del comienzo del siglo XIX, en el año 1760, el Consejo de Castilla había creado la Contaduría General de Propios a la que se encargó de determinar las normas que habían de regir en los municipios para el cobro de los propios y arbitrios de los pueblos, estableciéndose una participación en los mismos a favor del Estado de un 2% para sufragar los gastos de esta nueva Contaduría. Con posterioridad, esta participación, que se mantuvo a lo largo del XIX, fue revisada (al alza) en diversas ocasiones.

Por lo que respecta a los gastos, los Ayuntamientos tenían que hacer frente, al menos, a las obligaciones que guardasen relación con la construcción y reparación de obras públicas (puentes, muros, etc.); al pago de los salarios del maestro, médico y demás oficios municipales, así como a los del juez y el escribano; a las reparaciones de la Casa Consistorial; a las fiestas, procesiones y calamidades públicas; a la compra de tierras, dehesas y pastos; a los recursos destinados a hospitales y obras pías; y a los gastos de la cárcel.

En síntesis, la descripción del panorama existente a principios del siglo XIX para los municipios y sus haciendas podría concretarse en que desde el punto de vista político los municipios tenían una absoluta dependencia del poder real, mientras que en lo concerniente a sus haciendas se podría hablar de una cierta autonomía, de un cierto localismo.

1.3.- Etapas del municipalismo desde principios del siglo XIX hasta la aprobación del Estatuto Municipal de 1924

Desde 1800 hasta la aprobación del Estatuto Municipal de 1924 se suele establecer para las haciendas locales españolas una división en cuatro etapas, correspondientes a otros tantos regímenes municipales.

Régimen preconstitucional de la monarquía absoluta (1800-1812, 1814-20, 1823-33). Este régimen se caracteriza por la pervivencia simultánea de costumbres y normas

tradicionales y variadas de reinos y señoríos; por una intromisión creciente de los reyes a través de corregidores e intendentes; y por la enajenación de oficios concejiles por la Corona.

Régimen constitucional liberal (1812-1814, 1820-23 y 1834-43). Sus características más destacadas son: Extensión general del número de municipios; organización uniforme y democrática a base de alcaldes y ayuntamientos elegidos por un sistema de compromisarios; y sometimiento jerárquico a las diputaciones y a sus jefes políticos.

Régimen municipal moderado. (1845-77). Caracterizado por su centralismo, lo que conlleva que el procedimiento administrativo estuviese intensamente jerarquizado y centralizado, así como la suspensión y distribución de alcaldes y concejales. La elección de concejales era directa y su número se determinaba en base a las cuotas contributivas; el alcalde y los tenientes alcaldes eran nombrados por el Rey o el jefe político, (el Rey, además, podía nombrar un alcalde-corregidor).

Régimen municipal liberal/conservador (1877-1923). En esta etapa se definió al municipio, como la “asociación Legal de todas las personas que residen en un término municipal”, siempre y cuando se cumpliese una triple condición: Población superior a 2.000 habitantes, territorio proporcionado y recursos suficientes. El ayuntamiento está constituido por el alcalde y la junta municipal formada por concejales y vocales elegidos por sorteo. El alcalde era nombrado por el Rey quien lo hacía libremente en municipios de menos de 6.000 habitantes, designándolo de entre sus concejales electos, en capitales, cabezas de partido y municipios de más de 6.000 habitantes. Los concejales eran elegidos, mediante sufragio restringido hasta 1907 y universal a partir de entonces, por mandatos de 4 años, correspondiendo la función ejecutiva al alcalde y la deliberante, de un modo genérico, al ayuntamiento y para asuntos económicos a la Junta Municipal. Durante este periodo histórico se impuso en nuestro país como forma de gobierno, el sistema alternancia liberal-conservadora, que trajo consigo el caciquismo.

1.4.- Las haciendas locales españolas hasta la reforma de Mon-Santillán

Cada una de las etapas antes reseñadas supuso unas modificaciones en la configuración de las haciendas municipales. Los inicios del siglo XIX nos muestran una hacienda patrimonialista y discriminatoria en cuanto a sus contribuyentes. La Constitución de 1812 intentó cambiar esta situación, articulando la hacienda local con la central y estableciendo que todos los españoles tenían obligación de contribuir, sin diferencia alguna, y en proporción a sus posibilidades económicas, siendo las Cortes las competentes para fijar las normas en materia fiscal, así como en lo relativo al control de los gastos tanto nacionales, como provinciales y locales. El régimen financiero municipal fue objeto de modificaciones de gran calado por parte de las Cortes de Cádiz. Sin embargo, sus disposiciones no tuvieron en la práctica ninguna virtualidad, y con el regreso de Fernando VII al trono, dos años después, fueron derogadas.

Durante la primera mitad del siglo, hasta la reforma tributaria de 1845, conocida como la reforma de Mon-Santillán¹, la hacienda municipal seguía teniendo un fuerte carácter patrimonialista, si bien con una pérdida evidente de capacidad de financiación de los gastos en los que se incurrían, que eran satisfechos, en general, con el rendimiento de la explotación o arrendamiento de sus bienes (de propios) y la exacción de algunos arbitrios. De lo ingresado por los bienes de propios se asignaba una participación para el estado que fue situada en el 20% en 1818, permaneciendo así hasta casi mediado el siglo XX.

Anualmente se establecían por las Cortes las contribuciones e impuestos, ya fuesen directos o indirectos, generales, provinciales y municipales. Los impuestos municipales se recaudaban con los estatales (salvo los arbitrios y tasas). Los arbitrios municipales contribuían a los ingresos estatales con un 5%. Se fijaba un cupo por contribución directa que gravaba los bienes inmuebles rústicos o urbanos; que habría de repartirse entre todas las provincias en proporción a su riqueza, que venía fijada de antemano. Las recaudaciones efectuadas por ayuntamientos en los pueblos se ingresaban en las tesorerías provinciales quienes ponían sus fondos a disposición de la Tesorería General: La intervención de esta Tesorería General estaba encomendada a las Contadurías de Valores y Distribución de Rentas Públicas, y el control superior de todas las cuentas de caudales públicos recaía en la Contaduría Mayor de Cuentas.

En cuanto a las competencias de los Ayuntamientos en materia tributaria, las que se reconocían como propias eran aquellas que atañesen a la administración de sus ingresos procedentes de bienes de propios o de los arbitrios (aunque supervisada por su respectiva Diputación). También se podían poner nuevos tributos, si lo autorizaban las Cortes, y establecer repartimientos vecinales si los ingresos eran insuficientes.

El año 1823, se aprobó una ley de régimen local basada en la filosofía del régimen constitucional. No tuvo vigencia hasta 1835 debido a su abolición durante la década ominosa (segunda etapa absolutista 1823-1833). Tenía un cierto espíritu descentralizador en lo político, si bien mantenía la fiscalización de los ayuntamientos por la Hacienda Central, a través de las respectivas diputaciones provinciales. Esta norma fue la que estableció las bases reales del régimen local en España, al especificar claramente su trama jurídico-política y su funcionamiento y competencias en materia económica: fijando la naturaleza de los bienes raíces de los entes locales, regulando la posibilidad de arbitrar nuevas figuras impositivas y estableciendo las normas para la formación del presupuesto municipal de gastos e ingresos.

1 La denominación de la Reforma Tributaria conocida como Mon-Santillán, resulta de la conjunción de los apellidos de quienes se consideran sus autores intelectuales: Alejandro Mon (1801-1882) político y jurista español, ovetense de nacimiento, que en 1845 era el ministro de Hacienda; y Ramón Santillán (1791-1863) militar y político español, burgalés de Lerma, que hizo historia por ser el primer Gobernador del Banco de España. En 1845 era senador, y fue encargado por el general Narváez (presidente del gobierno de aquellos primeros años de la década moderada) para que colaborase con Alejandro Mon en el diseño y elaboración de esta reforma tributaria.

El presupuesto debía formarse durante el mes de octubre anterior a aquel del año para el que hubiese de regir. En él deberían contenerse los gastos que se fueran a acometer durante todo el año siguiente, que serían costeados con los fondos de propios y con arbitrios. Si con estos recursos no resultase suficiente, el ayuntamiento debería pedir permiso a la Diputación Provincial a la que perteneciera, para el establecimiento de nuevos arbitrios.

Desde el lado del gasto, las obligaciones a las que tenían que hacer frente los ayuntamientos eran las relacionadas con sus ámbitos competenciales: escuelas de primera enseñanza, cárceles, beneficencia, hospitales, obras públicas de carácter social, vías públicas, salubridad (aguas, saneamiento, cementerios) y censos.

Esta legislación de 1823 y con posterioridad la de *Mon-Santillán* en 1845, irían configurando las administraciones locales como *corporaciones civiles* que en lo político son instituciones elegidas por los ciudadanos (solo por algunos) y en su funcionamiento económico están controlados o supervisadas por el poder central. Además, se asiste a una pérdida de peso específico en los rendimientos patrimoniales sobre el total de ingresos



Alejandro Mon y Ramón de Santillán fueron los artífices de la reforma hacendística más importante del siglo XIX. Fue emprendida por ellos en 1845, en la Década Moderada, con la pretensión de acabar con el desorden de la hacienda del Antiguo Régimen y sentar las bases de una hacienda moderna, simplificando y racionalizando el sistema fiscal tanto en el ámbito estatal como en el local.

de las Haciendas Locales, lo que culmina con las desamortizaciones de Madoz de 1855 y 1856. Esto, unido a los desequilibrios financieros de la Hacienda Central, que trataban de paliarse mediante la obtención de mayores recursos procedentes de los ayuntamientos, contribuyó decisivamente a la penuria de los municipios españoles durante el siglo XIX y gran parte del XX.

1.5.- Las haciendas municipales desde 1845 hasta la aprobación del Estatuto Municipal de 1924

Durante las cuatro primeras décadas del siglo XIX se había producido un importante proceso de concentración municipal, debido a las reformas que se fueron introduciendo en el régimen político de los ayuntamientos, y a una acusada tendencia a la emigración desde zonas rurales a zonas urbanas. Esto dio como resultado que en el año 1840 el número de municipios españoles hubiera disminuido hasta casi la mitad, cifrándose en 11.546. Este número estaba distribuido, según tamaño de población de la siguiente forma: 4.500 de menos de 100 vecinos; 2.600 con una población de entre 100 y 200 vecinos; 2.150 con más de 200 y menos de 500 vecinos; 1.800 entre los 500 y los 1.500 vecinos; y 496 con más de 1.500 vecinos.

Ese proceso de concentración municipal se vio alimentado por el de emigración, desde lo rural a lo urbano, y tuvo una cierta continuidad, sobre todo en el período 1850-65, debido a la expansión económica de aquellos años. De esta forma se llegó al final del siglo XIX con una cifra de 9.287 ayuntamientos, para una población total de 18,5 millones de habitantes.

En 1845 se había iniciado la puesta en marcha de una de las reformas tributarias de más transcendencia en la historia del sistema fiscal del sector local español: La reforma de Mon-Santillán, de corte liberal, que dio lugar a importantes cambios en las haciendas locales españolas.

Desde el punto de vista presupuestario, el control de las diputaciones a las cuentas de los ayuntamientos se limitó: a partir de presupuestos de 200.000 reales de vellón, sería el gobierno quien debería fiscalizar las cuentas.

Se estableció que el presupuesto municipal, lo forma el alcalde y se discute y vota por el ayuntamiento. Según su cuantía será ratificado o modificado por el jefe político² o por el

2 El Jefe Político venía a ser la figura equivalente a la del Gobernador Civil. La Constitución Española de 1812 contemplaba para el gobierno de cada provincia, un jefe superior nombrado por el rey, que debía presidir la diputación provincial. El cargo de jefe político establecido por las Cortes de Cádiz fue suprimido en 1814, tras el regreso de Fernando VII. Después, fue reestablecido durante el Trienio Liberal (1820-1823), pero volvió a suprimirse durante la restauración absolutista. En 1833, después de la muerte de Fernando VII, el nuevo régimen liberal estableció los subdelegados principales de Fomento en las provincias. Por Decreto de 3 de mayo de 1834, se cambió el nombre de subdelegado por el de gobernador civil. Durante la Década Moderada (1844-1854), el cargo volvió a denominarse jefe político, pero por Decreto de 28 de diciembre de 1849 este nombre fue sustituido, ya definitivamente, por el de gobernador provincial.

gobierno. Se divide en dos categorías en cuanto a su contenido: gastos, que pueden ser obligatorios y voluntarios, e ingresos, que se subdividen en ordinarios y extraordinarios.

Los gastos obligatorios se concretaron en los ámbitos siguientes: empleados y oficinas municipales, suscripción a publicaciones oficiales, curia, limpieza, jardinería y arbolado, instrucción pública primaria, beneficencia, conservación obras públicas, cárceles, deuda y censos, contribución de cultos y clero, contribución de inmuebles, cultivo y ganadería, 20% sobre productos propios, cuota para las subvenciones de los gastos de la diputación, traslado de quintas y subvenciones para las milicias nacionales.

La lista de gastos voluntarios era mucho más escueta, reduciéndose a los de obras de nueva construcción, calamidades, festejos e imprevistos.

Por el lado de los ingresos, los que se consideraron ordinarios fueron: productos de propios, arbitrios, rentas de beneficencia, interés sobre capitales de censos, deuda pública y participación en impuestos generales (puertas, consumo, inmuebles, guardería, y otros).

En cuanto a los ingresos extraordinarios también la lista quedó muy reducida: donaciones de particulares, arbitrios y tasas especiales (células de inquilinatos, recargos sobre mercancías, entradas de espectáculos...) y repartimiento vecinal.

Con la Reforma de Mon-Santillán, a los ayuntamientos se les retenía el 5% de los arbitrios municipales por parte del Estado. Además, tenían que aportar un 6% de sus presupuestos de ingresos para el mantenimiento de la diputación provincial correspondiente. Los bienes de propios, de enorme importancia en el peso de los ingresos presupuestarios de los ayuntamientos, habían ido perdiendo peso de manera sustancial entre 1814 y 1840. Esto hizo que se vieran obligados a echar mano de los recargos sobre contribuciones generales, arbitrios municipales sobre consumos y mercancías y repartimientos vecinales, lo que implicó un incremento de la presión fiscal municipal. Ello, a su vez, incidió en la conflictividad social del período comprendido entre las décadas de 1850 y 1870.

Consumos y puertas, fueron de 1820 al 1845 parte sustancial de los ingresos de los municipios. Los consumos afectaban de forma primordial a las gentes de las grandes capitales. Tanto es así, que, en 1847, de un total de 136 millones de reales que se recaudaban por Derechos de Puertas y Consumos en toda España, el valor liquidado por nueve capitales de provincia suponía casi el 50% de esa cifra. No obstante, la carga tributaria por estos conceptos variaba mucho de unos municipios a otros, pues los porcentajes que se aplicaban eran muy aleatorios en cada uno de ellos. En el año 1853 por Consumos y Puertas se liquidaron 166 millones de reales para la Hacienda Central y 75 millones para las arcas municipales. Estos nuevos tributos eran poco queridos entre el pueblo llano, pero su supresión y sustitución por otras contribuciones directas podía perjudicar a la burguesía urbana y a los grandes propietarios, quienes volcaron su influencia en evitar que dichos cambios prosperasen.

Tras las guerras de 1808-1814³ y 1833-1840⁴, los propios fueron objeto de atención para sufragar las cuantiosas deudas que el Estado había contraído con los municipios por aprovisionamiento de tropas regulares e irregulares, en forma de adelantos extraordinarios. Estas deudas nunca fueron cobradas por los ayuntamientos. Esto, unido a la deficitaria situación de la hacienda central decimonónica, fue presionando cada vez más sobre las haciendas locales, que además hubieron de afrontar un importante incremento del gasto municipal derivado de un aumento de sus competencias. Todo ello originó un ahondamiento grave del déficit de las corporaciones locales, a lo largo del siglo XIX y las primeras décadas del XX.

Para tratar de solucionar ese déficit se pensó que la solución sería la venta del patrimonio municipal (los propios). De esta forma, se procedió a poner en marcha una de las medidas más significativas de las que se derivaron de la reforma Mon-Santillán: las desamortizaciones de Madoz (mayo 1855 y julio 1856). Por estas leyes se ponían a la venta los bienes propios de los pueblos. Del importe de la enajenación se debía entregar el 20% al estado. El resto debía ser invertido por los ayuntamientos en títulos de deuda consolidada. Esto supuso sustituir bienes inmuebles por patrimonio mobiliario, pero aminorado. El valor de los bienes vendidos en la desamortización se distribuía así: un 20% para el Estado del que la mitad se destinaba a amortización de deuda y la otra mitad a obras públicas; y el 80% para los municipios, que lo ingresaban en títulos de deuda al 3%, de los que dos tercios quedaban para los ayuntamientos, y el otro tercio iba a la Caja General de Depósitos.

Con posterioridad a 1876 se ordenó que las ventas de los bienes municipales se pagaran en metálico y que su producto se emplease en la compra de títulos de Deuda Pública por parte de las respectivas corporaciones. Aunque, ya poco quedaba por vender. Tanto es así que de los 1.120 millones de pesetas vendidos entre 1855 y 1905, hasta 1877 el importe de los bienes desamortizados ascendía a 1.034,3 millones.

Además, en la práctica, las enajenaciones se realizaron siempre a bajo precio y su producto fue rápidamente consumido. Lo que sucedió en realidad es que los ayuntamientos perdieron su fuente de ingresos patrimoniales, quedando los títulos y los ingresos en metálico recibidos casi sin valor debido a la inflación. Las leyes desamortizadoras fueron derogadas por decreto en 1917, pero para entonces, salvo excepción, todo había sido vendido. La penuria económica y las corruptelas derivaron en desequilibrios financieros y tributarios. Esto implicó que los ayuntamientos se vieran impelidos a elevar la presión

3 La conocida como Guerra de la Independencia, es un conflicto bélico que suele encuadrarse dentro del contexto de las guerras napoleónicas. Enfrentó a España contra el Primer Imperio francés, cuya pretensión era la de instalar en el trono español al hermano de Napoleón Bonaparte, sustituyendo la dinastía borbónica por la napoleónica.

4 Se trata de la Primera Guerra Carlista: una guerra civil librada entre carlistas (partidarios del infante Carlos María de Borbón y de un régimen absolutista) e isabelinos o cristinos (defensores de Isabel II y de la regente María Cristina de Borbón, cuyo gobierno, de inicio absolutista-moderado, acabó convirtiéndose en liberal), con el objeto de hacerse con la sucesión de la corona española, tras la muerte de Fernando VII en septiembre de 1833.

fiscal sobre los vecinos con menores niveles de renta, a través de recargos en contribuciones generales (sobre todo consumos), y por medio de arbitrios, tasas y repartimientos vecinales. También esta falta de medios contribuyó a profundizar los desequilibrios territoriales, dada la gran diversidad de recursos existentes, tipos impositivos, etc.

Según un estudio elaborado por J. del Moral Ruiz en su obra *Hacienda Central y Haciendas Locales*, la siguiente tabla de ingresos porcentuales para el periodo 1843-50, reflejaría la falta de homogeneidad existente en los municipios españoles de la época:

Ingresos porcentuales de los municipios españoles (1843/50)

PROVINCIA	MUNICIPIOS	REPARTIMIENTO VECINAL (%)	ARBITRIOS (%)	PROPIOS (%)	CONTRIBUCIONES GENERALES (%)
Asturias	10	85	14	1	-
Badajoz	10	90	10	-	-
Córdoba	10	16	16	52	16
Guadalajara	10	24	25	51	-
Madrid	10	-	11	89	-
Santander	10	1	80	19	-
Toledo	10	3	7	90	-
Valencia	10	4	60	34	2
Valladolid	10	18	30	52	-
Zamora	10	10	35	55	-
Zaragoza	10	8	25	67	-

Tabla 1: Ingresos porcentuales de municipios españoles capitales de provincia (1843-1850)

El año 1877 también constituyó un cierto hito en cuanto a reformas para la Hacienda Local, ya que durante el mismo se aprobó un paquete de legislación de corte liberal para ayuntamientos y diputaciones, que vino a sustituir a la reforma de 1845 y que estuvo vigente, prácticamente, hasta el Estatuto Municipal de 1924.

El marcado carácter centralista de la de 1845 tanto en lo político como en lo económico (pero sobre todo en este último aspecto) se intensificó más, si cabe. El vacío resultante en los ingresos a consecuencia de la desamortización, fue compensado recurriendo a los impuestos de Consumos y de Inquilinato, y al Repartimiento Vecinal. El Repartimiento Vecinal tuvo gran importancia sobre todo en los pequeños municipios rurales: se trataba de una especie de impuesto sobre la renta, algo distinto del General y persistió en todas las reformas de la Hacienda Local hasta mediado el siglo XX, siendo suprimido por la Ley de Bases de Régimen Local de 1945.

Desde el año 1868 y hasta 1877, tras el paréntesis revolucionario (el 68 del XIX), se intentó cambiar el sistema tributario general introduciendo unas contribuciones de cupo variable, cuota fija y carácter progresivo, pero la experiencia terminó en fracaso. Esto ocasionó que en 1877 se volviera al antiguo sistema, solo que, por reacción, en versión corregida y aumentada en cuanto a los vicios y corruptelas se refiere, debido a la satisfacción por el triunfo de la restauración, es decir por el retorno al poder de los sectores más conservadores y recalcitrantes de la política española del momento. Las ocultaciones y fraudes en la contribución territorial solo eran vencibles con la realización de un auténtico catastro de la riqueza rústica y urbana. Pero este trabajo, que no se inició hasta 1906 (y no se dio por finalizado hasta 1956), condicionó durante más de la primera mitad del siglo XX la operatividad del sistema fiscal municipal.

Esto hizo que hubiese que recurrir a la imposición indirecta (impuesto de consumos) como fuente de ingresos para la precaria situación de las haciendas locales. La recaudación por esta vía, a partir del año 1875 seguiría una tendencia alcista, hasta llegar en 1911 a ingresarse la cifra de 91 millones de pesetas para el estado y una cifra similar por los municipios. Este impuesto de consumos, hasta su abolición en 1911 tuvo cuatro modalidades en su recaudación: administración municipal directa; conciertos gremiales entre comerciantes; arriendos a venta libre y cobranza en exclusiva; y repartimiento. La proporción en que participaban en este impuesto ayuntamientos y Estado, según cifras de 1905, reflejaba que era en los grandes municipios donde más se ingresaba por este impuesto: en los ayuntamientos de las capitales de provincia los ingresos por este concepto en un 37.27% iban para el Estado y en el 62.73% restante para las arcas municipales; mientras que en los pueblos la proporción era casi de la mitad para cada administración: 50.7% Estado y 49.3% ayuntamientos.

Así pues, este impuesto, creado con la reforma de 1845, pasó a ser el principal ingreso municipal, sobre todo en los municipios más poblados, hasta el año de 1911 en que se estableció su gradual desaparición. Como ya se ha dicho, se trataba de un impuesto estatal cuya recaudación estaba confiada a los municipios, quienes tenían la potestad de establecer un recargo de hasta el 100%. El número de artículos gravados por él fue modificado con cierta frecuencia, siempre con tendencia a su ampliación, llegando a incluir todos los artículos de comer, beber y arder. Para avalar la importancia que este arbitrio llegó a tener sobre los impuestos de las haciendas locales baste decir que, en 1905, el 56% de los ingresos de los ayuntamientos procedía del impuesto sobre consumos.

En el año 1907 se suprimió el impuesto de consumos sobre ciertas especies en las capitales de provincia con más de 30.000 habitantes y en los puertos de Cartagena, Gijón y Vigo. En 1911 se legisló su supresión gradual, a cambio de lo cual se gravó, entre otros, el uso de la vivienda a través del Impuesto de Inquilinato. Este impuesto también había sido creado, con carácter estatal, por la reforma de 1845 siendo establecido para la hacienda local en 1868, si bien de forma muy efímera.

Pero esta no era la única contrapartida que se ofrecía a los municipios que aboliesen el impuesto sobre los consumos, ya que a los que efectuaran la supresión, una vez realizada, les serían cedidos un cierto número de impuestos estatales y eliminadas algunas exigencias. Los impuestos que serían cedidos eran: el Impuesto sobre Carruajes de Lujo; el Impuesto sobre Casinos, Círculos y otras Sociedades de Recreo y sobre Billetes de Espectáculos y Juegos de Recreo; y un recargo sobre las cuotas de las Contribuciones Industriales y de Comercio (hasta el 32%). En cuanto a las no exigencias, a partir de 1914 serían: el 20% de la renta de propios, el 10% de los aprovechamientos forestales y el reintegro al estado del importe de los haberes del personal carcelario. También era potestativo, una vez efectuada su supresión, la puesta en marcha con carácter ordinario de los siguientes gravámenes: Arbitrio sobre solares sin edificar, recargos del Impuesto de Timbre del Estado sobre los billetes de los espectáculos públicos, recargos del Impuesto del Estado sobre consumo de gas y electricidad, arbitrio sobre inquilinatos (impuesto fuertemente regresivo que no fue suprimido hasta 1945), arbitrio sobre las bebidas espirituosas, espumosas y alcohólicas, arbitrios sobre carnes frescas y saladas; y repartimiento general.

Posteriormente, hasta la aprobación del Estatuto de 1924, se agregaron para las haciendas municipales, aunque de forma dispersa, algunas figuras tributarias como las contribuciones especiales (1917) el impuesto de plusvalía (1924) y el arbitrio sobre el producto neto de las sociedades anónimas y comanditarias por acciones (1923).

Como síntesis de esta panorámica, se puede afirmar que la penuria económica municipal, desde el punto de vista de los ingresos, tuvo en las desamortizaciones una de sus componentes esenciales. Pero lo que provocó la profundización de esa situación de penuria fueron los constantes aumentos del gasto municipal. Así en 1863-64 este era de 102'2 millones de pesetas y en 1888-89 se situó en 229'7 millones. Una de las formas utilizadas por los ayuntamientos para financiar esos aumentos del gasto fue el establecimiento de recargos sobre la Contribución Territorial e Industrial, lo que junto a las demás exacciones tributarias que fueron implementándose para compensar la desaparición de importantes arbitrios, contribuyó a provocar un incremento de la presión fiscal municipal.

La estructura formal del presupuesto seguía siendo la misma de 1845 y el déficit su mal crónico también desde entonces. Los gastos totales del presupuesto eran financiados con ingresos ordinarios en una cuantía menor que con recursos extraordinarios autorizados. A su vez, estos últimos se nutrían en más de un 90% por el recargo de consumos.

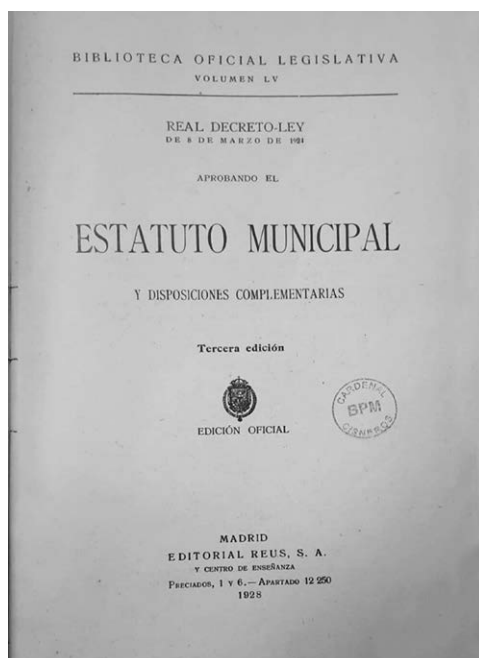
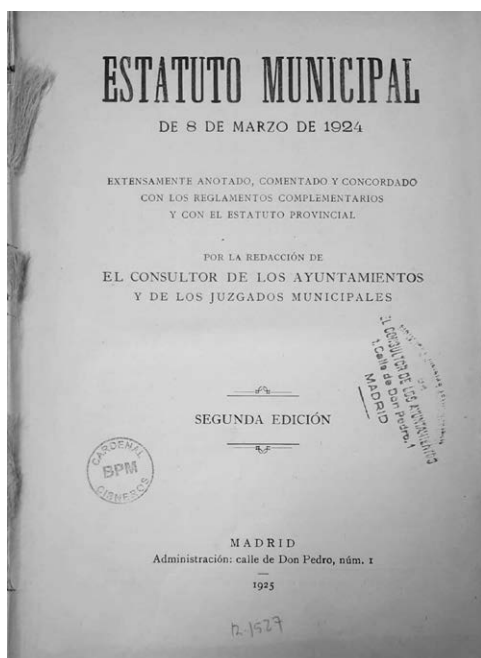
Por lo que se refiere a las cantidades procedentes de las desamortizaciones que fueron invertidas en inscripción de deuda pública al 3%, la cuantía suscrita por los ayuntamientos ascendía a 289'4 millones de pesetas en 1905, produciendo dicho año intereses por 11'8 millones de pesetas, lo que representa casi un 4%. Estas cifras expresan que, de los 1.120 millones de pesetas producidos por las ventas de bienes, poco más del 25% se invirtió en deuda pública.

Hay un tema que no se ha reseñado hasta el momento y es el de la posibilidad de realizar empréstitos por parte de las entidades locales, posibilidad que les fue concedida en 1845. Pues bien, esta fórmula de obtención de recursos tuvo poca aceptación ya que, entre 1858 y 1907, la deuda Municipal contraída ascendía a un nominal de 1.424 millones de pesetas y estaba concentrada en una docena de Ayuntamientos. Las escasas operaciones de crédito que se concertaron iban destinadas a la financiación de inversiones en obras de infraestructura y los tipos de interés que se pagaban oscilaban entre el 3% y el 6%.

2.- PANORÁMICA DESDE EL ESTATUTO MUNICIPAL DE 1924 HASTA EL RETORNO DE LA DEMOCRACIA A LOS AYUNTAMIENTOS EN 1979

2.1.- El Estatuto Municipal de 1924

En los primeros quinquenios del siglo XX, tras la pérdida de las colonias, se inició en España un período de inestabilidad política, entrando en crisis el sistema parlamentario existente, los partidos políticos, los profesionales y el ejército; en paralelo, empezó a tomar fuerza el movimiento obrero por la vía del sindicalismo. Este proceso de inestabilidad



Portadas de sendos ejemplares del Estatuto Municipal de 1924, segunda y tercera edición. Ambos ejemplares forman parte de los fondos documentales de la biblioteca municipal Cardenal Cisneros.

llegó a su culmen en 1921, con el desastre de África. Todo ello, en palabras de uno de los ideólogos del fascismo en España, José Antonio Primo de Rivera, suponía “el resquebrajamiento de la unidad de las tierras y de los hombres de España”. Ante esa situación y bajo esa perspectiva, su padre, el general Miguel Primo de Rivera ejecutó un golpe de estado el 13 de septiembre de 1923, imponiendo una dictadura con el “proclamado propósito de liberarla de los profesionales de la política, restaurar el orden y dejar el paso a un gobierno normal”. El dictador, obsesionado con la idea de erradicar el caciquismo, hará suya la tesis conservadora de reformar el régimen local español como método para eliminar esta lacra social y política. Esto no dejaba de ser una ingenuidad dado que, además y por encima de eso, lo que se necesitaba era un rearme ideológico y un cambio de la sociedad. Con ese propósito, su “gobierno normal” fue el que elaboró y promulgó por R.D. de 8 de marzo de 1924, el Estatuto Municipal.

El Estatuto Municipal tiene sus antecedentes legislativos en dos proyectos de ley: El que se preparó en 1907, siendo ministro de gobernación, Maura, y otro posterior del gobierno de Canalejas, en 1918. José Calvo Sotelo, designado Director General de la Administración por el general golpista, refundió los que él consideró los aspectos más acertados de ambos proyectos y elaboró una normativa que supuso un punto de inflexión en el municipalismo español. *Se define el municipio como la asociación natural, reconocida por la ley, de personas y bienes, determinada por necesarias relaciones de vecindad, dentro del término a que alcanza la jurisdicción de un ayuntamiento.* En su exposición de motivos se expresa que “el Estado para ser democrático ha de apoyarse en municipios libres”.

El estatuto vino a modificar sustancialmente el régimen municipal español. Entre los cambios más sobresalientes que supuso su aprobación son destacables los siguientes: Se sustituyó el recurso gubernativo por el judicial; se instauró un sistema de recursos propios de los municipios; se derogó definitivamente la legislación desamortizadora que les afectaba; se implantó para los municipios rurales con una población de hasta 500 habitantes la forma más pura de democracia, el Concejo Abierto en el que tenían la condición de concejales todos los electores no incapacitados; en los municipios mayores de 500 habitantes y menos de 1.000, serían concejales la mitad de los electores que se renovarían por orden alfabético cada 3 años; en los municipios de más de 1.000 habitantes, dos tercios de los concejales eran de elección popular y el tercio restante lo elegían las corporaciones y asociaciones que figurasen en el censo correspondiente; el Alcalde era elegido en los respectivos ayuntamientos, de entre los concejales; se eliminaron las suspensiones y nombramientos gubernativos; se otorgó un buen paquete de nuevas competencias tales como ferrocarriles, suburbanos, obras de ensanche, saneamiento, etc.; y se reconoció la facultad de decidir la municipalización de servicios en régimen de monopolio.

Por lo que se refiere a las haciendas locales, el Estatuto introdujo importantes modificaciones, con la finalidad de lograr uno de sus objetivos esenciales, que no era otro que la mejora de su situación. Como ya se ha reseñado, a principios del siglo XIX su situación podría definirse como de auténtica penuria económica, en la que se profundizó aún

más cuando las leyes desamortizadoras deshicieron la casi totalidad de los patrimonios inmobiliarios municipales; posteriormente, esta merma se quiso compensar con el nada querido impuesto de consumos, cuya supresión en 1911, agravó la situación agónica de las haciendas locales, urgiendo la necesidad de su reforma. Para conseguir sacar adelante esa reforma, el instrumento legal que se puso en marcha fue el Estatuto Municipal, y para coadyuvar en su implantación se adoptaron, entre otras medidas: la substracción del intervencionismo de los gobernadores civiles en la vida financiera municipal a favor de los delegados de Hacienda; la regulación de la posibilidad de aprobar presupuestos extraordinarios, posibilitando el acceso al crédito público; y la creación del Banco de Crédito Local de España, como instrumento para obtención de crédito por parte de los ayuntamientos.

Para la consecución de ese objetivo esencial, del lado de los ingresos el Estatuto reguló la posibilidad de establecimiento de una imposición municipal propia, lo que no significa una dejación del poder tributario, porque el poder impositivo siguió siendo reserva de Ley. Pero si se creó un sistema mixto de distribución de ingresos con cierta imposición municipal propia, así como la opción de imponer determinados recargos y participar en ciertos impuestos estatales. Además, se estableció el Repartimiento General de Utilidades⁵. En síntesis, la imposición municipal quedó constituida por los siguientes elementos: Contribuciones e impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos municipales sobre las contribuciones e impuestos estatales que autorizasen las leyes; el arbitrio sobre el rendimiento neto de las explotaciones industriales y comerciales no gravadas en la contribución industrial y de comercio; los arbitrios sobre solares sin edificar, sobre terrenos incultos, sobre el incremento del valor de los terrenos, sobre circulación de automóviles, carruajes y caballerías de lujo, velocípedos y motocicletas, sobre el consumo de bebidas espirituosas, alcoholes, carnes, volatería y caza menor, sobre Inquilinatos, y sobre pompas fúnebres; el repartimiento general; y la prestación personal y de transportes.

Todos estos arbitrios permanecieron prácticamente inalterados hasta los cambios que se introdujeron por la administración de la dictadura franquista en el año 1945, y algunos de ellos continuaron hasta que entraron en vigor, ya con la democracia, las hoy vigentes Ley de Régimen Local de 1985 y Ley Reguladora de las Haciendas Locales de 1988. En lo tocante al crédito municipal, el estatuto autorizó a los ayuntamientos a librar letras de cambio, así como emitir pagarés y empréstitos, dentro de unos límites y unas condiciones.

Por lo referente al gasto, el Estatuto Municipal de 1924 establece que se debían recoger como gastos obligatorios, al menos, los relativos a: censos, pensiones y cargas de justicia que gravasen los fondos municipales; los intereses debidos, contingentes, suscripciones,

5 Esta era una pieza fundamental del cuadro de ingresos del Estado dado que permitía a los Ayuntamientos nivelar sus presupuestos mediante la distribución de las cargas comunales entre los directamente beneficiados por los servicios y actuaciones municipales.

indemnizaciones, deuda, costas, y cualesquiera otros gastos forzosos de naturaleza análoga. También todos aquellos derivados del ejercicio de las competencias municipales, y que entre otros fueron expresamente reseñados los que siguen: constitución, funcionamiento y disolución de corporaciones y mancomunidades; repoblación forestal de los montes comunales; formación del padrón municipal; municipalización de servicios; vías públicas; aguas y saneamiento; alumbrado público y suministro al vecindario de luz, calor o fuerza motriz; mercados, mataderos y alhóndigas; policía urbana, rural y de seguridad; establecimientos de carácter benéfico (casas de socorro, clínicas, dispensarios, etc.); escuelas de instrucción primaria, escuelas profesionales de oficios, industria y artes; conservación de monumentos artísticos o históricos; servicios de prevención y auxilio para casos de incendios, inundaciones y calamidades públicas en general; los destinados a satisfacer los servicios de recaudación de arbitrios, impuestos, tasas, derechos o rentas municipales; y los gastos para material y personal de las oficinas. Se obligaba también a los Ayuntamientos a fomentar la construcción de casas baratas, y si su población era mayor de 20.000 habitantes deberían crear establecimientos de enseñanza profesional, ocuparse de la cultura física y de las instituciones de ciudadanía, así como de los gastos que conllevara la celebración de cualquier referéndum municipal. En base a la tipología de ingresos y gastos antes reseñada, el presupuesto ordinario quedaba estructurado en 19 capítulos para los gastos y 15 para los ingresos, tal y como se recoge en la tabla 2.

La desagregación de gastos e ingresos municipales establecida por el Estatuto Municipal de 1924 no entraba a considerar su naturaleza económica, si no, más bien, su funcionalidad en el caso de los primeros, y las fuentes de su procedencia en lo concerniente a los segundos. Ello no impide que a partir de esta clasificación pueda hacerse una estimación que diferencie entre gastos e ingresos corrientes y de capital: del lado de los ingresos se consideran como corrientes todos salvo los del capítulo 5, y del lado de los gastos todos, excepción hecha de los del 10.

Además, se reguló la posibilidad de aprobar presupuestos extraordinarios. Estos, salvo en casos de calamidades públicas, solo podían contener los gastos de primer establecimiento relativo a saneamiento, urbanización, pavimentación, aceras, instalación o extensión de servicios públicos de agua, alumbrado, parques y jardines, escuelas, hospitales, etc. También se estableció la absoluta exclusión de poder afrontar mediante presupuestos extraordinarios cualquier gasto de entretenimiento, conservación, y explotación concerniente a los antes relacionados, así como enjugar el déficit de ejercicios ordinarios. Los ingresos de los presupuestos extraordinarios debían provenir de sobrantes de ingresos ordinarios de otros ejercicios, mayores recursos eventuales o transitorios, o también contratación de empréstitos, si aquellos no fueran suficientes.

El nuevo sistema de financiación se trató de aplicar inmediatamente, con resultados diversos, en algunos casos de signo positivo, dado que permitió que los ayuntamientos tuviesen mayores recursos ordinarios y extraordinarios con los que poder mejorar servicios indispensables (enseñanza, sanidad) y llevar a cabo obras públicas, lo que se tradujo en una cierta mejora del nivel de vida y de consumo para sus vecinos. Pero este aumento

del gasto municipal (que pasó de representar el 14% del gasto total de las Administraciones Públicas en 1924, al 15,8 en 1926) también tuvo su cara mala, pues implicó un importante incremento de la deuda municipal que pasó de 792 millones de pesetas en 1923, a 1.388 en 1929.

Estructura del presupuesto ordinario

INGRESOS	GASTOS
Cap. 1: Rentas	Cap. 1: Obligaciones generales
Cap. 2: Aprovechamiento BB comunales	Cap. 2: Representación municipal
Cap. 3: Subvenciones	Cap. 3: Vigilancia y seguridad
Cap. 4: Servicios Municipalizados	Cap. 4: Policía urbana y rural
Cap. 5: Eventuales y extraordinarios	Cap. 5: Recaudación
Cap. 6: Arbitrios con fines no fiscales	Cap. 6: Personal y material de oficina
Cap. 7: Contribuciones especiales	Cap. 7: Salubridad e Higiene
Cap. 8: Derechos y tasas	Cap. 8: Beneficencia
Cap. 9: Cuotas, recargos y participaciones en tributos nacionales	Cap. 9: Asistencia social
Cap. 10: Imposición municipal	Cap. 10: Instrucción pública
Cap. 11: Multas	Cap. 11: Obras públicas
Cap. 12: Mancomunidades	Cap. 12: Montes
Cap. 13: Entidades menores	Cap. 13: Fomento de los intereses comunales
Cap. 14: Agrupación forzosa del Municipio	Cap. 14: Servicios municipalizados
Cap. 15: Resultas	Cap. 15: Mancomunidades
	Cap. 16: Entidades Menores
	Cap. 17: Agrupaciones Forzosas
	Cap. 18: Imprevistos
	Cap. 19: Resultas

Tabla 2: Estructura del presupuesto ordinario según el Estatuto Municipal de 1924

2.2.- Problemas de aplicación del Estatuto Municipal de 1924.

Este nuevo texto legal para los municipios españoles, se puede considerar (y así está considerado por historiadores, analistas doctrinales y expertos en general) un texto de gran solvencia técnica, uno de cuyos mayores activos era que elevaba el techo autonómico de los municipios a una altura considerable. Quizás por ello, quienes tenían que aplicarlo se encargaron de que no se desarrollara pues perjudicaba sus intereses. Su aspecto fundamental, desde el punto de vista político, era la constitución y designación democrática de los Ayuntamientos, lo que no fue puesto en práctica por los gobiernos de Primo de Rivera, pues no se convocaron elecciones municipales en todo el período

de vigencia de la dictadura. Ello propició un intervencionismo más absoluto, si cabe, que el de los tiempos precedentes, por parte de los diferentes delegados gubernativos y del propio Gobierno. Es decir, que el caciquismo, lejos de ser erradicado, siguió campando a sus anchas.

Lo que se puede asegurar, según exponen diversos autores, es que el estatuto representó un importante avance en materia de tributación local, en relación a la que existía antes de su vigencia. Pero como ya se ha dicho en el párrafo anterior su puesta en práctica no se realizó en la medida en que las normas regulaban, debido a factores como: la resistencia de las oligarquías locales, el sistema tributario central, la infraestructura administrativa municipal que tenía que aplicarlos, la realidad sociopolítica, y el estado de la ciencia financiera de aquel tiempo.

Ese nuevo sistema tributario se fundamenta en: su carácter mixto, dado que coexisten cesiones de cuotas del tesoro, propias de un sistema de participación, con recargos municipales, arbitrios municipales y cesiones de impuestos estatales; su complejidad tributaria, debida a la gran diversidad de contribuciones especiales, a la que se añade una utilización defectuosa del concepto de tasa, y un elevado número de figuras impositivas con mucha variedad de objetos tributarios; su indiscriminación municipal, ya que el sistema regía en todos los municipios por igual, con la excepción de los que adoptaran el régimen de carta; y su pretensión refundidora de la ordenación y sistematización tributaria.

En la práctica, la mayor parte de los ayuntamientos no disponía de una maquinaria administrativa capaz de gestionar ese complejo sistema que el Estatuto estableció, lo que se veía agravado con la ausencia de una Hacienda Central preparada. Las consecuencias de esta contradicción fueron que en los años siguientes se suprimieron determinadas figuras tributarias (inquilinos y repartimiento general de utilidades), se modificaron otras, se derivó hacia formas de gestión indirectas (arriendo, gestión afianzada), y se padeció una notable rigidez en la recaudación tributaria.

A esto hay que añadir los problemas económicos municipales derivados de los aumentos del gasto que se fueron produciendo, en aquella época, a consecuencia de los flujos de la emigración, en unos casos, y del desarrollo urbano, en otros, dado que esta circunstancia obligaba a los ayuntamientos a prestar unos servicios a los vecinos, acordes con las nuevas estructuras urbanas y sociales, cuya dimensión no dejaba de crecer.

En definitiva, la dictadura primorriverista puso en vigor un importante instrumento de cambio para los municipios españoles, que era el Estatuto Municipal. Sin embargo, no puso los medios para hacer posible su aplicación ni desde el punto de vista político ni hacendístico. Además, como los cambios que el Estatuto preconizaba iban en detrimento de las oligarquías locales, estas se encargaban de obstaculizar los procesos de cambio para de esa forma seguir controlando los ayuntamientos. Todo ello, condujo a un incremento progresivo del descontento de la población, así como de las fuerzas políticas. Tal era el hartazgo de la población y de la clase política que cuando, por fin, el 12 de abril de

1931, se convocaron elecciones Municipales a la usanza de lo dispuesto, no en el Estatuto Municipal, sino en la Ley Electoral de 1907, éstas trajeron consigo el advenimiento de la II República.

2.3.- Las Haciendas Municipales en la II República.

Durante la Segunda República Española no se introdujeron cambios en la normativa para el funcionamiento de las haciendas municipales, tanto es así que quedó expresamente establecido, por decreto, la permanencia de la vigencia del Libro II del Estatuto, relativo a las haciendas locales. El régimen constitucional republicano determinaba, por primera vez en la historia del constitucionalismo español, la autonomía plena de todos los ayuntamientos. El artículo 9º establecía que: “Todos los municipios de la República serán autónomos en materias de su competencia y elegirán sus ayuntamientos por sufragio universal, igual, directo y secreto, salvo cuando funcionen en régimen de Concejo Abierto. Los alcaldes serán designados siempre por elección directa del pueblo o del ayuntamiento”.

No obstante, el municipalismo durante la II República quedó postergado a un segundo plano político, en favor del debate regional o de la reforma agraria. Buena muestra de ello es que hasta el año 1935 no se presentó un proyecto de Ley Municipal y, cuando se hizo, lo fue en un ambiente de total indiferencia política y social. Su redactor fue el ministro de la gobernación Juan Pablo Blanco, y su aprobación se produjo en octubre de dicho año, por lo que sus disposiciones prácticamente no tuvieron validez, pues desde su publicación pasaron menos de tres trimestres hasta el comienzo de la rebelión golpista del general Franco y de la guerra civil que ello trajo consigo. En cualquier caso, hay que seguir insistiendo en que esa característica histórica de penuria económica de las haciendas locales españolas, continuó igualmente presente en la etapa republicana. El texto de la ley estaba dividido en cinco grandes títulos, de los cuales el tercero “de la Administración Municipal”, es el que hacía algunas referencias a las haciendas municipales, aunque sin apenas incidir en su organización y funcionamiento, en las fuentes para la obtención de sus recursos económicos, en sus presupuestos, etc.

2.4.- El franquismo y las haciendas de las entidades locales.

Desde que finalizó la Guerra Civil sus vencedores se propusieron, entre otros objetivos, elaborar un marco legal para el gobierno de las administraciones locales. Con el fin de poder llevar a cabo las labores de estudio, dictámenes, etc. relacionados con el campo de las corporaciones locales, se creó en 1940 el Instituto de Estudios de la Administración Local, lo que -con el tiempo- resultaría de utilidad a la labor de investigación en el campo del municipalismo español.

Tras diversas propuestas de borradores de proyectos de ley, el 17 de Julio de 1945 se aprobó la primera Ley de Bases del Régimen Local del franquismo. Esta ley⁶ en lo político tenía una tendencia puramente autoritaria, y basaba el poder municipal en el procedimiento de la “democracia orgánica” y de los tercios correspondientes a cada uno de sus estamentos (familia, sindicato y movimiento). Desde la óptica franquista, el régimen local era una parte fundamental del sistema y un pilar inamovible de su democracia orgánica. Una nueva Ley de Bases de Régimen Local fue aprobada y entró en vigor el 3 de diciembre de 1953, que junto con la de 1945 y las numerosas disposiciones, reglamentos, etc., promulgados en ese tiempo, dieron lugar al texto refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955.

Por lo que se refiere a las haciendas locales, las novedades más importantes que se implantan, en relación con lo vigente desde la aprobación del Estatuto Municipal, consisten en la supresión de diversas figuras tributarias como el repartimiento general, y el arbitrio sobre el producto neto de las sociedades anónimas y comanditarias por acciones. A cambio de ello y con el propósito de incrementar hasta en un 30% los ingresos de las Haciendas Municipales se creó un fondo especial que, no solo no consiguió los objetivos previstos, sino que dejó a merced del Ministerio de Hacienda a la mayoría de los municipios españoles, de tal manera que, como escribirían algunos autores especializados en la materia, “desde la época de Carlos III, con la reforma que creó la contaduría de propios y arbitrios, no se había producido una situación análoga”.

Además, se establecieron con carácter general otra serie de medidas compensatorias: Los recargos (50% sobre las cuotas del tesoro de la Contribución Territorial Urbana, y 40% sobre las cuotas de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria); el establecimiento del arbitrio con fines no fiscales sobre “consumiciones de todas clases que se expendan en locales públicos, con excepción de las comidas”; la determinación de la cuantía de las tasas, con la posibilidad de superar el coste de los servicios; y la cesión a los ayuntamientos de determinados impuestos estatales de poca entidad, como el impuesto sobre vinos corrientes (5 céntimos de peseta por litro).

Por lo que a la estructura del gasto se refiere no hubo modificación alguna, continuándose con la desegregación en 19 capítulos que estableció el estatuto, aunque hubo algunos cambios en la composición del mismo. Los presupuestos extraordinarios seguían siendo utilizados como forma de ejecución del gasto en inversiones, y su financiación, desde la creación del BCLE, fue ganando terreno en lo que a los recursos crediticios se refiere.

Con las reformas al sistema económico de las haciendas locales que estableció el estado franquista en 1945 no se solucionó ese mal característico y endémico de los ayuntamientos españoles de su penuria económica. Por ello, no transcurrió mucho tiempo,

6 La elaboración del texto y su defensa del texto ante el pleno de las Cortes, correspondió al ministro de la gobernación de aquel momento, el canario Blas Pérez González. En sus trabajos preparatorios desempeñó un destacado papel el recién creado IEAL.

ocho años, cuando de nuevo las necesidades financieras de los gobiernos municipales obligaron a una modificación tributaria del ámbito local, que pudiese satisfacer, según expresaba su exposición de motivos, “el aumento de las exigencias de los administrados, paralelo a una extensión de las competencias locales”. Los autores de esta reforma pretendían dotar a las entidades locales de tributación propia y de recursos flexibles que permitieran adecuarlos en cada momento a la coyuntura económica, para lo que centraban su actuación en tres ejes: a) Discriminación municipal en materia de recursos no tributarios, que se ponía de manifiesto en dos medidas, la puesta en marcha de un recurso nivelador para municipios de menos de 20.000 habitantes que pudieran cubrir sus déficits preventivos anuales, y la cooperación desde el ámbito provincial para con sus ayuntamientos, al objeto de financiar la instalación de servicios obligatorios en los municipios que no pudiesen establecerlos con sus propios medios; b) limitación del sistema de recargos y refuerzo de la tributación propia, lo que en la práctica tuvo una repercusión importante sobre los ingresos, dado que se suprimían los recargos sobre las Contribuciones Territoriales y se implantaban arbitrios sobre la riqueza urbana y rústica; c) regulación de la actualización de las bases de los tributos, así como su revisión.

A partir del año 1959, iniciado ya el Plan de Estabilización⁷, entró en vigor una nueva estructura presupuestaria, que separó el gasto y el ingreso en 8 capítulos atendiendo a su naturaleza económica, y distinguiendo entre capítulos de presupuesto corriente y de capital, aunque se continuaba con el presupuesto extraordinario como el documento que contenía las inversiones a realizar y sus fuentes de financiación.

Poco tiempo después, en el año 1962, se aprobó una Ley de las Haciendas Locales que introdujo modificaciones sustanciales en el sistema de ingresos municipales. Pretendía una simplificación del sistema vigente. Sus reformas fundamentales fueron la supresión del impuesto de consumos y del recurso de nivelación; la cesión del 90% de las cuotas de la Contribución Territorial Urbana (CTU) y de las licencias fiscales; la creación del Fondo Nacional de Haciendas Municipales que se nutría de un tanto por ciento de los impuestos indirectos del Estado, que luego se transfería a los ayuntamientos según sus respectivas poblaciones; y el intento de solventar uno de los males crónicos en cuanto a las limitaciones sobre valores reales, es decir, la determinación de sus bases impositivas y sus sucesivas actualizaciones.

Este último aspecto venía reconociéndose de forma continuada en los diversos regímenes existentes en la historia del municipalismo español y trató de resolverse en sucesivos intentos de ministros franquistas, pero hasta 1964 no se acometió. El resultado fue una elevación tan importante de las cuotas tributarias que hubo que proceder a la reducción de los tipos de gravamen. No obstante, se establecieron fórmulas de actualización

7 El llamado Plan de Estabilización de 1959, es el conjunto de medidas económicas aprobado por el gobierno de España en aquel año, cuyos objetivos estratégicos fueron la estabilización de la economía española y su liberalización. Supuso la ruptura con la política de autarquía del franquismo y el comienzo de una etapa de crecimiento económico del PIB del país que se extendió a lo largo de la década de 1960 y hasta los albores de la primera crisis del petróleo (1973).

genéricas de las bases impositivas, que fueron compensando los incrementos del Índice de Precios de Consumo.

La hacienda local, además de continuar con su situación de penuria, se encontraba desde el punto de vista relativo aún más desfavorecida, al comparar su situación con la de la hacienda central. Tanto es así, que los propios gobernantes y legisladores del régimen franquista no lo ocultaban, haciéndolo patente en las exposiciones de las numerosas e infructuosas normas que elaboraron sobre el régimen local español. Así, en 1964, para aprobar la Ley que modificaba parcialmente el régimen local se decía, entre otras cosas, que "... la comparación entre el volumen de ingreso de las entidades locales y del estado pone de manifiesto una desproporción relativa que no guarda analogía con los servicios a cargo de las mencionadas entidades". En base a esta normativa se simplificaron los recargos y se mejoraron las posibilidades recaudatorias de las contribuciones especiales; se aumentó la participación en los ingresos del estado (se pasó del 2'5% al 3%); se localizó la participación de los municipios en el 90% de la CTU, así como la de la Licencia Fiscal de Impuesto Industrial; se creó el Impuesto sobre la Circulación de Vehículos en vía pública..., todo lo cual propició una cierta mejoría en los ingresos de los ayuntamientos.

En 1968 se aprobó una nueva estructura presupuestaria para la Administración del Estado y de los organismos públicos que, del lado del gasto, es prácticamente la que permanece a día de hoy, y que, del lado del ingreso, también es la misma en lo referente a las operaciones corrientes, aunque todavía presenta algunas variaciones en los capítulos de los ingresos de capital.

Con este escenario se llega al final del franquismo. El día 19 de noviembre de 1975, un día antes de la muerte del dictador, se publicó en el BOE la ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, que pretendía una estructuración y sistematización del régimen local español, así como de sus haciendas. Se parte de nuevo del reconocimiento de la insuficiencia absoluta y relativa de las haciendas municipales. Esta era una ley cuya dilación en lo referente a los aspectos políticos era necesaria, (España entraba en una nueva etapa histórica), pero que en su parte de búsqueda de mayores recursos para las arcas municipales era necesario poner en marcha, debido a la delicada situación económica en la que se encontraban los gobiernos locales. Un aspecto positivo de su entrada en vigor fue la mejora de los ingresos municipales por las vías de la participación en los impuestos del estado, y del establecimiento de recargos municipales sobre los estatales. La mayor participación impuestos del estado, se instrumentó a través de la los impuestos indirectos donde pasó a ser del 4%; en cuanto a los recargos se aprobaron para el Impuesto sobre el Rendimiento del Trabajo Personal de los profesionales, así como a la cuota de la Contribución Territorial Rústica, y sobre la del Impuesto del Lujo. También fueron creados tres nuevos impuestos, el de Radicación, el de Solares, y el de Gastos Suntuarios. Pero además de adoptar medidas legales, lo que urgía era acometer de forma inminente un saneamiento económico de las corporaciones locales.

Pocos días antes de las primeras elecciones generales con las que se inicia la Transición Democrática, se recurrió a un decreto en junio del 77 con cuyas disposiciones se pretendía posibilitar la liquidación de las deudas de las haciendas locales a 31/12/76, mediante una operación de crédito que permitiese atender de manera inmediata los pagos debidos a sus acreedores por obligaciones contraídas (22.000 millones de pesetas, al 8'5%) y para cuya amortización se daba un plazo de 10 años (procedimiento muy similar al utilizado 3 décadas y media después, en 2012). Adicionalmente, al objeto de facilitar la nivelación de presupuestos de 1977 se creó el Fondo Nacional de Cooperación Municipal, que sustituía al Fondo Nacional de Haciendas Locales y cuya dotación se mejoró.

Con el objetivo de ayudar en la consecución de estos fines, también se acordó que los ayuntamientos participasen en un 25% del rendimiento de la tasa reguladora sobre los Juegos de Azar, de la siguiente forma: un 20% para los municipios en donde hubiese locales de juego. El 80% restante para el Fondo Nacional recién creado que, además, se engrosó con el 1% de la imposición directa del Estado.

En la misma fecha fue creada la Comisión Nacional de colaboración del Estado con las Corporaciones Locales, que vino a sustituir de un plumazo a la Comisión Interministerial de Planes Provinciales, y al Servicio de Inspección y Asesoramiento de la Corporaciones Locales, asumiendo todas las funciones y competencias de ambos organismos cesantes.

3.- LAS HACIENDAS LOCALES ESPAÑOLAS DESDE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA A 2021

El 6 de diciembre de 1978 se celebró el referéndum por medio del cual los españoles dieron su aprobación a la nueva Constitución Española, cuyo texto fue publicado en el BOE días después, el 29 de diciembre. Con ella surgió un nuevo espíritu político y económico para los municipios, sus gobiernos y sus haciendas. Una de sus más reconocidas aportaciones al derecho constitucional parte del hecho de volver a poner en valor el ámbito administrativo regional (olvidado desde la II República), lo que se manifestó en la construcción del llamado Estado de las Autonomías.

En lo concerniente al estricto ámbito municipal, la Constitución de 1978 supuso la promulgación de un nuevo orden en el que se superaba el intervencionismo estatal político y económico sobre los municipios, para habilitar un novedoso modo de proceder, basado en la colaboración, el asesoramiento y la cooperación institucional. El artículo 137 de la Constitución Española de diciembre de 1978, reconoció a los municipios como la primera pieza de la organización territorial del estado, garantizando en su artículo 140 su autonomía para la gestión de sus propios intereses, y que "su gobierno y administración corresponde a sus respectivos ayuntamientos, integrados por los alcaldes y los concejales, que serán elegidos por los vecinos mediante sufragio universal". En su artículo 142 implantó el principio de suficiencia financiera para sus haciendas locales en

el ejercicio de sus competencias, a cuyo fin estableció que “se deberá configurar un sistema de financiación basado en los tributos propios y en la participación en los ingresos del Estado y de la Comunidades Autónomas”. Cuatro meses después, de ser aprobada la Constitución, en abril de 1979, eran convocadas elecciones para elegir los nuevos consistorios de los 8.070 municipios españoles existentes aquel año.

La situación de tutela, fiscalización y control político y económico del régimen franquista no podían seguir presidiendo la vida de los ayuntamientos españoles, por lo que se estableció, mediante un decreto aprobado a finales de ese año de 1979, el desmantelamiento de todos los sistemas existentes con anterioridad. También en ese mismo año se aprobó una Ley de Medidas Urgentes de Financiación de las Corporaciones Locales, que asentaba como impuestos municipales las contribuciones territoriales, así como las licencias fiscales, a la par que actualizaba sus bases imponibles, aunque dejaba su gestión en manos de la hacienda estatal. Igualmente se dispuso aumentar la cuantía del Fondo Nacional de Cooperación Municipal hasta un 7% de los ingresos procedentes de los impuestos indirectos del estado y que, a partir del 1980, fuera incrementado hasta un 10%.

También en esos años, se aprobó una nueva estructura presupuestaria con una clasificación económica y funcional igual a la que en estos momentos prevalece. Dicha estructura es la siguiente:

Nueva estructura presupuestaria

INGRESOS CORRIENTES	GASTOS CORRIENTES
CAP.1 Impuestos Directos	CAP.1 Gasto de Personal
CAP.2 Impuestos Indirectos	CAP.2 Compra de Bienes y Servicios
CAP.3 Tasas y Otros Ingresos	CAP.3 Intereses
CAP.4 Transferencias Corrientes	CAP.4 Transferencias Corrientes
CAP.5 Ingresos Patrimoniales	
INGRESOS DE CAPITAL	GASTOS DE CAPITAL
CAP.6 Enajenación Inversiones Reales	CAP.6 Inversiones Reales
CAP.7 Transferencia Capital	CAP.7 Transferencias de Capital
CAP.8 Variación Activos Financieros	CAP.8 Variación de Activos Financieros
CAP.9 Variación Pasivos Financieros	CAP.9 Variación de Pasivos Financieros

Tabla 3: Nueva estructura presupuestaria de las Entidades Locales tras las elecciones municipales de 1979

Además de estos capítulos para las operaciones de ingresos y gastos del ejercicio, se establecía un capítulo “0” destinado a resultados de ejercicios cerrados, en ambas categorías.

Pero tuvo que pasar todavía algún tiempo, más de cinco años, para que se dotara a los nuevos ayuntamientos españoles de un marco normativo propio, dentro del nuevo estado de derecho: La Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, que fue aprobada en abril de 1985, y sobre cuyos principios, tres años más tarde, en 1988, se estableció para la regulación de la actividad hacendística de las entidades locales una ley específica: La Ley Reguladora de las Haciendas Locales, de 28 de diciembre de 1988⁸, cuyo texto refundido se publicó en 2004, recogiendo los múltiples cambios consolidados en relación al texto original, derivados del importante contingente de disposiciones legales aprobadas en esos 16 años y que, en algunos casos, afectaban de manera sustancial a parte de su articulado inicial.

La Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985, garantizó a los ayuntamientos su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente a sus intereses, atribuyéndoles las competencias necesarias para ello, de acuerdo a los principios de descentralización y teniendo en cuenta su mayor proximidad a la gestión administrativa de los ciudadanos. Todo ello quedó recogido claramente en su artículo primero: “Los municipios son entidades básicas de la organización territorial del estado y cauces inmediatos para la participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades”. El título VIII de la Ley se refiere en su totalidad a las haciendas locales y, sobre lo allí dispuesto se redactó la reseñada Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Tras el primer mandato municipal democrático, 1979-1983, y las consiguientes elecciones, dio comienzo un nuevo cuatrienio de gobiernos municipales locales, y es a partir de su ecuador, tras la aprobación del nuevo marco legal de las entidades locales, que una buena parte de los ayuntamientos españoles, comenzaron a orientar parte de su acción de gobierno local hacia actuaciones que, más allá de las competencias tradicionales, sirviesen para el impulso al desarrollo económico de sus respectivos municipios. Este cambio de rol se asentaba en dos hechos trascendentales para la economía española: la Reconversión Industrial que trajo consigo una importante elevación del desempleo en ese sector de la actividad, y el ingreso de España en la CEE, que hizo posible que importantes montos de fondos procedentes de las instituciones europeas se destinaran a programas y proyectos de desarrollo local. Pero, como ya ha quedado constancia a lo largo de la historia de nuestro municipalismo, la insuficiencia económica, o más bien la penuria, seguía siendo el hándicap al que se enfrentaban las haciendas municipales en España, y aún en esos años del segundo mandato democrático era un mal, para el que seguía sin acometerse la reforma legal tan necesaria. Es por ello que la Ley reguladora de las Haciendas Locales de 1988, partiendo del reconocimiento de esta situación en su exposición de motivos, intentó ofrecer un marco para resolver el problema de la forma más racional y duradera posible. Para lo cual, estableció como recursos de los ayuntamientos:

8 La LRHL se aprobó bajo el segundo mandato de Felipe González como Presidente del Gobierno Español. Los ministerios que colaboraron en su elaboración fueron el de Hacienda, cuya cartera ocupaba Carlos Solchaga; y el de Administraciones Públicas, al frente del cual estaba Joaquín Almunia.

los ingresos procedentes de su patrimonio; los tributos propios (tasas, contribuciones especiales, e impuestos); los recargos exigibles sobre impuestos estatales y autonómicos; la participación en tributos del estado y de las comunidades autónomas; las subvenciones; los precios públicos, las operaciones de crédito; los ingresos por sanciones; y las demás prestaciones de derecho público.

Esta enumeración de los recursos que la LRHL establecía como propios de los ayuntamientos, se hizo patente en los siguientes ingresos:

Impuestos. Directos: Impuesto de Bienes Inmuebles (obligatorio); Impuesto de Actividades Económicas (obligatorio), Impuesto Vehículos Tracción Mecánica (obligatorio); e Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (voluntario); e Indirectos: Impuesto sobre Construcciones Instalaciones y Obras (voluntario).

Tasas. Por la contraprestación del coste de la utilización privativa por parte de los particulares de los bienes de dominio público⁹, y de los servicios que prestan las entidades locales, siempre y cuando sean de solicitud, o recepción obligatoria; no sean susceptibles de ser prestados por la iniciativa privada; y no sean de los servicios siguientes: abastecimiento de agua en fuentes públicas, alumbrado de vía pública, vigilancia, protección civil, limpieza viaria y enseñanza. Tampoco pueden exceder del coste de los servicios o utilidades para cuya contraprestación se crearon.

Precios públicos por la utilización privativa por parte de los particulares de servicios o actividades de competencia municipal. Su cuantía, como mínimo, deberá sufragar el coste de los bienes o servicios tarifados, salvo que por razones de interés público se adopte la decisión por los órganos municipales competentes, de cobrarse por debajo del coste.

Prestación personal y de transporte. Podrán ser impuestas por los ayuntamientos con población no superior a 5.000 habitantes. Su exigencia debe ceñirse exclusivamente a la realización de obras de la competencia municipal o que hayan sido cedidas o transferidas por otras entidades públicas, pudiendo ser aplicables simultáneamente.

Participación en Ingresos del Estado. Esta participación ha tenido algunas variaciones a lo largo de los 33 años de vigencia de la LRHL de 1988. Inicialmente, para su cálculo se recurría a un coeficiente denominado ITAE (ingresos tributarios ajustados estructuralmente) que para el primer quinquenio de la década de 1990 quedó situado en el 3'49% con un mínimo garantizado en función de la evolución de los gastos equivalentes del Estado y un máximo en función del crecimiento nominal del PIB. El reparto de esa participación (salvo para Madrid y Barcelona, y sus áreas metropolitanas) quedó establecido

9 En principio, la LRHL de 1988 estableció que los precios públicos serían el instrumento para costear por parte de los particulares la utilización privativa de los bienes de dominio público, pero a partir de la aprobación de la Ley de Tasas y Precios Públicos del Estado, Ley 8/89, pasó a ser considerada como tasa en todos los ámbitos territoriales de la Hacienda Pública, merced a la sentencia del Tribunal Constitucional de 185/1995 de 14 de diciembre.

como sigue: El 70% en función del número de habitantes de cada municipio (ponderado según tramos del 1 al 2,85: más de 500.000 habitantes, 2,85; entre 100.001 y 500.000 habitantes, 1,5; de 20.001 a 100.000, 1,3; de 5.001 a 20.000, 1,15; y hasta 5.000 habitantes, 1); el 25% en función del esfuerzo fiscal municipal, para cuya determinación se aplicaba una fórmula basada en parámetros de la recaudación máxima posible y la conseguida; y el 5% restante en función del número de centros públicos de enseñanza.

Subvenciones específicas: Por prestación del servicio colectivo de transporte urbano en municipios de menos de 5.000 habitantes; y finalistas para creación de infraestructura, equipamientos, dotación o realización de actividades convenidas.

Operaciones de Crédito (tesorería y largo plazo). Para poder concertar este tipo de operaciones, si su objeto fuese financiar nuevos y mayores gastos, por operaciones corrientes que expresamente sean declaradas necesarias y urgentes, se tenían que dar las condiciones siguientes: que su importe anual no superase el 5% de los ingresos corrientes, que la cuantía de deuda financiera fuese como máximo el 25% de dichos ingresos corrientes y que la operación quedase cancelada antes del final del mandato de la corporación que la concertara. Cuando se tratase de la contratación de nuevas operaciones de préstamo a largo plazo, destinadas a la financiación de nuevas inversiones municipales o a refinanciación de la deuda existente, el nivel de endeudamiento financiero total (incluido el de las nuevas operaciones), caso de superar el 110%¹⁰, además de necesitar ahorro neto positivo, tendría que contar con la autorización previa del Ministerio de Hacienda; si el ahorro neto fuese negativo sencillamente no se podrían llevar a cabo operaciones de esta naturaleza.

En cuanto al presupuesto, ya se habían arbitrado algunos cambios que consolidó la nueva ley, como el producido en 1985, ejercicio en el que los ayuntamientos dejaron de hacer un presupuesto para gastos ordinarios y otro para gastos extraordinarios relativos a proyectos de inversión. A partir de la nueva ley, el presupuesto debía ser único (general), tener carácter preventivo, y en él debían estar consolidados todos los de los organismos y las empresas de capital íntegramente municipal. La competencia para su formación se encomendó al alcalde y la de su aprobación al pleno de la corporación, por mayoría simple. El documento del presupuesto quedó conceptualizado, por tanto, como el plan contable en él que se han de reflejar los gastos necesarios (divididos en corrientes y de capital) para el funcionamiento de los servicios municipales durante un ejercicio económico, y los ingresos (también con el mismo desglose en corrientes y de capital) con los que poder costear dichos gastos. Ha de estar equilibrado y debe cumplir la condición interna de la suma de ingresos corrientes tiene que ser mayor o igual que la de gastos corrientes. La fiscalización, el control y el seguimiento, corresponderá, internamente al Interventor y externamente al Tribunal de Cuentas.

10 En la actualidad este porcentaje se ha reducido hasta el 75%, en base a una modificación introducida en la Ley de Presupuestos Generales de 2013.

Con esta batería de modificaciones del marco legal de las haciendas locales, que fue poniéndose en práctica y consolidándose a lo largo de estos más de 40 años de democracia municipal, los cambios cuantitativos de las distintas variables presupuestarias se dejaron sentir de forma notoria en el presupuesto de la totalidad de los ayuntamientos españoles incluido, como es natural, el de Alcalá de Henares (variables que, para el caso de Alcalá, se analizarán a lo largo de la segunda parte de esta publicación). En cualquier caso, sobre la base de esos cambios legales, ha sido la coyuntura económica, con sus períodos de expansión y crisis, la que ha influido de forma determinante en las cifras resultantes de ingresos y gastos.

Con la excepción del ejercicio de 1981, la mayor parte del esfuerzo inversor de las municipios españoles se realizó a partir de los cambios legislativos del régimen local español y de sus haciendas, y al calor de la entrada de España en la Comunidad Económica Europea (CEE), dado que los fondos europeos (Fondo Europeo para el Desarrollo Regional –FEDER–, Fondo Social Europeo –FSE–, y Fondo de Cohesión) cofinanciaban proyectos de inversión que los ayuntamientos diseñasen y aprobasen con objeto de introducir mejoras en las infraestructuras y/o en asuntos sociales para los habitantes de los territorios de los estados miembros menos desarrollados. El resto del capital necesario para financiar las inversiones se conseguía través de préstamos bancarios a largo plazo, que luego iban amortizándose de acuerdo a lo presupuestado para cada ejercicio con cargo al capítulo 9 de gastos, y cuyo pendiente es el que determina a lo largo del tiempo la deuda financiera a largo plazo de los ayuntamientos.

Hasta el año 1992, la composición de las cuantías de los distintos capítulos de ingresos corrientes era distinta a la que nos muestran las cifras referidas a todo el periodo. La mayor parte de los ingresos que entraron en los ayuntamientos durante esos trece años lo hicieron a través de transferencias corrientes, procedentes del estado y las comunidades autónomas, siendo los impuestos directos la segunda fuente en importancia. Pero 1993 se constituye en un punto de inflexión, a partir de cuyo momento va cambiando esa dinámica y poco a poco la imposición directa fue convirtiéndose en la fuente que más ingresos proporcionaba a la hacienda municipal. Esta tendencia se intensificó desde 2004, también debido a cambios legales gracias a los cuales los ingresos presupuestados por impuestos directos iniciaron una senda de crecimiento continuado que los llevó a significar en el caso de algunos ayuntamientos casi la mitad del total de los ingresos liquidados al final de cada ejercicio. Ese cambio de comportamiento de los ingresos por transferencias corrientes, en relación a los originados por la vía de los impuestos municipales, se debió en buena parte a las diversas medidas legislativas que tuvieron por objeto la reforma del régimen legal de las haciendas locales: Ley de las Haciendas Locales de 1988; Ley de reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales de 2002; Ley 57/2003, de medidas para la Modernización del Gobierno Local; y cuyos cambios quedaron recogidos en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de Las Haciendas Locales de 2004. Pero los altibajos habidos en las cuatro décadas de nuestro periodo de estudio, son debidos en su mayor parte a los avatares de la coyuntura económica del país: crisis de principios

de los 80, reconversión industrial de 1985, recuperación económica de primeros de los 90, expansión económica de principios del siglo XXI, burbuja inmobiliaria, Gran Recesión, pandemia COVID19 y postpandemia, y la Guerra de Ucrania, cuyos efectos están conmocionando la economía mundial y en especial la de los 27 estados miembros de la UE, desde la invasión de este país por tropas rusas el 24 de febrero de 2022.

De los cambios legislativos se derivaría la puesta en práctica del modelo dual en el que se sustenta la transferencia de fondos desde los presupuestos del Estado a los de las entidades locales, vigente desde dicho año 2004 hasta nuestros días. Este modelo dual, por un lado recoge a los grandes municipios¹¹ (entre los que está Alcalá de Henares), que se nutren de las cesiones de tributos del Estado más el Fondo Complementario de Financiación; y por otro, el de los de régimen común (el resto) que se financian con la Participación en los Ingresos del Estado (PIE), cuyos criterios de reparto, a partir de 2004 fueron modificados, quedando vinculados a tres variables: 75% en función de las necesidades de gasto, conforme a la población de cada municipio¹², el 12.5% en función del esfuerzo fiscal municipal, y el 12.5% restante en función de la inversa de la capacidad de generación de ingresos. Esto implicó que, desde el referido ejercicio económico, los grandes ayuntamientos presupuestaran en los capítulos I y II conceptos de ingreso correspondientes a cesiones de impuestos del Estado (directos e indirectos), cantidades que antes de estos cambios normativos se contabilizaban como transferencias corrientes del capítulo IV. Otra contingencia surgida ese mismo año, relacionada con la participación de los ayuntamientos en los ingresos del estado, la constituyó la compensación derivada de la reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas, que se integró desde aquel momento, en la participación de las entidades locales en tributos del Estado y que por tanto pasaba a formar parte de los ingresos del capítulo IV, en lugar de los del capítulo I, y que en aquel año se elevó a 523,36 millones para todo el conjunto del sector público local. Esta compensación¹³, en 2005 se vio incrementada con la aprobación de una compensación adicional a la anterior, que totalizaba otros 120 millones de euros.

11 Concepto aplicable a los municipios con población igual o superior a 75.000 habitantes, o capitales de provincia o de Comunidad Autónoma. En 2018 el número total de municipios era 8.131, de los cuales en régimen de cesión 98, que agrupan a 20.746.397 habitantes, el 44,4% del total de la población española en ese año. En 2004 este mismo grupo de entes locales tenía un censo de 18.750.367 habitantes, que representaba el 43,4% de la población. En 2004, las transferencias procedentes del Fondo Complementario de Financiación Municipal unidas a +las cuantías de las cesiones de tributos supusieron para estos 98 ayuntamientos 4.308,82 MM € y en 2018 6.984 MM -229,8€/hab.- y en 2018, 336,64€/hab. Para los de régimen común los totales de PIE fueron de 3.030,55 MM en 2004 y 4.536,57 en 2018, lo que se traduce en 123,96€/Hab y 174,64€/Hab.

12 También ponderado según tramos del 1 al 2.80, con arreglo a lo siguiente: Más de 500.000 2.80; de 75.000 a 500.000, 1.47; de 50.000 a 75.000, 1.4; de 20.000 a 50.000, 1.30; de 5.000 a 20.000, 1.17; y hasta 5.000, 1.00

13 Según datos publicados por el Ministerio de Hacienda en su informe de 20/12/2020, sobre las entidades locales en 2018, el número de ayuntamientos beneficiarios ese año de la compensación por el IAE y su adicional fue 7.166, que recibieron un total de 838,9 millones de euros. No obstante, ese reparto ha sido muy desigual, dado que 95 de ellos se embolsaron 546,67 millones, mientras que a los restantes 7.071 les correspondieron 292,23 millones.

También a partir de este año comenzó a subdividirse, a efectos estadísticos y formales, la parte de las operaciones de capital del presupuesto en financieras (capítulos VI y VII) y no financieras (capítulos VIII y IX), aunque en la práctica el documento presupuestario siguió elaborándose acorde al modelo de la clasificación económica de ingresos y gastos corrientes o de capital.

En alusión a los efectos de los altibajos en la actividad económica antes citados, resulta obvio que cuando ésta se ralentiza la casi totalidad de los impuestos locales suele resentirse, dada la naturaleza de sus bases imponibles: Los importes netos de las cifras de negocio en el Impuesto sobre Actividades Económicas; el número de transmisiones de inmuebles en el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos; los presupuestos de las obras, construcciones e instalaciones en el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras... Por el contrario, cuando la actividad económica se dinamiza, las liquidaciones por estos impuestos locales hacen que sus ingresos aumenten. Quizás se pueda considerar a la principal figura tributaria de las haciendas municipales españolas de nuestro tiempo, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), el impuesto cuyas bases imponibles tienen menor exposición a los vaivenes de la economía, dada la regularidad de las mismas y la consiguiente falta de elasticidad a la baja de las cuotas impositivas resultantes de ellas (siempre y cuando los tipos impositivos no sean modificados en esa dirección).

Sea como fuere, la crisis económica de 2008 trajo consigo una importante caída de los ingresos municipales, vinculada con los movimientos del mercado inmobiliario, y que afectó principalmente al Impuesto sobre Construcciones Instalaciones y Obras (ICIO) y al Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU), pero también al IBI. Ello supuso un revés para los ingresos corrientes y, en consecuencia, para la capacidad de financiación de nuevas inversiones a través de operaciones de crédito. No obstante, la legislación relativa al endeudamiento de las entidades locales ya había sido modificada con anterioridad, en 2007, a través de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, lo que devino en un mayor rigor a la hora de acceder al crédito, según las ratios concernientes al equilibrio presupuestario de cada ayuntamiento. Esta norma se vio complementada en 2010, en materia de endeudamiento de las corporaciones locales, con otra nueva ley (el Real Decreto-ley 8/2010) por la que se adoptaron medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. Esta materia, posteriormente, sería objeto de nuevos ajustes contenidos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, entre los cuales se otorgaba una vigencia indefinida a las disposiciones legales que regulaban el acceso al endeudamiento de las entidades locales españolas. Con todo este abanico de cambios legislativos quedaba claramente delimitado el catálogo de requisitos para que los ayuntamientos pudieran endeudarse, y que se pueden resumir en que las entidades debían tener liquidado el presupuesto del ejercicio anterior; que las respectivas liquidaciones habrían de arrojar ahorro neto positivo; que el destino de las operaciones de crédito a largo plazo debe ser financiar

inversiones; y que su nivel de endeudamiento no puede sobrepasar el 75% de los ingresos corrientes liquidados.

Esta superposición de corsés para que los Ayuntamientos españoles pudiesen ver hecho realidad el principio de suficiencia financiera establecido en nuestro ordenamiento constitucional, tiene uno de sus hitos en la modificación del artículo 135 de la Constitución Española, (aprobada el 27 de septiembre de 2011). Es este hecho, el verdadero punto de inflexión a partir del cual se endurecieron las condiciones para que las corporaciones locales pudiesen endeudarse, lo que quedó recogido de forma explícita en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de 2012 (LOEPSF) otorgándose prioridad absoluta al pago de la deuda, como recoge su artículo 14: “Los créditos presupuestarios para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus Presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación. El pago de los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones Públicas gozará de prioridad absoluta frente a cualquier otro gasto”. Adicionalmente, se obligaba a cumplir con la Regla de Gasto de no superar las tasas de crecimiento que para cada ejercicio presupuestario fijase el Consejo de Ministros, del denominado gasto computable (exceptuando del total de las previsiones de gasto anual, aquellos con financiación afectada y compromisos acreditados de mayores transferencias por parte de instituciones públicas), y se formulaba la ecuación básica de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera en términos de, la suma de ingresos de los capítulos I a VII ha de ser mayor o igual que la suma de los capítulos I a VII de gastos, es decir que el conjunto de las operaciones no financieras de ingresos y gastos del presupuesto debía presentar saldo positivo (o saldo cero) para su aprobación, con los ajustes que establece el SEC (sistema europeo de cuentas).

Por añadidura, la LOEPSF señaló la obligación de las administraciones públicas de disponer de planes de tesorería que pusieran de manifiesto su capacidad para atender al pago de los vencimientos de deudas financieras, con especial previsión de los pagos de intereses y capital de la deuda pública. Y estableció que el volumen de deuda pública del conjunto de Administraciones Públicas no podría superar, en el año 2020, el 60% del PIB¹⁴ (o el porcentaje que, en su caso, se estableciese por la normativa para la Unión Europea) expresado en términos nominales. Este límite iría de acuerdo con los siguientes porcentajes, del Producto Interior Bruto nacional: Administración Central, 44%; Comunidades Autónomas, 13%; y Entidades Locales, 3%.

Una derivada de todo este abanico de nueva legislación sería la sumisión de las políticas presupuestarias públicas de los Estados Miembros de la Eurozona a los poderes

14 El dato de Deuda Pública para el conjunto de las Administraciones Públicas españolas al finalizar el 4º trimestre de 2020 se situó en el 119,9% del PIB, es decir que casi se duplicó el máximo previsto con la aprobación de la LOEPSF. De ese porcentaje, el 2% era la parte que correspondía al sector local, que era el único sector de la Administración Pública Española que no había superado el porcentaje máximo previsto por la LOEPSF para ese año.

financieros, a todos los niveles de sus respectivas administraciones públicas, viéndose por tanto constreñida la autonomía de los ayuntamientos españoles en lo relativo a su endeudamiento tanto financiero como comercial, a pesar de reconocerse en todos los ámbitos políticos y administrativos la situación de insuficiencia crónica de las haciendas locales.

A fin de posibilitar la aplicación de las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público una de las medidas que adoptó el Gobierno Central fue, en marzo de 2012, la creación del Fondo para la financiación de los pagos a proveedores, que dio oxígeno a los ayuntamientos en forma de préstamos del crédito oficial. Para poder acogerse a él las Entidades Locales debieron aprobar los correspondientes planes económico-financieros.

El Ayuntamiento de Alcalá de Henares fue uno de los que se acogió a este mecanismo, dado que su deuda comercial con proveedores se había desbocado, de manera importante, desde unos años antes, hasta acumular en ese año los 97 millones de euros, cifra que hubiera superado los 106 millones de no ser porque en 2011 habían sido concertadas operaciones crediticias, avaladas por el ICO, para el pago de deuda comercial por importe de 9,11 millones de euros (con una amortización a tres años). Así pues, el Ayuntamiento tuvo que aprobar un Plan de Ajuste en marzo de 2012, y solicitar préstamos por más de 94 millones de euros, a amortizar en 10 años, con dos de carencia. Estas condiciones cambiarían en 2014, al posibilitar el Ministerio de Hacienda que las Entidades Locales que se hubieran acogido a estas medidas extraordinarias pudiesen modificar sus condiciones, alargando un año más su carencia y duplicando el plazo de amortización.

A partir del año 2017 los ayuntamientos consiguieron, que se aflojase alguno de los condicionamientos presupuestarios impuestos desde el inicio de la Gran Recesión: Uno de ellos es el referido a la posibilidad de aplicar los superávits obtenidos con la liquidación de los presupuestos, en finalidades más allá de las estrictamente financieras derivadas de la posición prevalente de este tipo de gastos. En efecto, lo que antes era sencillamente un destino ineludible, (amortización de deuda financiera) desde entonces se convirtió en la posibilidad de ser compartido en otro tipo de gasto: las Inversiones Financiera-mente Sostenibles (las IFS); eso sí, siempre con lo que sobrase de pagar una anualidad teórica (amortización más intereses) de la deuda viva a largo. Otro de los escenarios de flexibilización que se ha puesto en práctica es el relativo a la no aplicación de las reglas fiscales de estabilidad y regla de gasto, que para los ejercicios 2020 y 2021 se reguló por acuerdo del Congreso de los Diputados de fecha 13 de octubre de 2020, que para el ejercicio de 2022 lo fue por otro acuerdo del Congreso aprobado el 13 de septiembre de 2021, y que para 2023 el Congreso de los Diputados en fecha 13 de septiembre de 2022 también acordó prorrogar.

**PARTE 2: LA HACIENDA MUNICIPAL DE
ALCALÁ DE HENARES DESDE LA TRANSICIÓN
DEMOCRÁTICA: 1979-2021**

1.- CONTEXTO SOCIOECONÓMICO DEL PERIODO DE ESTUDIO

Durante las cuatro décadas objeto de estudio se han contemplado sustanciales cambios en el contexto socioeconómico, más allá de los que han ido manifestándose como notables en el ámbito del municipalismo, de los cuales ya se ha dado cuenta en la parte primera del libro, por lo que ahora llega el momento de exponer el recorrido del panorama económico antes de entrar en el análisis de los datos relativos a la Hacienda Municipal Complutense y extraer las conclusiones que de ello pudieran derivarse. Este panorama quedó recogido, hasta 2016, en la publicación que editó el Ayuntamiento en 2017 bajo el título de “La Deuda de la Hacienda Municipal de Alcalá de Henares, 1980-2016”, razón por la esta parte del trabajo, está basada sustancialmente en el texto que allí se recogía, ensanchado y corregido con algunas precisiones sobre lo entonces escrito, y con lo relativo a las variaciones económicas del quinquenio 2017-2021.

1.1.- Marco económico global desde la Crisis del Petróleo hasta la Gran Recesión.

Con posterioridad al final de la Segunda Guerra Mundial, como señalan los profesores José Morilla y José Miguel Reyes en su reciente publicación titulada “los fundamentos de las grandes crisis económicas: 1873, 1929, 1973 y 2008”, las dos grandes sacudidas de los equilibrios macroeconómicos de la economía mundial han sido debidas a la Crisis del Petróleo de 1973 y a la Gran Recesión de 2008. A estas dos hay que añadir la derivada de la aparición de la pandemia COVID19 y la que en estos momentos está afectando de manera muy impactante a la economía global, desde que las tropas rusas invadiesen Ucrania.

En 1973 se desencadenó una crisis económica internacional de grandes dimensiones, caracterizada por la coexistencia de paro e inflación. Se le conoce como la Crisis del Petróleo, dado que uno de sus detonantes fue la súbita elevación de los precios del crudo a escala mundial. Con la aparición de esta crisis se estaba asistiendo al agotamiento del modelo de crecimiento capitalista puesto en marcha a partir de la 2ª Guerra Mundial que, en Europa, se basó en la regulación de la economía por los gobiernos, con la aplicación de medidas de política fiscal keynesiana, un sistema de tipos de cambio fijos, y el control de capitales externos.

En el campo financiero, ya en la década de 1960 se había asistido a un hecho de gran trascendencia: el cuantioso incremento, desconocido hasta entonces, de la cantidad de dólares que circulaban en el sistema, como consecuencia de déficits crecientes en la

balanza comercial de Estados Unidos. Este hecho coincidió, en el tiempo, con el comienzo de un periodo en el que se estaban alcanzando altos niveles de sobreproducción que propiciaron una bajada de rentabilidad en el sector de la economía productiva: las multinacionales generaban cada vez más y más beneficios, pero esos niveles de sobreproducción desincentivaban progresivamente la reinversión, de tal manera que buscaron invertir esos beneficios fuera de la esfera productiva. Asimismo, con la subida de los precios del petróleo antes referida, los países productores acumularon billones de dólares, que se sumaron a la enorme masa de dinero en circulación. Como efecto inducido de esa situación, los bancos, principales canalizadores de esa enorme oferta de dólares, optaron por la apertura del grifo de la concesión de créditos fáciles y baratos, a fin de colocar dicha abundancia.

Los gobiernos europeos trataron de conducir el exceso de oferta monetaria hacia un refuerzo de los pilares del Estado de Bienestar Social (educación pública y universal, sanidad pública y universal, pensiones...) lo que condujo a un incremento de la deuda pública en circulación. Ello no evitó que la inflación creciera, ni que se produjera un retroceso en la actividad productiva y en el empleo, debido a que, en paralelo, esos mismos gobiernos, convenientemente asesorados por los expertos seguidores del economista estadounidense Milton Friedman (paladín del liberalismo económico y del monetarismo y líder de la denominada Escuela de Chicago) empezaron a decantarse por una rebaja en la carga tributaria de los más pudientes, reduciendo los tipos impositivos de los impuestos sobre las rentas más elevadas, con lo que, a pesar de lo que cabría esperar según los supuestos de la Curva de Laffer¹⁵ cayeron los ingresos tributarios de manera importante. Para compensar ese desfase se hizo necesario echar mano de la emisión de deuda pública (a través de los bancos) y de la reducción del gasto público. Es decir, se generalizaron las recetas económicas liberales: el libre mercado, las privatizaciones de lo público, el librecambio, la austeridad en el gasto público, el equilibrio presupuestario... En definitiva, se produjo el abandono de las políticas monetarias y fiscales de corte keynesiano y, por extensión, el desmantelamiento de la intervención económica de los estados en la regulación de sus economías, utilizando como herramientas la desregulación de los mercados (en especial el financiero), y la eliminación de los mecanismos de redistribución de la renta. Resultados: la desregulación del sistema financiero acabó con los instrumentos de política monetaria que tenían los estados y dejó barra libre a las entidades financieras y al capital, que no encontraron trabas en su expansión por el mundo; las privatizaciones acabaron con otro instrumento de la intervención del estado en economía, las empresas públicas; y el sesgo ideológico contra lo público animó a la privatización de la gestión de servicios de titularidad pública como la educación, la

15 La curva de Laffer, es la representación gráfica de una función que muestra la relación existente entre los ingresos fiscales y los tipos impositivos. Partiendo del axioma de que la recaudación fiscal varía al modificar los tipos impositivos, intenta demostrar que los tipos pueden ir creciendo hasta llegar al punto en el que se obtiene el máximo de recaudación, y a partir del cual cualesquiera aumentos de tipos producirían un descenso en la recaudación. Debe su nombre a su principal teorizador, el economista estadounidense Arthur Laffer.

sanidad y los transportes. Además, el aumento de la Deuda Pública de los estados para compensar las reducciones de impuestos a los más acaudalados, provocó un incremento de los déficits públicos, como resultado de los mayores gastos (intereses y amortización de la deuda) y los menores ingresos tributarios.

En 1979, un nuevo estallido de los precios del petróleo volvió a sacudir a la economía mundial, por lo que una gran parte de los ingresos públicos tuvo que dedicarse a sanear los bancos (acreedores de la deuda pública), haciéndose patentes de forma más notoria y generalizada, si cabe, los recortes al Estado del Bienestar Social en Europa, y a su sector público en general, a lo que se añadía un aumento de los niveles de desregulación de los mercados laborales interiores. El catecismo de los economistas de la escuela de Chicago contó para ello con el acceso a los gobiernos de Inglaterra y Estados Unidos de dos de sus más acreditados valedores políticos del último medio siglo: Margaret Thatcher (1979), y Ronald Reagan (1980) respectivamente.

El triunfo “urbi et orbi” del pensamiento económico neoliberal propició una segunda oleada globalizadora que tuvo lugar en las dos últimas décadas del siglo XX y que hizo que se produjera una mayor convergencia de los mercados mundiales, no solo de los países atlánticos sino también de los asiáticos. Uno de los elementos causantes de este nuevo impulso globalizador fue la mayor liberalización del comercio de productos industriales terminados (en la anterior oleada ese acercamiento al libre comercio afectó principalmente a las materias primas y a los alimentos). Sus protagonistas fueron los llamados países emergentes, favorecidos, entre otras cosas, por una importante reducción de los costes unitarios del transporte marítimo y del aéreo, y sobre todo por el principal motor de esta nueva expansión globalizadora, que no es otro que el espectacular avance de las TIC (Tecnologías de la Información y la Comunicación), cuyo inicio, convencionalmente, se sitúa en 1971, cuando Intel comienza a comercializar el microprocesador. A principios de los 80 el auge de la utilización de las TIC estaba muy localizado en el mundo del ocio, las máquinas de fax y los ordenadores personales. Desde entonces, el desarrollo en este campo fue tal, que se empezó a acuñar el término de Nueva Economía para referirse a la época de las TIC. Su uso se generalizó llevando a las empresas a automatizar sus cadenas de producción, lo que facilitó el traslado de los procesos productivos desde países industrializados a países emergentes, cuyos costes salariales y sociales eran (y siguen siendo), bastante menores. Esto propició una rápida y potente industrialización de estos países y, consecuentemente, la deslocalización de muchas industrias europeas. Asimismo, el gran aumento de la productividad que trajo consigo conllevó la eliminación de millones de empleos y de las consiguientes pérdidas de salarios.

Un hecho de capital importancia para Europa y para el Mundo fue la caída del muro en noviembre de 1989. Ello trajo consigo la desaparición del llamado Telón de Acero,

el desmoronamiento de la Unión Soviética y su división¹⁶, en quince nuevos países, la aparición de un nuevo mapa mundial con siete nuevas repúblicas europeas (incluida la propia Rusia), antes asociadas bajo la bandera de la URSS; y, en sentido inverso, la unificación de las dos repúblicas alemanas surgidas tras el final de la 2ª Guerra Mundial, con arreglo a lo establecido en la Conferencia de Yalta y en los Acuerdos de Potsdam. Así pues, tras este hito histórico de 1989, los principios de la propiedad privada y del mercado se quedaron sin alternativa en forma de estado y el capitalismo se convirtió en el único sistema económico vigente en el Planeta, con las excepciones testimoniales de dos pequeños países Cuba y Corea del Norte, enrocados en sus respectivas autarquías de inspiración comunista, y con China bajo esa fórmula híbrida conocida como capitalismo de estado cuya economía, la primera del mundo en el ámbito industrial (y al borde de ser la primera en PIB), está gobernada y dirigida por el Partido Comunista Chino.

Además de este avatar económico global, Europa sufrió unos cambios estructurales muy importantes en la última década del siglo XX. Para empezar, la Comunidad Económica Europea, creada en 1957 por seis países, (Alemania, Francia, Italia, y los tres del Benelux: Bélgica, Holanda y Luxemburgo), experimentó nuevas adhesiones hasta conformar en noviembre de 1993 la Unión Europea, formada por los doce estados que habían firmado el Tratado de Maastricht. A partir de ahí se produjeron sucesivas ampliaciones llegando en 2013 a estar conformada por veintiocho estados miembros que, con la salida de Inglaterra una vez completado su Brexit, quedó en veintisiete¹⁷. La creación del mercado único y el correspondiente crecimiento del comercio y la actividad económica general convirtieron a la UE en una potencia comercial de primer orden, aunque también en un mercado complejo en su gobernanza, dada la inexistencia de una política común en materia monetaria, tributaria y fiscal, y dada la división entre países de la Zona Euro (19 de los 27 desde 2015) y los que decidieron mantenerse fuera de esta parte del club. No obstante, sí existía un objetivo común, sin aparentes desavenencias al menos hasta el estallido de la Gran Recesión: el Estado del Bienestar Social.

La aplicación generalizada a nivel mundial de las políticas económicas neoliberales (intensificadas en los países de la Eurozona con el fin de instaurar el euro), trajo como resultado un importante aumento de la desigualdad y el descenso de la capacidad adquisitiva de la población trabajadora a consecuencia de la pérdida de empleos y salarios, lo que derivó en un enorme problema de falta de demanda que se resolvió, primordialmente,

16 Tras la caída del muro la URSS se dividió en 15 países. Geográficamente hablando, 6 de ellos, Estonia, Letonia, Lituania, Bielorrusia, Moldavia y Ucrania, forman parte del Continente Europeo; Georgia, Armenia y Azerbaiyán se ubican en la intersección de Europa y Asia; Turkmenistán, Uzbekistán, Tayikistán, Kirguistán y Kazajistán pertenecen al Continente Asiático; y Rusia forma parte de ambos.

17 Los 27 estados miembros de la UE en 2020 son: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, República Checa, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumanía y Suecia. Su población total es ligeramente superior a los 501 millones de habitantes. De ellos, 19 constituyen la Zona Euro: Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos y Portugal.

con la política de manga ancha a la facilidad para la disponibilidad del crédito, lo que dio lugar a que las rentas del capital de nuevo volcaran sus preferencias inversoras en actividades especulativas, en lugar de en las productivas. Algunas entidades bancarias comenzaron a crear productos financieros sin ningún valor real, (hipotecas basura, bonos basura...). Dichos productos se sustentaban en el mercado inmobiliario, y derivaban de las hipotecas que, distribuidas como churros por todo el mundo, permitieron a los bancos tener espectaculares beneficios durante muchos años. Estos productos empezaron a perder valor vertiginosamente, porque sus activos originales (las hipotecas que se encontraban en la base de la pirámide) dejaron de proporcionar los flujos de dinero esperados, cuando las familias dejaron de pagarlas debido a la caída de los ingresos salariales. Las autoridades monetarias de Estados Unidos, para evitar el estallido de la burbuja financiera, creada sobre el mercado inmobiliario, elevaron los tipos de interés. Las expectativas sobre subsiguientes subidas de precios en el mercado inmobiliario se vinieron abajo, la actividad en la construcción se frenó... y la consecuencia de todo ello fue que millones de trabajadores quedaron sin empleo y que se generalizaron los impagos de las hipotecas o préstamos suscritos con los bancos.

Fue este pinchazo de la burbuja inmobiliaria, sobre todo en Estados Unidos y Europa, lo que provocó que las entidades que habían participado en este ardid financiero comenzaran a tener pérdidas e, incluso, a declararse en bancarrota, lo que trajo consigo la crisis financiera que dio lugar a la Gran Recesión cuyo comienzo data del otoño de 2008, con el hundimiento de una de esas entidades financieras: Lehman Brothers.

Cual bola de nieve que rueda y crece, cuesta abajo y sin freno, los bancos empezaron a quebrar y a dejar de darse crédito entre ellos. Enseguida cerraron también sus cajas a empresarios y consumidores, lo que provocó, una auténtica debacle en las economías. La carencia de financiación se fue generalizando, paralizando, casi por completo, a millones de empresas que tuvieron que despedir a trabajadores, dando lugar a que los hogares se vieran en la necesidad de reducir el consumo de productos y servicios. En síntesis, lo que comenzó siendo una crisis hipotecaria en Estados Unidos, enseguida se hizo financiera y global y, a renglón seguido, una crisis de la actividad económica real.

A medida que la crisis avanzaba, los capitales especulativos buscaron otros destinos: de los productos financieros pasaron al petróleo y los alimentos, haciendo que se dispararan los precios, lo que provocó nuevos problemas a la economía real de empobrecimiento, de exclusión e, incluso, de inanición y muerte de cientos de miles de personas cuya alimentación básica es el arroz o los cereales básicos, con unos precios que no paraban de aumentar. Todo ello, hay que insistir, en un contexto de crecimiento continuado del PIB mundial, durante los tres primeros sexenios del nuevo milenio, como también lo fue en 2019: un 2.8% de incremento del PIB mundial, China creciendo un 5.8%, EE. UU aumentando un 1.6%, la UE el 1.7, la zona Euro 1.3 y España el 2%. Lo paradójico es que mientras que la economía no dejó de crecer (aunque no al nivel de la "edad dorada"), para la gran mayoría de la población la renta disponible permaneció estancada o se retrajo, mientras que la riqueza se fue concentrando, a un nivel abrumador, en una

fracción del uno por ciento de la población (y de manera más notoria en el 1% de ese uno por ciento) formado, en su mayoría, por ejecutivos de las grandes corporaciones, de empresas financieras y de alto riesgo, y sus asociados. Es decir que la desigualdad ha tenido, antes y después de la crisis, un papel primordial, siendo la característica más sobresaliente del capitalismo actual, como explica Thomas Piketty en sus trabajos sobre “El Capital en el siglo XXI”. Como resultado de esa polarización de las rentas, se aceleró la concentración de los medios de información y persuasión, así como su dependencia de los grupos económicos dominantes, y a través de ellos se ha trasladado por todos los rincones de nuestro planeta el mensaje de que tales cambios son inevitables y los únicos posibles, pretendiendo justificar así la reducción continuada de los ingresos y del bienestar del resto de clases sociales, que son las verdaderas víctimas de los efectos negativos de las políticas seguidas. Adicionalmente, las políticas iniciadas en la década de 1980 de reducción de impuestos para las rentas más altas y de los consiguientes aumentos de la Deuda para poder afrontar el gasto público incidían de forma cada vez más notable en incrementos del déficit público y del apalancamiento de los estados para con los mercados financieros.

Bajo esas premisas de precariedad laboral, crecimiento de la desigualdad y aumento de la concentración de riqueza en pocas manos, y a base de incentivos (inyecciones de liquidez por parte de las autoridades monetarias a base de subir escalones en los niveles de Deuda) tanto en Estados Unidos como de la UE, se inició un proceso de recuperación lenta pero continuada que llevó a que los mercados diesen la instrucción a sus portavoces de trasladar por todos lados la consigna de que la Gran Recesión era agua pasada y que, como quedaba demostrado, no había que hacer caso de aquellas primeras voces que tras la caída de Lehman Brothers habían propuesto “refundar el capitalismo”, dado que los 20 primeros balances anuales de la economía global, de 2000 a 2019, mostraban que el sistema económico mundial, aún con crisis, se mostraba sólido en sus datos de crecimiento.

Y en esto sucedió que, a finales de 2019, en la ciudad China de Wuhan, empezaron a aparecer casos de un virus llamado COVID19, que se extendió al resto del mundo en cuestión de semanas, lo que condujo a que la OMS declarase la situación como pandemia mundial a principios del año 2020. Desde su aparición, esta pandemia global, causó la trágica consecuencia de cientos de millones de personas contagiadas y de millones de muertos (cerca de 620 millones de contagios se computaban al finalizar la primavera de 2022, de los cuales más de 6,5 millones de muertos) y sumergió a la economía mundial en una paralización económica sin precedentes: el PIB mundial registró por primera vez en el siglo XXI un descenso, del 3.3%, con caídas generalizadas en todo el mundo, salvo en China cuyo PIB subió 2.3 puntos porcentuales. Este retroceso en el crecimiento del PIB mundial producido en 2020, se pudo contener y superar, en gran medida, gracias a la vacuna, sobre todo en los países de las economías más avanzadas, donde las medidas restrictivas que se fueron adoptando para contener la extensión de los efectos mortales del virus, habían hecho estragos a lo largo de todo el año 2020 y parte de 2021. En lo

concerniente a la UE, al margen de las medidas para la vacunación generalizada, también es necesario poner de manifiesto que sus órganos de gobierno pusieron en marcha un programa de inversiones para la recuperación, de más de medio billón de euros, para lo que se creó un mecanismo específico: los Fondos Next-Generation.

Pero en el resto del mundo, con nuevas variantes-mutaciones del virus, su incidencia ha seguido creciendo de manera continuada. Esto ha puesto de relieve, al menos en Europa, que los recortes del Estado de Bienestar efectuados en las décadas precedentes han constituido un catalizador de esa debacle humana y económica causada por la pandemia, dado que uno de los elementos característicos del Estado de Bienestar, la sanidad pública universal de calidad, tras tantos años de recortes había visto mermada considerablemente su capacidad para afrontar este tipo de situaciones. De ahí también que la pandemia, en lo humano y en lo económico, donde más virulentamente ha golpeado haya sido en los países y en los sectores de población más desfavorecidos. No obstante, en términos de crecimiento del PIB, 2021 terminó con un +5,5%.

De otro lado, la COVID19 ha hecho que se ponga una mayor atención por parte de la población en general, pero también de las instituciones y organismos nacionales e internacionales, en la Sostenibilidad Económica¹⁸, dado que ya son multitud las voces de expertos que asocian esta pandemia, y otras que estarían por llegar en el futuro, al calentamiento global y sus efectos. Este cambio de actitud podría estar propiciando que se asuma tanto desde los gobiernos como desde la ciudadanía, que la actividad económica del género humano, como muestra el reciente informe de 2021 del panel de expertos de la ONU sobre el cambio climático IPCC¹⁹, está sometiendo al Planeta a unas condiciones insostenibles de sobreexplotación de recursos, como resultado del seguimiento de los postulados neoliberales de crecimiento económico incesante que rigen la economía mundial desde los inicios mismos del sistema capitalista.

Pero, cuando la COVID19 parecía ser algo controlado y casi resuelto para que la economía global volviera a sufrir un nuevo cataclismo, llegó la invasión de Ucrania por la Rusia de Putin, lo que echó por la borda todas las previsiones económicas post-pandemia y produjo una gran conmoción macroeconómica debida en gran parte al bloqueo económico-financiero que la UE y Estados Unidos acordaron sobre Rusia, y la derivada

18 Abundando en este razonamiento, el FMI en su informe económico anual relativo a 2020, en uno de los razonamientos que formula de cara a la reducción de incertidumbres sobre el futuro de la economía mundial, manifiesta explícitamente que *"sin cooperación mundial, el cambio climático continuará obstaculizando la convergencia y el crecimiento económico"*.

19 El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (conocido por sus siglas en inglés: IPCC), fue creado en 1988 con el fin de informar de manera periódica sobre los efectos de la actividad económica de los seres humanos sobre el cambio climático. En agosto de 2021 presentó la primera entrega de su sexto informe que se completará en 2022. Según este informe, las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de las actividades humanas son responsables de un calentamiento de aproximadamente 1,1°C desde 1850-1900, y se concluye que, a menos que las emisiones de gases de efecto invernadero se reduzcan de manera inmediata, rápida y a gran escala, limitar el calentamiento durante los próximos 20 años a 1,5°C o incluso a 2°C será un objetivo inalcanzable.

inflacionista originada por la enorme subida de los precios energéticos (sobre todo gas y petróleo) y de los cereales. La otra gran derivada económica de este conflicto bélico, (de nuevo en Europa, otra vez como posible origen de una gran guerra), no es otra que una nueva reformulación de uno de los dilemas originarios de la economía clásica: ¿cañones o mantequilla?, decantándose, una vez más, por los primeros, y dejando en un lugar muy secundario esos llamamientos a la sostenibilidad que habían quedado tan patentes unas semanas antes a la invasión.

1.2.- La Economía Española desde la Transición Democrática a 2021.

La sacudida que provocó en la economía mundial los efectos de la crisis del petróleo de 1973, en España tuvo una repercusión más tardía. Este retardo se debió, en buena parte, a que los poderes franquistas en sus últimos años, a fin de evitar conflictos sociales, decidieron no repercutir el aumento de los precios del crudo en los precios interiores, manteniendo, como si no hubiera crisis, los precios de los productos derivados del petróleo, lo que implicaría una caída drástica de los beneficios del monopolio petrolífero del estado (CAMPESA), y que el déficit público sufriera el consiguiente incremento. Tras la muerte del dictador, se produjo el aumento de dichos precios, por lo que los ajustes necesarios no hicieron sino retrasarse, postergando así la reconversión industrial.

Las primeras elecciones democráticas celebradas tras la dictadura, en junio de 1977, llevaron como presidente del gobierno a Adolfo Suárez, quien propició de forma inmediata la firma de los llamados los Pactos de la Moncloa, que fueron suscritos por la casi totalidad de los partidos políticos presentes en el parlamento español, pero que no contaron con la rúbrica de las centrales sindicales. Estos pactos contenían un paquete de medidas coyunturales para actuar contra la situación de crisis, y otro de medidas estructurales orientado a la transformación de la economía capitalista del franquismo en una economía capitalista del Estado de Bienestar, según los modelos existentes en la Comunidad Económica Europea. Las medidas coyunturales iban dirigidas, por el lado de la relación de España con el exterior a conseguir una mejora de nuestra posición exportadora, para lo cual se procedió a una devaluación de la peseta; e internamente, a frenar la inflación por medio de la contención salarial, la restricción de la oferta monetaria y la subida de tipos de interés.

Las reformas estructurales se aplicaron paulatinamente, comenzando a final de los años 70, y continuándose a lo largo de la década de los 80 y parte de los 90: se liberalizó el sistema financiero; se diseñó un sistema tributario moderno basado en el IRPF y el IVA, como pasos previos para el ingreso en la CEE (1986); se creó un moderno sistema de seguridad social y se aumentaron los gastos sociales, sobre todo en sanidad, educación, pensiones y transferencias (desempleo); se encaró la reconversión industrial y una cierta liberalización del mercado de trabajo...

Después de la entrada de España en la CEE, nuestra evolución económica forma parte del devenir de la UE. En los primeros años de nuestra incorporación gracias a la financiación

proveniente del Fondo Europeo para el Desarrollo Regional (FEDER), de los fondos de COHESIÓN y del Fondo Social Europeo (FSE), se pudieron llevar a cabo importantes obras de infraestructura (carreteras, tren de alta velocidad, creación y rehabilitación de áreas industriales, redes de saneamiento, proyectos de energías renovables...), así como programas y acciones favorecedoras de la modernización de nuestra economía nacional (inversión en nuevas tecnologías, formación orientada al empleo, apoyo a la actividad empresarial...). En este marco, las comunidades autónomas y los ayuntamientos españoles, que comenzaron su transición democrática a partir de las primeras elecciones para alcaldes y concejales, en abril de 1979, desempeñaron un rol de verdaderos dinamizadores de sus respectivas economías regionales y locales. Todo ello condujo a un periodo de fuerte crecimiento económico entre 1985 y 1992. No obstante, el paro siguió subiendo merced al fuerte crecimiento de la población activa (incorporación de la mujer y los jóvenes al mercado de trabajo, emigración de los agricultores del campo a las ciudades), que superaba la oferta de empleo agregada de nuestra economía.

La caída del muro en 1989 tuvo consecuencias importantes para la entonces Comunidad Económica Europea, dado que determinó cambios esenciales en su composición y en su posterior desarrollo político y económico. Los más inmediatos fueron los derivados de la fusión de los dos estados en los que había quedado dividida Alemania tras el final de la Segunda Guerra Mundial, lo que afectó a los programas de inversión en infraestructuras de los países del sur, entre ellos el nuestro, ya que dicha unión produjo un buen número de deslocalizaciones industriales desde estos países hacia la nueva Alemania.

A partir de los acuerdos de Maastricht de 1992, conforme a los cuales la Comunidad Económica Europea se convirtió en la Unión Europea, los países firmantes de la unión monetaria debieron preparar sus respectivos sistemas financieros para esa nueva situación en la que doce bancos centrales dejaban sus funciones de regulación de la oferta monetaria en manos de una nueva autoridad monetaria: El Banco Central Europeo. Con la llegada del milenio se preparó la puesta en marcha del Euro y los países que asumieron la implantación de la moneda única en sus territorios, entre ellos España, tuvieron que ajustar sus economías a los objetivos de deuda pública, inflación, desempleo y déficit público marcados en los criterios de convergencia. Pero antes, el grupo de países de la eurozona tuvo que sufrir los ataques especulativos de los mercados financieros, lo que generó una crisis monetaria y también un parón en las tasas de crecimiento. España devaluó su peseta un 15% entre 1992 y 1993. En 1999 comenzó a funcionar el área de la moneda única (ECU), y el euro se puso en circulación el 1 de enero de 2002.

Con el euro ya en los bolsillos de la gente, la burbuja inmobiliaria que en España venía gestándose desde finales de los 90 engordó notablemente, gracias, entre otras cosas, a la liberalización del suelo y la fluidez de los préstamos bancarios para la compra de viviendas. En definitiva, se trataba del reflejo que tuvo la opción tomada desde los poderes económicos y gubernamentales de apostar por el sector de la construcción como motor de crecimiento de nuestro país, que condujo al PIB español a crecer, entre 2000 y 2007, a un ritmo interanual anual del 7% (PIB nominal), mientras que el del sector

inmobiliario lo hizo al 5,3%, y los precios lo hicieron ligeramente por debajo del PIB. El estallido de la burbuja se produjo en septiembre de 2008, cuando se inició la Gran Recesión, que en nuestro país acarrearía unas tremendas consecuencias, sobre todo en materia de desempleo y de retracción de los derechos y servicios caracterizadores del estado de bienestar social. Todo ello, merced a las medidas de austeridad, privatizaciones, rescates bancarios y prioridad en el pago de las deudas financieras marcadas por la troika financiera europea (el FMI, la Comisión Europea y el BCE) para el rescate de los países de la eurozona con mayores problemas (Grecia, Irlanda, Portugal, España y Chipre).

Estas políticas dieron como resultado que, desde 2008 hasta finales de 2016, el PIB se contrajera ligeramente, tres décimas aproximadamente, (hasta 2013 no dejó de contraerse, perdiendo casi un 6% en dicho periodo -es decir, a un promedio del 1% anual-, para luego recuperarse de 2014 a 2016 casi en la misma cuantía); mientras que el paro y la deuda pública emprendieron una fuerte escalada: La tasa de paro pasó del 14 por ciento en 2008 al 18,4 en 2016 y al 15,53 por ciento en 2020. Por su lado la Deuda Pública pasó de significar algo menos del 40 por cien del PIB en 2008, a la casi totalidad de nuestro PIB en 2016, y a 1,19 veces el PIB de 2021, (es decir 1,43 billones de euros). En términos de Deuda Pública per cápita, al iniciarse el siglo a cada español correspondían 9.211€; en 2008 la cifra ascendió ligeramente hasta los 9.529€; pasada la Gran Recesión, en 2016, se había multiplicado por 2,5 veces para situarse en 24.542€; y desde ese año hasta finales de 2021 se incrementó algo más de veinte puntos porcentuales hasta escalar a los 30.090€. Todos estos cambios de los datos macroeconómicos han tenido como consecuencia una pauperización de la población trabajadora y un aumento de la desigualdad, dado que las rentas de los más ricos aumentaron, mientras que las del resto, en especial las de los más desfavorecidos, disminuyeron de manera continuada y el trabajo se fue precarizando en picado. En lo concerniente a la inflación, España alcanzó en 2009 la tasa de inflación más baja de los últimos 40 años, produciéndose por primera vez deflación desde que existen datos registrados (de marzo a octubre). Entre 2007 y 2014, los precios siguieron creciendo (aunque de forma moderada, pues la tasa media de inflación anual era la mitad de la de los siete años precedentes: el 1,5 por cien), para luego retroceder ligeramente en 2015 y parte de 2016. En el cuatrienio que va desde 31 de diciembre de 2016 a 31 de diciembre de 2020, la variación acumulada del IPC ha sido de +2,6 puntos porcentuales, lo que representa un incremento medio interanual del 0,65%. Dentro de este apartado dedicado a la inflación hay que decir que el año 2021 ha constituido un punto de inflexión en la dinámica de la evolución de los precios al consumidor, no solo en España sino en el conjunto de la Unión Europea (la variación interanual del IPC en España al finalizar 2021 era del 6,5%, es decir se ha multiplicado por diez el promedio de subida del IPC del quinquenio inmediatamente anterior) debido en buena parte al brutal incremento de los precios de la energía que en ese mismo periodo habían crecido más de un 40%. En cualquier caso, estos niveles de inflación, aunque pequeños hasta 2020, unidos a la precarización de los empleos y de los salarios contribuyeron a que el poder de compra se contuviera, tanto en el mercado interno como de cara al exterior. Por el contrario, la cabalgante precariedad laboral favoreció que las empresas

obtuvieran el resultado buscado: aumento de la productividad, lo que a su vez propició que el PIB español volviera a tener cifras positivas desde 2014 a 2019, retrayéndose de forma brusca en 2020 (-11%) debido a los efectos de la COVID19 sobre la actividad económica general, y muy especialmente sobre el sector del turismo, pero recuperándose en parte en 2021, que al final del cuarto trimestre acumulaba una subida, según el INE, del 5,2%.

Como es natural, la guerra de Ucrania trajo consigo una importante convulsión de las variables macroeconómicas, especialmente de forma inmediata en las variaciones de precios. Tanto es así que, el nivel de inflación para el conjunto de la Eurozona, al finalizar el tercer trimestre de 2022 se situó en el 10%, y en España un punto por debajo: en el 9%.

1.3.- La economía del municipio de Alcalá de Henares de 1980 a 2021

La crisis del petróleo, cuyos efectos en España fueron algo más tardíos, (como ya se ha reseñado), tuvo una enorme repercusión en el sector industrial de todo el mundo, que debió enfrentarse a un brutal encarecimiento del precio del crudo, lo que propiciaría una reconversión industrial basada en la reducción de costes vía sustitución de mano de obra por tecnología. Las empresas empezaron a automatizarse y entraron en juego las nuevas tecnologías, la robótica y una nueva división del trabajo, factores todos ellos que trajeron como consecuencia la aparición de altos niveles de desempleo que se han convertido así en un elemento estructural del sistema.

El crecimiento económico del milagro español de los años sesenta sufrió un parón. No obstante, Madrid y Barcelona junto a sus respectivas Área Metropolitanas, continuaron disfrutando de una situación de privilegio, en lo que se refiere a su condición de destinatarias de inversiones industriales. No solo por las procedentes de las empresas ya existentes, sino también por las que provenían de nuevos proyectos empresariales.

De ahí que, el impacto de la crisis en Madrid y, por ende, en Alcalá de Henares no fuese tan fuerte como en otras zonas del país. Aun así, se dejó notar dado que la actividad industrial era insuficiente para recuperar el empleo que se destruía dentro del sector. Ello a pesar de que el número de establecimientos industriales, que no dejó de crecer hasta lograr su cénit en 1980, sufrió un acusado descenso entre este año y el de 1983, para volver al año siguiente a la senda del crecimiento paulatino. No obstante, la crisis económica que padeció España en el periodo 1975-85, trajo graves consecuencias al tejido industrial de Alcalá, como fueron el cierre de empresas, la reducción de plantillas y la reconversión industrial, dando lugar a un sector industrial entrando en decadencia que solo logró resurgir a partir de la segunda mitad de los años ochenta, con la incorporación de España a la CEE. A partir de entonces, el mercado se tornó mucho más competitivo y muchas de las empresas que no invirtieron en las nuevas tecnologías, claves para el incremento de productividad, marcaron el principio de su fin.

Algo característico del sector industrial de Alcalá en la década de los 80 es el fenómeno de la incorporación de la mujer al mercado laboral del sector industrial que fue muy notable, aunque se produjo sobre todo a través de mano de obra barata utilizada para trabajos no cualificados. En relación a la población, algo que diferenció a Alcalá de otros municipios de la zona que también se desarrollaron industrialmente, es el hecho de que no se convirtiera en “ciudad dormitorio”, ya que la mayoría de los trabajadores vivían en la ciudad, llegando a ser así para ocho de cada diez empleados en trabajos no cualificados y cerca de la mitad en el caso de directivos y jefes.

Aquellos años constituyeron una etapa de decadencia en el sector industrial de nuestro municipio y de auge en el de servicios. Este sector, que siempre tuvo peso en la economía complutense, en esta etapa inició su gran despegue. Un incentivo importante para ello fue la creación de la Universidad de Alcalá de Henares, cuyo primer curso académico de esta nueva época se impartió en 1975 (aún como una dependencia de la Universidad Complutense de Madrid), y cuyo crecimiento fue posible, en buena parte, gracias al trabajo que emprendió el ayuntamiento de Alcalá (tras su retorno a la democracia) y a sus inversiones en recuperación del patrimonio monumental de la ciudad para fines culturales, sociales y universitarios, lo que también en buena medida posibilitó más tarde, en 1998, el reconocimiento de Alcalá como ciudad Patrimonio de la Humanidad, por parte de la UNESCO, así como el apogeo en la ciudad de las actividades económicas relacionadas con el turismo.

Como se ha reseñado en apartados anteriores, el uno de enero de 1986 marca un hito en la historia económica española con la incorporación de nuestro país a la Comunidad Económica Europea, lo que supuso un freno al declive industrial, dando lugar al inicio de una etapa de expansión. Esta nueva etapa de industrialización tuvo su base en las políticas de reconversión industrial iniciadas en 1985 en determinadas zonas y en los sectores que más habían acusado la crisis. Una iniciativa que surgió en el contexto de la Reconversión Industrial fue el empleo de recursos públicos en las áreas territoriales, que habían sufrido y que estaban sufriendo de forma más intensa los efectos de la reconversión industrial. Para ello se estableció el mecanismo de su declaración como Zonas de Urgente Reindustrialización (ZUR)²⁰, una de las cuales incluyó al municipio de Alcalá de Henares, como centro neurálgico del denominado Corredor del Henares²¹, y que supuso interesantes alicientes a las empresas: suelo a precios moderados, urbanizados y

20 Las ZUR empezaron su recorrido en 1983, con la finalidad de fomentar la puesta en marcha de nuevos proyectos empresariales por medio de incentivos como adquisiciones de suelo a bajo coste, beneficios fiscales en los primeros años de vida de las empresas..., siendo de tres años el período máximo de vigencia para poder ser beneficiarios dichos proyectos, desde su ubicación en zona ZUR. Se crearon 6 zonas ZUR en otros tantos puntos de la geografía española: Ferrol-Vigo, Asturias, Ría del Nervión, Barcelona, Madrid y la Bahía de Cádiz.

21 Área geográfica cuya denominación nació a mediados de siglo XX pero que en el último cuarto del pasado siglo fue cuando adquirió cierta entidad, y que se hace referencias al territorio que se extiende a ambos lados de la A2, desde Barajas a Guadalajara, configurando una cuenca de intensa actividad económica y del que Alcalá de Henares constituye su centro neurálgico por excelencia.

dotados de equipamiento e infraestructuras, en unos terrenos preparados para acoger proyectos vinculados a la reindustrialización.

Sin embargo, la crisis del petróleo había tenido efectos muy negativos en lo que a empleo se refiere, dejando un alto nivel de paro en la ciudad que, de forma más o menos intensa, ha influido en la evolución del desempleo de manera estructural durante todo nuestro periodo de estudio. Esto es así porque la reconversión industrial afectó sobre todo a PYMES con poca capacidad competitiva en el mercado y generó un proceso de industrialización más selectivo, pero menos generador de empleo. Aun así, la oferta de empleo, insuficiente para cubrir la demanda del mercado laboral local, no decayó en términos absolutos debido a la necesidad de muchos más servicios auxiliares de esta nueva industria. Comenzaron así dos décadas con un intenso proceso de tercerización de la actividad económica del municipio. Durante estas dos décadas, además, asistimos a un importante flujo de llegada de población inmigrante que contribuyó al fuerte desarrollo demográfico, sobre todo a partir de principios del siglo XXI. La mayor parte de este colectivo llegó de países del Este de Europa (Polonia o Rumania, principalmente) y llegando a representar durante 2009 el 18,5 por cien de la población de Alcalá de Henares.

La actividad comercial también ejerció un efecto expansivo sobre otras ciudades del Corredor ya que a la importancia de la trayectoria del comercio histórico de Alcalá se unió en esta época una proliferación de centros comerciales ubicados en las inmediaciones de la autovía A-2. El sector servicios ganó mucho terreno con este aumento del comercio en forma de hipermercados y de sus servicios auxiliares.

Pero, como se ha reseñado líneas atrás, fue la implantación de la Universidad de Alcalá de Henares la que tuvo (y continúa teniendo) un fuerte impacto económico sobre la ciudad ya que propició un incremento de la población activa local (ocupada y desempleada) tanto en forma estacional (estudiantes) como continua (profesores y trabajadores no docentes). La oferta laboral se vio incrementada, al igual que las compras locales de bienes y servicios realizadas por las empresas relacionadas con la Universidad lo que generó el efecto directo de una importante inyección de renta en la economía alcalaína, incluyendo aquí el gasto de visitantes generado por los estudiantes universitarios, favorecido por los atractivos turísticos de la ciudad.

También fue un importante generador de empleo durante esta época el Ayuntamiento de Alcalá de Henares, cuya plantilla consolidada con la de sus organismos municipales periféricos fue incrementando, paulatinamente, desde los 330 empleados de 1980, hasta alcanzar al inicio del siglo XXI los 1.124, llegando a su culmen en el año 2011, con 1.853, desde donde disminuyó bruscamente tras el plan de ajuste de 2012, de tal manera que el año 2013 se cerró con una plantilla de 1.561. Después, y hasta 2021, ha experimentado una especie de contención a la baja que la llevó a finales de dicho año a contar con un censo de 1.504 empleados, entre funcionarios y laborales. El impacto directo de la actividad presupuestaria del gobierno municipal en la economía de la zona fue muy positivo y continua siéndolo, no solo por el efecto multiplicador del gasto de las familias

de los trabajadores municipales (la inmensa mayoría residentes en el municipio), sino porque, además, las compras de bienes y servicios de la administración municipal tuvieron y tienen una repercusión directa en la propia ciudad dado que una buena parte de los proveedores de suministros y servicios están radicados en ella. Donde no ha ocurrido así ha sido en la contratación de algunos servicios muy especializados, sobre todo a nivel tecnológico.

Las sinergias de ambas instituciones por recuperar el espíritu universitario de la ciudad, devino en un hecho crucial para Alcalá: El reconocimiento por parte de la UNESCO como Patrimonio de la Humanidad. Este hecho se produjo en 1998 y fue fruto, en buena parte, del ingente esfuerzo inversor llevado a cabo por el ayuntamiento y por la universidad durante las dos décadas que transcurrieron desde la transición democrática hasta dicho año, esfuerzo que se tradujo en la recuperación y la rehabilitación de una buena parte de ese ingente patrimonio histórico monumental y cultural que caracteriza a Alcalá de Henares. Ello contribuyó de forma muy notoria a potenciar el sector servicios y en concreto todas las actividades económicas relacionadas con el desarrollo del turismo.

Al analizar la ocupación de la población por sectores económicos, resulta patente ese predominio del sector servicios antes referido, que ha estado claramente influenciado por la existencia de un importante sector industrial que reclamaba y sigue reclamando, constantemente, servicios en un ámbito territorial cercano, tanto dentro como fuera del municipio, siendo los servicios más comúnmente demandados dentro de la ciudad asesorías de tipo laboral o fiscal, limpieza, formación de personal, logística..., mientras que extramuros se buscaban aquellos de especializaciones técnicas muy específicas.

El sector industrial productor o transformador de bienes, a partir de los años ochenta, se dispersó hacia otros municipios del Corredor del Henares, debido a la descentralización productiva, la industrialización local y el efecto frontera (sobre todo a nivel fiscal) con la Comunidad de Castilla La Mancha, aunque los municipios del eje de ese corredor pertenecientes a la región madrileña siguieron constituyendo un territorio con alta implantación industrial. Una gran parte de las empresas que surgieron como consecuencia de las crisis padecidas se caracterizaron por su pequeño tamaño, por el bajo nivel de capitalización, por ser intensivas en mano de obra, y por situarse en los ámbitos relativos a la realización de fases intermedias mediante el mecanismo de la subcontratación. Solían pertenecer a subsectores poco competitivos y tuvieron un alto índice de eventualidad.

El periodo que nos ocupa (1980-2021) tuvo puntos de inflexión entre subperiodos marcados por el devenir económico en materia de empleo. El primero de esos subperiodos podríamos fijarlo hasta casi el final de la década de 1980, y está caracterizado por un crecimiento sostenido que se refleja en el incremento de la población activa y que se fue ralentizando hasta prácticamente 1996. Desde aquí hasta 2007 el crecimiento fue más acentuado, aunque con características diferentes según los sectores. A partir de 2008, con el comienzo de la Gran Recesión cuya salida parece situarse, al menos en términos de creación de empleo en el bienio 2013-2014, hubo un importante retroceso, tras el

cual se asistió a unos años de prosperidad que se rompieron en 2020 con las restricciones decretadas a causa de la COVID19, aunque en 2021 volvió a recuperarse de forma muy notoria.

A finales de la década de 1980 y hasta mediados de la siguiente, se produjo en Alcalá un proceso lento pero continuado de deslocalización de empresas que comenzaron a buscar suelo más barato, en principio hacia la zona del Corredor del Henares situada al norte y al oeste del eje de la Nacional II. También tuvo relevancia el llamado efecto frontera autonómico que, en síntesis, se concretaba en la instalación de nuevas empresas en municipios limítrofes a Alcalá pero pertenecientes a Castilla-La Mancha, lo que también coadyuvó a frenar el crecimiento empresarial en nuestra ciudad. El Plan General de Ordenación Urbana de 1991 de Alcalá de Henares intentó disminuir ese efecto, calificando como suelo de uso predominantemente industrial amplios sectores del término municipal, que hicieron más extensa y variada la oferta de ese tipo de suelo para la actividad económica.

La población activa, que como ya se ha dicho aumentó durante casi todo el tiempo, modificó sustancialmente su estructura: más del 50% ya no trabajaba dentro del municipio, sino que tenía que desplazarse, siendo foco de destino tanto las zonas anteriormente señaladas como la propia capital de España. En este proceso hay que señalar que la inmigración jugó un importante papel en el aumento de la población activa, centrando el grueso de sus ocupaciones en la construcción y en sectores de servicios (hostelería). El sector de la construcción, que estaba en plena expansión por su papel en la época de la burbuja inmobiliaria, también tuvo un peso notable en la ocupación de la población residente en Alcalá. El reflejo de todo esto se observa en el aumento de afiliados a la Seguridad Social -que no dejó de crecer desde el año 1999 hasta el 2004-, registrándose en esos años y hasta la llegada de la Gran Recesión los niveles de paro más bajos de los últimos cuarenta años en la zona. El Corredor del Henares, y Alcalá en concreto, habían sido un enclave tradicional de la industria, pero a partir de los 80 se vivió una transformación fundamental en su estructura sectorial, de forma que la actividad industrial pasó a un segundo plano ganando peso el sector servicios y la construcción. Dentro del sector servicios adquirieron protagonismo actividades como la hostelería, las inmobiliarias -reflejo de boom inmobiliario- y otros servicios a empresas de carácter más cualificado como asesoramiento jurídico y económico o servicios técnicos. También cobraron importancia las actividades logísticas: transporte, almacenamiento y comunicaciones. Sin embargo, el sector de actividad con más establecimientos era y es el comercial, compuesto principalmente por comercio al por menor, tanto en tiendas especializadas como generalistas.

Con la llegada en 2008 de la “Gran Recesión”, emergió su principal y más dolorosa consecuencia: el fuerte crecimiento del desempleo. La pérdida de empleo solía proceder de ERE’s planteados como temporales inicialmente, pero que en la mayor parte de los casos desembocaban en cierres de empresas, algunas veces por cambio de ubicación a otras zonas o países con mano de obra más barata, y otras veces por liquidación definitiva de los negocios. Así, desapareció de nuestro entorno un importante número de empresas,

sobre todo pequeñas o medianas que, precisamente por su tamaño y tomadas de una en una, no tuvieron una repercusión pública importante, pero que, en conjunto, generaron significativas cifras de desempleados. En diciembre de 2012 y 2013 se sobrepasaron los 20.000 demandantes de empleo inscritos en las oficinas de empleo del SEPE en nuestra ciudad, con las consecuencias económicas y sociales que esto encerraba. La tendencia desde entonces empezó un camino descendente y al finalizar 2019 estaba por debajo de los 12.000, pero esa tendencia descendente cambió bruscamente de rumbo, por efecto de la pandemia, y en diciembre de 2020 volvió a crecer para cifrarse en 14.668 las/los demandantes de empleo de entre la población activa alcalaína, para virar de nuevo de manera sustancial en la dirección de la reducción del desempleo, dado que en 2021 el paro registrado se situó en 12.638 personas.

Como es de suponer, con los datos de contrataciones registradas, la evolución de las cifras muestra un perfil opuesto al del desempleo. Así desde los años previos al inicio de la Gran Recesión se observa una tendencia a bajar el número de contratos registrados, que culmina con el fuerte desplome que se produjo de 2007 a 2008: -39%. Desde ese año hubo una ligera bajada continuada hasta el mínimo en 2011. A partir de ahí no dejó de crecer el número de contrataciones hasta 2019, para volver a sufrir una caída en 2020 y un nuevo repunte en 2021.

2.- PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS DEL AYUNTAMIENTO DE ALCALÁ DE HENARES, EN EL PERIODO 1980-2021

Uno de los vectores esenciales de la actividad de la hacienda pública es la formación del documento del presupuesto, así como, tras su aprobación, el control y el seguimiento de su ejecución y su liquidación una vez finalizado el ejercicio económico. El presupuesto, en cada ejercicio económico, constituye la expresión contable de los recursos que el gobierno municipal destina a afrontar los gastos que conlleva la prestación de los diversos servicios públicos que son de su competencia, así como las fuentes de las que se obtienen dichos recursos. Como ha quedado reflejado en la parte primera de esta publicación, la regulación normativa de las haciendas locales ha asignado al alcalde (asistido por el interventor) la función de su elaboración, al Pleno de la corporación la facultad de su aprobación y a la intervención municipal el control de su ejecución y su liquidación.

La hacienda pública tiene en el presupuesto el instrumento que define la asignación de recursos económicos para la consecución de los objetivos que hacen posible la prestación de los servicios públicos que requiere la sociedad. Es por ello que el análisis de sus cifras permite obtener la visión de la política presupuestaria que se ha seguido, para lo que resulta recomendable distinguir entre lo que se denomina presupuesto general de la entidad y el que se conoce como presupuesto consolidado, que agrupa junto al de la propia entidad los de sus organismos periféricos (organismos autónomos, entes públicos empresariales, sociedades mercantiles de propiedad municipal...).

El estudio que contempla esta parte de la publicación está basado en las cifras de gastos e ingresos consolidados que han ido arrojando las sucesivas liquidaciones del presupuesto de cada ejercicio económico desde el de 1980 hasta el de 2021. Los datos utilizados a la hora de calcular el resultado presupuestario de cada ejercicio son: del lado de los ingresos los derechos reconocidos netos que indican los derechos de cobro liquidados en el ejercicio, descontando los anulados o cancelados; y del lado del gasto las obligaciones reconocidas, que indican el gasto facturado por terceros y reconocido por el ayuntamiento dentro del ejercicio. Se ha tomado 1980 como año de inicio de las series temporales de datos, dado que el presupuesto de ese año es el primero que aprobó, gestionó y liquidó una corporación municipal elegida democráticamente tras la dictadura (al comienzo del primer mandato democrático tras las elecciones de abril de 1979, el presupuesto de ese año ya estaba aprobado y en ejecución), y como año final de las series, 2021, dado que cuando estaba cercana la conclusión de la redacción de esta

publicación, ya estaba finalizada la liquidación de este ejercicio y hubiese constituido una imperdonable falta de rigor obviar sus cifras.

Por otro lado, como también ha quedado puesto de manifiesto en la primera parte del libro, la estructura del presupuesto con arreglo a la naturaleza económica del ingreso y del gasto, divide cada una de sus partes en nueve capítulos. Los cinco primeros conforman el presupuesto corriente, y los capítulos que van del seis al nueve son los que componen el presupuesto de capital. Es a esta desagregación a la que irá atendiendo cada apartado del análisis.

Las cifras del presupuesto consolidado incluyen, además de las del general del ayuntamiento, las de sus citados organismos periféricos, los cuales han desempeñado y desempeñan un papel importante en el devenir de la prestación de algunos servicios municipales, por lo que de esa forma se obtiene una visión global, y más precisa a la vez, de las cuentas públicas, tanto desde el lado del gasto como del ingreso. Cabe mencionar que la diferencia cuantitativa entre el presupuesto general del ayuntamiento y el consolidado, en promedio de la serie histórica, se sitúa en los 2,5 millones de euros anuales (4 millones en valores constantes) tanto del lado de los gastos como de los ingresos, lo que representa un 2,5% del promedio de los importes totales de los presupuestos de cada año.

Durante el periodo de estudio de la presente publicación, de 1980 a 2021, el Ayuntamiento de Alcalá de Henares ha dispuesto de nueve Organismos Autónomos y empresas municipales. Estos organismos son: la Ciudad Deportiva Municipal (CDM), creada en 1973 y que continúa prestando sus servicios en la actualidad; el Centro Municipal de Salud (CMS) creado en 1980 e integrado de nuevo al ayuntamiento en 2000; la Empresa Municipal de la Vivienda, constituida como empresa municipal pura en 1983, y que mantuvo esta condición hasta transformarse en empresa mixta, con participación de capital privado, en 1988; la empresa Cementerio Jardín S.A., que desde su creación en 1990 adoptó la forma de empresa mixta; la Fundación Colegio del Rey (FCR) cuyo primer año de actividad fue 1987 y que fue absorbida y reincorporada al Ayuntamiento en 2008; el Organismo Autónomo para el Desarrollo Económico (OADE), constituido en 1988 y liquidado en 2004; el Instituto de Planificación y Gestión Ambiental (IPGA) cuyo inicio data de 2002 y cuya finalización de 2011; la Empresa Pública Promoción Alcalá cuya primera aportación municipal data de 2005, y cuyo finiquito presupuestario se produjo en 2013; y el Ente Público Empresarial Alcalá Desarrollo (EPEAD), que comenzó su andadura en 2006 y que continúa prestando sus servicios a día de hoy, sucediendo en sus cometidos al OADE, una vez liquidado éste. De los nueve organismos reseñados, en la actualidad sobreviven cuatro, y de estos cuatro los que consolidan sus presupuestos son solamente dos, el EPE Alcalá Desarrollo y la Ciudad Deportiva Municipal.

En el gráfico 1, que aparece a continuación, se observa que los presupuestos consolidados tanto en su estado de ingresos como en el de gastos han seguido una tendencia alcista desde el inicio de las series, aunque con algunos episodios, de uno o dos periodos en la mayoría de los casos, en los que se han producido minoraciones: el más relevante

el periodo 2009-2015, especialmente desde el lado del gasto. Se puede decir que, según muestra la evolución de las cifras, a consecuencia de la crisis económica la tendencia alcista seguida hasta entonces se invirtió, lo cual se tradujo en una caída de los niveles presupuestarios que se prolongó hasta 2015 y que a partir de ahí ha ido experimentando una clara recuperación, rota en 2020, contribuyendo a ello los efectos económicos ocasionados por las restricciones de la actividad originadas a partir de la pandemia del virus SARS-CoV-2.

Evolución del total de Gastos e Ingresos Consolidados 1980-2021

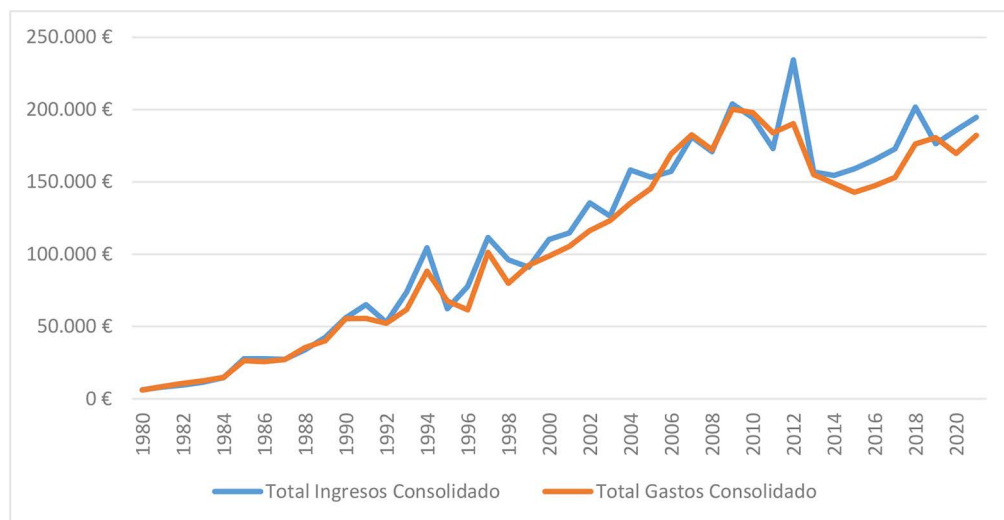


Gráfico 1: Evolución del total de ingresos y gastos de los presupuestos liquidados, valores nominales en miles de euros, (1980-2021)

Desagregando la evolución de los datos recogidos en el gráfico anterior, por cada estado del presupuesto y, dentro de estos, por sus respectivos capítulos, se observa que, por el lado de los ingresos los capítulos más relevantes han sido el I y el IV, los impuestos directos y las transferencias corrientes respectivamente. Su participación en promedio anual sobre el presupuesto total de ingresos, como recoge la siguiente tabla, rozó el 37% en el primer caso, mientras que en el segundo se situó en el 28%. Los impuestos indirectos y las tasas y otros ingresos, capítulos II y III, aunque contribuyen en menor cuantía al presupuesto total (5 y 12 por ciento respectivamente) se mantienen como una fuente de ingreso estable a lo largo del tiempo. El promedio del capítulo IX que incluye los ingresos procedentes de las operaciones de préstamo concertadas o de los empréstitos emitidos, también ha sido importante en su cuantía global, casi un 9% del total, pero concentrado en episodios puntuales como los de 1994, 1997 y muy especialmente 2012.

Ingresos y peso promedio anual histórico por capítulos

CAPÍTULOS	VALOR NOMINAL	VALOR REAL	PESO NOMINAL	PESO REAL
I.- Impuestos directos	41.137.582,78 €	53.488.935,48 €	36,91%	34,92%
II.- Impuestos indirectos	5.786.343,19 €	7.848.260,79 €	5,19%	5,12%
III.- Tasas y otros ingresos	13.320.917,43 €	19.662.692,02 €	11,95%	12,84%
IV.- Transferencias corrientes	31.503.825,62 €	43.149.028,88 €	28,26%	28,17%
V.- Ingresos patrimoniales	2.452.196,60 €	3.130.982,34 €	2,20%	2,04%
VI.- Enajenación de inversiones	1.486.961,67 €	1.952.812,51 €	1,33%	1,27%
VII.- Transferencias de capital	6.092.982,61 €	8.849.359,56 €	5,47%	5,78%
VIII.- Activos financieros	68.794,22 €	122.436,21 €	0,06%	0,08%
IX.- Pasivos financieros	9.618.035,71 €	14.974.792,96 €	8,63%	9,78%
Total de Ingresos	111.467.639,83 €	153.179.300,76 €	100%	100%

Tabla 4: Ingreso y peso promedio anual histórico de los capítulos de ingresos del presupuesto consolidado

Ingreso consolidado y gasto consolidado, por habitante.

Si los valores de la evolución temporal de las variables presupuestarias desglosadas en sus respectivos estados y capítulos, se dividen por los datos de población de Alcalá de Henares a lo largo del periodo de estudio, se obtienen las ratios ingreso y gasto por habitante que son las que recogen los gráficos siguientes:

Ingreso municipal por habitante, por capítulos

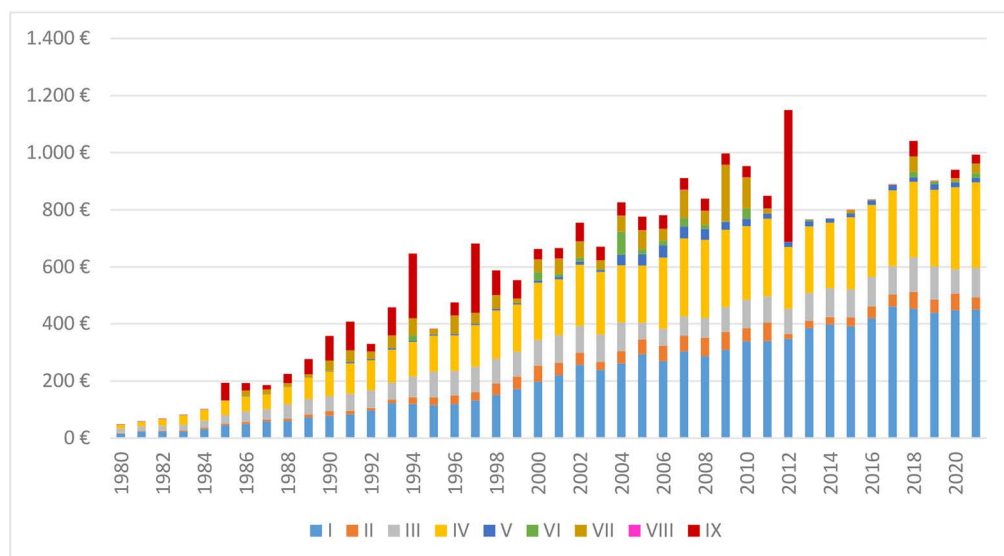


Gráfico 2: Evolución de los ingresos consolidados por habitante, valores nominales, según capítulos (1980-2021)

Efectuando el mismo desglose con el gasto por habitante, se observa que las principales cuantías recaen en los capítulos I y II, es decir, en los gastos de personal y en la compra de bienes y servicios respectivamente. Durante estas cuatro décadas, estos dos capítulos han venido a representar conjuntamente más del 75% en promedio anual del total del gasto presupuestario, aunque su composición ha variado notablemente: los gastos de personal han pasado de representar una tercera parte en 1980 a casi la mitad del presupuesto en la actualidad, reduciéndose en una cuantía similar los gastos del capítulo II, de lo que puede derivarse que existe un mayor quehacer en la prestación de los servicios municipales con personal propio, y una reducción de los quehaceres encargados a la contratación externa.

Composición del presupuesto consolidado por capítulos de gasto

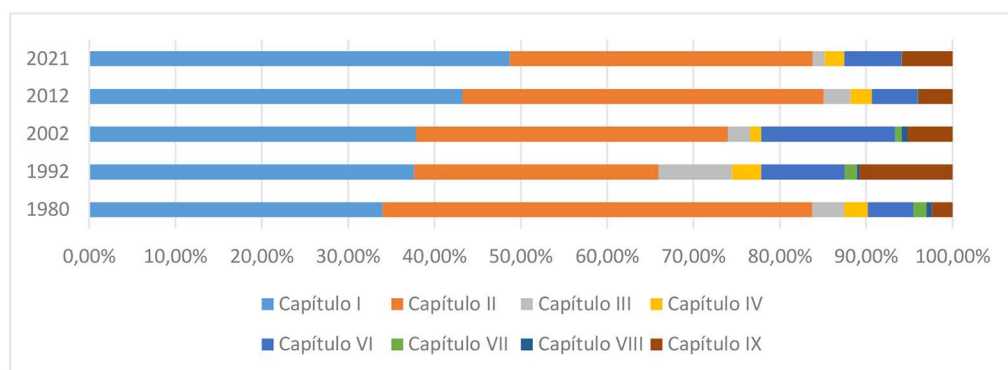


Gráfico 3: Participación de cada capítulo de gasto del presupuesto consolidado sobre el gasto total

Más allá del gasto de los capítulos I y II, si se observa su repercusión por habitante, las transferencias corrientes y las inversiones reales, capítulos IV y VI, también han incrementado su posición desde el inicio del periodo de análisis hasta su cierre ganando ambos en importancia porcentual, a pesar de que el esfuerzo inversor experimentó un notable retroceso en los años de la Gran Recesión y que en la actualidad parece de nuevo recuperarse. Por su parte, los gastos financieros de los capítulos III y IX (intereses y amortizaciones) se han mantenido en un nivel muy similar.

Gasto municipal por habitante, por capítulos

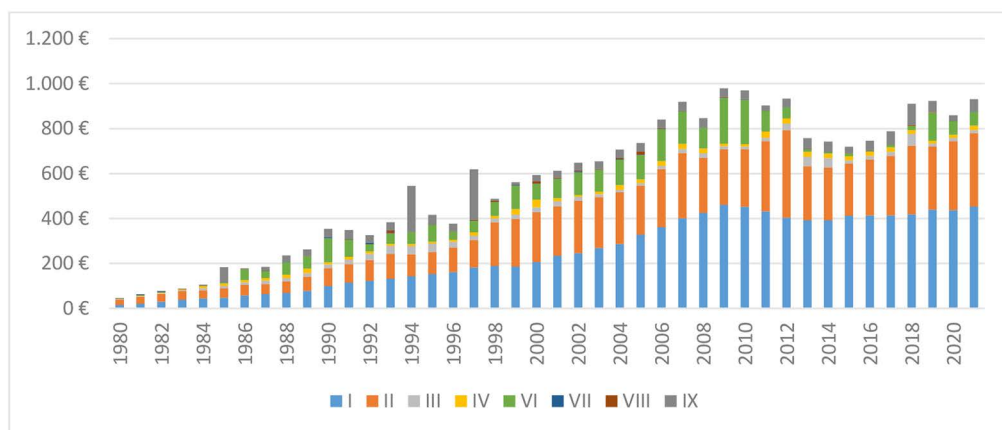


Gráfico 4: Evolución de los gastos consolidados por habitante, según capítulos (1980-2021)

Gasto y peso promedio anual histórico por capítulos

CAPÍTULOS	VALOR NOMINAL	VALOR REAL	PESO NOMINAL	PESO REAL
I.- Gastos de personal	46.170.289,80 €	60.859.077,85 €	44,06%	42,21%
II.- Bienes y Servicios	33.034.592,36 €	44.933.191,72 €	31,52%	31,16%
III.- Gastos financieros	3.342.697,58 €	5.136.336,87 €	3,19%	3,56%
IV.- Transferencias corrientes	2.680.774,59 €	4.009.509,84 €	2,561%	2,78%
VI.- Inversiones reales	11.563.270,97 €	16.933.448,09 €	11,03%	11,74%
VII.- Transferencias de capital	197.666,91 €	375.814,44 €	0,19%	0,26%
VIII.- Activos financieros	417.854,92 €	649.085,19 €	0,40%	0,45%
IX.- Pasivos financieros	7.386.124,87 €	11.285.481,18 €	7,05%	7,83%
Total de Gastos	104.793.271,98 €	144.181.945,18 €	100%	100%

Tabla 5: Gasto y peso promedio anual histórico de los capítulos de gasto del presupuesto consolidado

3.- EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO CORRIENTE

Como ya ha quedado recogido en diversas reseñas anteriores, el presupuesto corriente es el que recoge los gastos necesarios para el funcionamiento cotidiano de los servicios públicos de cuya prestación se encargan los ayuntamientos de cada municipio, así como los recursos monetarios con los que poder financiarlos, procedentes de las fuentes de ingresos propios y de carácter periódico de las entidades locales.

Tanto del lado del ingreso como del gasto, lo conforman cinco capítulos:

Clasificación económica de los Ingresos y Gastos Corrientes

CAPÍTULOS DE INGRESOS CORRIENTES	CAPÍTULOS DE GASTOS CORRIENTES
I.- Impuestos directos	I.- Gastos de personal
II.- Impuestos indirectos	II.- Compras de bienes y servicios
III.- Tasas y otros ingresos	III.- Gastos financieros
IV.- Transferencias corrientes	IV.- Transferencias corrientes
V.- Ingresos patrimoniales	V.- Fondo de contingencia

Tabla 6: Clasificación económica por capítulos de los ingresos y gastos corrientes

El equilibrio básico de los presupuestos de la administración pública, sin el cual no está permitida su aprobación, es el que concierne a las operaciones corrientes de ingresos y gastos. Este saldo (ingreso corriente menos gasto corriente) es lo que se denomina ahorro bruto y su medición proporciona el conocimiento de la capacidad o necesidad de financiación con la que se ha cerrado la liquidación de cada año, según el resultado sea positivo o negativo. Como podemos observar en el siguiente gráfico, en la casi totalidad de los años de estudio los ingresos corrientes liquidados se han mantenido por encima del gasto corriente, lo que significa que el saldo obtenido ha resultado superavitario de manera sistemática.

No obstante, en los años previos a 2012, desde 2006, se observaba una evolución de los ingresos totales cuyo margen con los gastos se estrechó de forma significativa, hasta que en 2011 estos últimos sobrepasaron lo ingresado en una pequeña cuantía, unos 414.000€, y en 2012 esa demasía creció de forma explosiva hasta alcanzar una cifra

millonaria. Este hecho tiene su explicación, en parte, en que durante ese periodo se acometieron cuantiosas inversiones que no estaban cubiertas en su totalidad por los ingresos de capital; y sobre todo en un incremento notable de gasto corriente que se había ido ejecutando, pero que fue quedando pendiente de liquidarse al no disponer de consignación presupuestaria para afrontarlo, por lo que fue acumulándose durante ese septenio.

Evolución de las Operaciones del Presupuesto Corriente

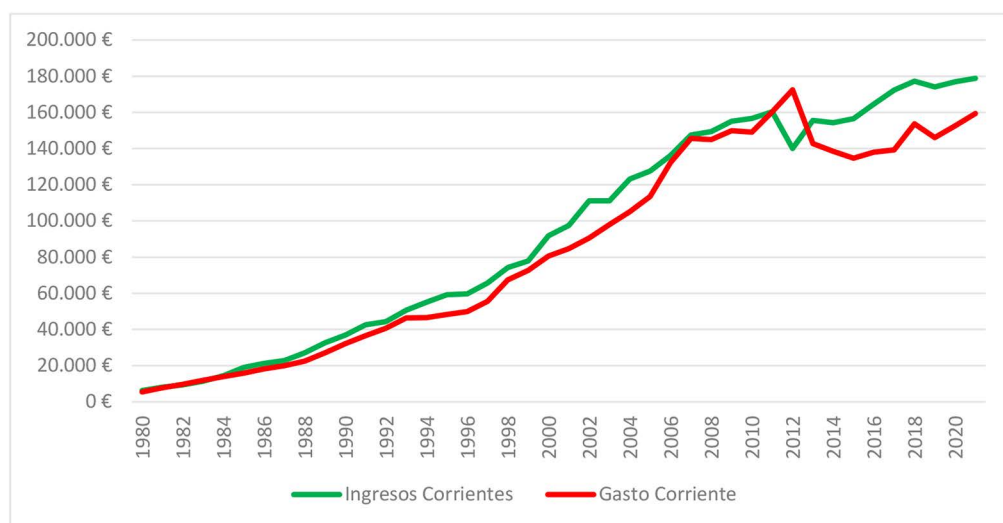


Gráfico 5: Evolución de ingresos y gastos consolidados por operaciones corrientes de los presupuestos liquidados, en miles de euros, (1980-2021)

Este proceder de los años previos a 2012 condujo a que en este año se produjese un déficit muy cuantioso en las operaciones corrientes (ahorro bruto negativo por encima de los 30 millones de euros), dando lugar a que el Ayuntamiento tuviera que aprobar un Plan de Ajuste con importantes medidas de contención del gasto, para de esta forma poder hacer frente al pago de la deuda generada, por medio de operaciones de préstamo a largo plazo (10 años que luego se ampliaron a 20)²² posibilitadas a través

22 El plan de ajuste, aprobado inicialmente por el Pleno el 30 de marzo de 2012, por un plazo 10 años conforme establecía el Real Decreto Ley 4/2012, de 24 de febrero, se incrementó a 20 años por acuerdo de la Junta de Gobierno de 11 de junio de 2014, tras ser sometido a Pleno el día 9 de dicho mes (que rechazó el cambio) En dicho acuerdo se aprobó la modificación de dicho plan para acogerse a la primera de las opciones recogidas en la resolución de 13 de mayo de 2014, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se da cumplimiento al acuerdo de la Comisión Delegada de Gobierno de Asuntos Económico de 24 de abril de 2014, para la modificación de determinadas condiciones financieras de las operaciones de los planes de ajuste de las entidades locales: 2 años más de periodo de carencia y disminución de los tipos de interés del préstamo.

de un mecanismo excepcional que creó el Gobierno de España, para poder corregir los déficits generados a partir de la crisis financiera iniciada en 2008, en un buen número de ayuntamientos de nuestro país. Este hecho trajo consigo importantes consecuencias para la hacienda local complutense y marcaría el devenir de la gestión presupuestaria de los años sucesivos, mientras estuviese vigente el Plan, cuyo término estaba vinculado al periodo de amortización de los préstamos solicitados para ello, es decir hasta 2032. No obstante, conviene reseñar aquí que, gracias al seguimiento de las medidas para la ejecución del Plan de Ajuste aprobado en 2012 al que los gobiernos municipales hubieron de someterse desde 2012 en adelante, el Ayuntamiento de Alcalá de Henares logró que el Ministerio de Hacienda lo liberase de este corsé al comenzar el año de 2022, al haberse conseguido, como se ha dicho en páginas anteriores, que el nivel de endeudamiento bajase del 131,61% de los ingresos corrientes liquidados al que llegó en 2012 cuando se concertaron los citados préstamos, hasta el 65,21% al acabar 2021: es decir se había reducido este indicador más de la mitad en 9 años, lo que lo situó por debajo de ese umbral del 75% que, una vez sobrepasado, hace que cualquier operación crediticia y la aprobación misma del presupuesto requieran de la conformidad previa del Ministerio de Hacienda²³.

3.1.- Dinámica de los capítulos de gasto corriente.

De los cinco capítulos que actualmente conforman el presupuesto corriente de gasto, el quinto: Fondo de Contingencia, no aparece en el documento presupuestario municipal hasta bien entrado el siglo XXI. Desde 2013 se viene incluyendo en el estado de gastos de los sucesivos presupuestos preventivos, pero el montante de sus obligaciones reconocidas al final de cada ejercicio siempre ha sido “cero”. Esto es debido a que se trata de un capítulo que se presupuesta pero la normativa no permite imputar ningún gasto, solo se puede utilizar para transferir crédito a aquellos otros capítulos donde sí se necesita, por imprevistos extraordinarios, como fueron en su día hacer frente a alguna sentencia judicial, a gastos extraordinarios motivados por las restricciones del COVID y por los efectos de la tormenta FILOMENA.

Así pues, los cuatro capítulos que han constituido el gasto corriente del presupuesto municipal complutense han sido: el capítulo I, donde se recogen los gastos de personal cuales son las retribuciones fijas y variables e indemnizaciones, tanto dinerarias como en especie, satisfechas por la entidad local a su personal como contraprestación por su trabajo, y las cotizaciones patronales inherentes a dichas retribuciones, así como las

23 Para los ayuntamientos con plan de ajuste, (además del hecho de que se sobrepase o no el 75 % del nivel de endeudamiento) el requisito por el que se condicionaba no solo la aprobación del presupuesto sino también de su prórroga, deriva de una interpretación del Ministerio de que existían incumplimientos del Plan de Ajuste si en la liquidación el importe de la cuenta 413 (facturas pendientes de reconocer) era superior a la recogida en el plan de ajuste (aunque el propio Ministerio había aprobado una norma que obligaba a incluir en dicha cuenta una serie de facturas que en la fecha de aprobación o modificación del Plan de Ajuste no se incluían).

prestaciones sociales y los gastos de naturaleza social realizados en cumplimiento de acuerdos y disposiciones vigentes; el capítulo II, que contiene los pagos que se originan a consecuencia de la adquisición de los bienes y servicios necesarios para la ejecución de las actividades cotidianas que son competencia de la entidad local, siempre y cuando estos bienes y/o servicios no produzcan un aumento del capital o del patrimonio público (es decir, bienes y/o servicios que tengan la cualidad de ser fungibles, o durar previsiblemente un tiempo inferior al ejercicio presupuestario, o no ser inventariables, o poder ser reiterativos); el capítulo III, donde se incluyen los intereses y demás gastos procedentes de las operaciones financieras contratadas, así como los gastos de emisión, modificación y cancelación de éstas, y los intereses de demora de cualquier clase que el Ayuntamiento haya de hacer efectivos bien por operaciones de carácter tributario o de carácter comercial; y el capítulo IV, que contabiliza los pagos que el ayuntamiento hace a terceros, ya sean organismos públicos (propios o de otras administraciones) o entidades privadas sin ánimo de lucro cuyas actividades van en pro de la colectividad, realizándose dichos pagos por la vía de aportaciones, subvenciones, becas, premios, etc. y cuya finalidad es la de financiar operaciones corrientes de los citados terceros.

La evolución seguida por el gasto consolidado en su conjunto, en nuestro periodo de análisis, y su desagregación por capítulos es las que muestra el siguiente gráfico.

Gasto Corriente Consolidado

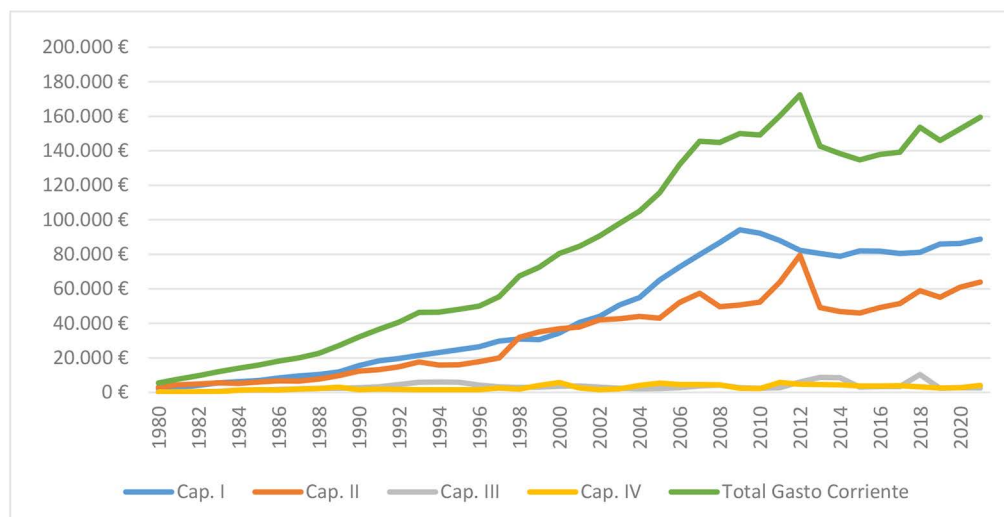


Gráfico 6: Evolución del gasto corriente por capítulos, en miles de euros, (1980-2021)

Como se puede apreciar a simple vista, la suma de los capítulos I y II del gasto corriente es la que define el perfil y la dinámica de la curva del gasto consolidado total de esta

naturaleza. Esto a pesar de la distinta evolución de las proporciones de estos dos capítulos sobre el total del gasto corriente, vistas por separado, dado que la tendencia del capítulo I es creciente a lo largo de toda la serie, mientras que la del II es oscilante: de 1980 a 1992 decrece, de 1992 a 2012 crece y de este año a 2021 vuelve a decrecer, como se muestra en el gráfico siguiente.

Evolución del peso de los capítulos I y II de gasto

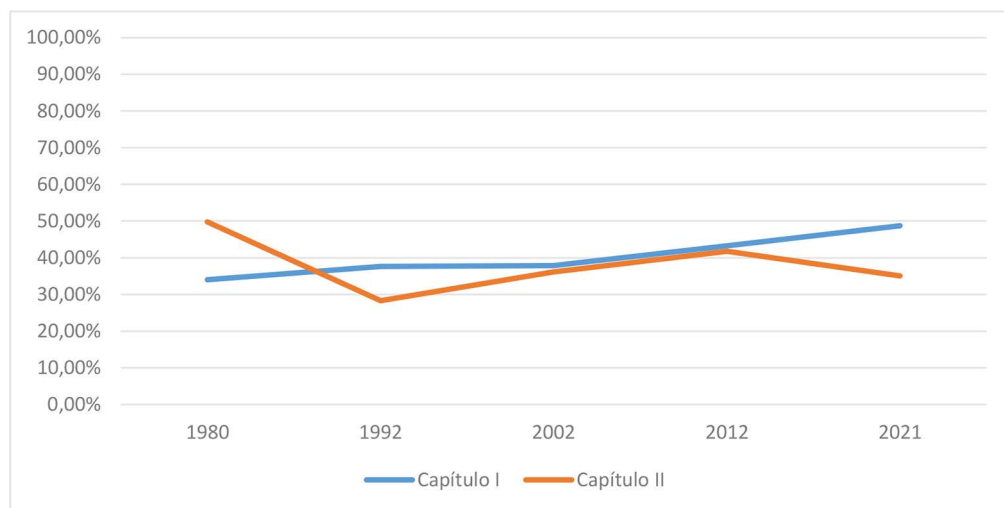


Gráfico 7: Evolución del peso de los gastos consolidados de personal y por compras de bienes y servicios de los presupuestos liquidados, (1980-2021)

El gasto corriente en el acumulado de todos esos años, en relación con el gasto total, representó 80 euros por cada 100 liquidados. Esa proporción no fue lineal, dado que, en 1980 los gastos corrientes representaban un noventa por cien del total del presupuesto liquidado de gastos y al final de la serie, en 2021, el ochenta y ocho.

Los valores promedio del gasto corriente que se muestran en el cuadro siguiente reflejan la importancia de cada capítulo a lo largo de todos los años. De los cuatro capítulos que lo conforman, el destinado a gastos de personal es el que mayor porcentaje de participación acumula (más de la mitad del total en cifras nominales y en términos reales); en el lado opuesto se encuentra el capítulo destinado a transferencias corrientes, que representa poco más del 3 por cien en términos nominales (algo más, el 3,5% en cifras reales).

Gasto corriente y peso promedio anual histórico por capítulos

CAPÍTULOS	VALOR NOMINAL	VALOR REAL	PESO NOMINAL	PESO REAL
I.- Gastos de personal	46.170.289,80 €	60.859.077,85 €	54,17%	52,95%
II.- Compra Bienes y Servicios	33.034.592,36 €	44.933.191,72 €	38,76%	39,09%
III.- Gastos financieros	3.342.697,58 €	5.136.336,87 €	3,92%	4,47%
IV.- Transferencias corrientes	2.680.774,59 €	4.009.509,84 €	3,15%	3,49%
Total de Gasto corriente	85.228.354,32 €	114.938.116,28 €	100%	100%

Tabla 7: Gasto y peso promedio anual histórico de los capítulos de gasto corriente del presupuesto consolidado, (1980-2021)

Resulta conveniente ver algunos de los motivos en los que se basan esas dinámicas en la evolución del total de gasto de cada uno de los capítulos del presupuesto corriente.

Por lo que se refiere a los gastos de personal, que es como se ha dicho donde se concentra la mayor parte del gasto corriente total, si bien en términos globales ha seguido una tendencia alcista, aunque con algunos altibajos, en lo concerniente a su peso relativo la línea de tendencia ha sido creciente desde la década de 1980 hasta 2021. Esto puede explicarse por varios motivos: cambios en la plantilla municipal, modificaciones salariales y de las cotizaciones sociales; y variaciones en los gastos de carácter social (aportaciones a fondos de pensiones; ayudas para el fondo social de los trabajadores municipales).

Empleados municipales y gasto del capítulo I por empleado

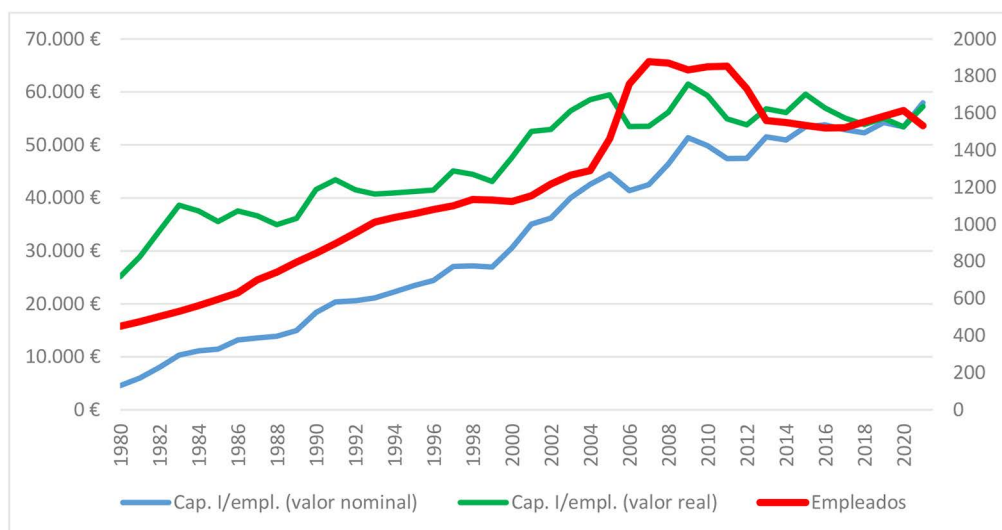


Gráfico 8: Evolución de los gastos de personal por empleado municipal, (1980-2021)

Empleados municipales y gasto total capítulo I

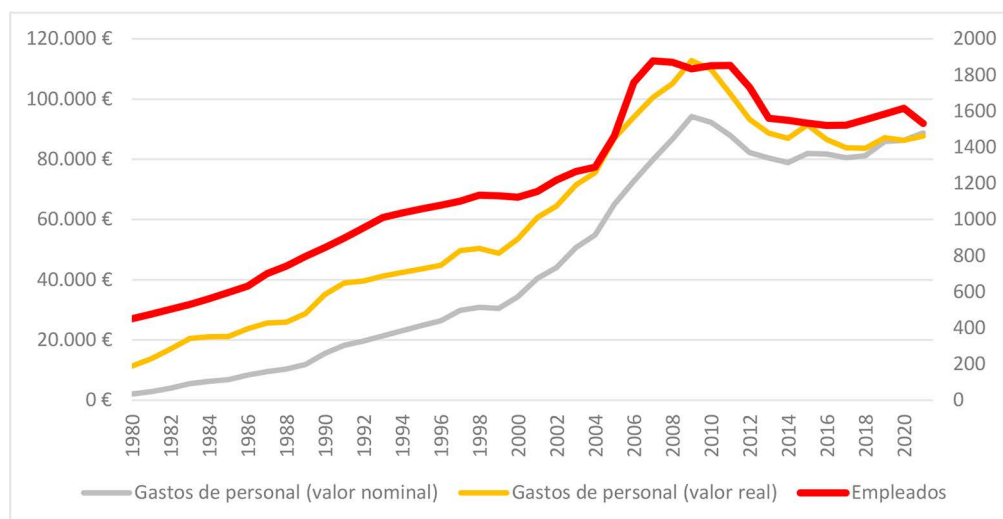


Gráfico 9: Evolución de del capítulo I del presupuesto consolidado, en miles de euros, (1980-2021)

De la observación de los dos gráficos anteriores se infiere que las tres variables representadas: gasto total, número de empleados y gasto por empleado, han seguido una tendencia creciente en todo el periodo, con una pendiente mayor y con menos altibajos en la curva de gasto total que en las demás que han sido objeto de análisis. En las curvas que representan el número de empleados y su coste unitario del capítulo I, existe un episodio que se concentra en el periodo 2004-2013, en el que sus rupturas con la línea de tendencia son inversas: el número de empleados dispara su crecimiento entre 2004 y 2007 pasando de 1.290 a 1.878, alcanzando así el valor máximo de toda la serie. Después hasta 2011 se estabiliza (1.853 es la cifra en este año), para iniciar un descenso que se prolonga hasta 2016, cuando la cifra de empleados se sitúa en 1.520. A partir de ahí y hasta 2021 vuelve a crecer de manera contenida, alcanzando al final de dicho año la cifra de 1.532 empleados, que es el contingente de plantilla reflejado en el expediente de aprobación del presupuesto 2022.

Por lo que respecta al gasto por empleado, en ese periodo 2004-2013 lo que se produce es una evolución a la inversa de la seguida por la plantilla, de tal manera que cuando se alcanza el máximo de la serie de empleados, es cuando se minimiza el gasto de capítulo I por empleado, para continuar desde ese año 2006, por un sendero de crecimiento, hasta 2017, que luego cambió de rumbo hasta 2019, para desde ahí reemprender la senda del crecimiento de forma moderada.

Los porqués de esa conjunción de altibajos en el periodo 2004-2013, se pueden centrar en los eventos económicos del contexto, dado que en 2008 se inicia la Gran Recesión, y a partir de aquí hubo de forma consecutiva, reducción y congelación salarial para los empleados del sector público. El año 2012, además de ser el año en que el Ayuntamiento tuvo que aprobar su Plan de Ajuste, fue el año de la reforma laboral que ha estado vigente hasta 2022 y que también incidió en la minoración de los gastos de personal de las entidades locales, dado que el año de su aprobación se congelaron los salarios de los empleados públicos, se aumentó la jornada laboral, se redujo al mínimo la oferta de empleo público y se suprimieron las aportaciones que las administraciones públicas efectuaban a los planes de pensiones de su personal, en calidad de promotoras de dichos planes.

El capítulo de gastos en compras de bienes y servicios, capítulo II, muestra una tendencia creciente a lo largo de toda la serie, aunque algo más suave que la del total de gasto corriente y que la de los gastos de personal. Donde se observa un episodio de incidencia muy acusada sobre el gasto total, es en el pico de este tipo de gastos habido en el bienio 2010-2012, dado que dicho pico se refleja de manera casi idéntica en la serie del gasto corriente total. Este movimiento de incremento súbito está originado casi en su totalidad, 28 millones de euros, por el crecimiento del concepto de gasto referente a los contratos de servicios, (+26,6 millones) y dentro de dicho apartado los contratos de recogida de basuras y limpieza viaria (+23 millones), y de conservación de parques públicos (+2,3 millones). Otro tipo de gasto que también experimentó un aumento importante entre 2010 y 2012 fue el relativo a los gastos en energía y combustible (+2 millones).

De la observación de la línea de evolución de los gastos financieros que recoge el capítulo III, en promedio anual 3,3 millones de euros, se observan tres episodios en los que el gasto ha superado con creces dicho promedio: el quinquenio 1992-1996, el trienio 2012-2014 y el año 2018. En el de la década de los 90 la cuantía media de esos cinco años superó el promedio de toda la serie, en un 59 por ciento, (es decir más de 1,9 millones) lo que fue debido, en exclusiva al aumento de los intereses de préstamos de largo plazo y de operaciones de tesorería. En el trienio 2012-2014, además de producirse un incremento muy elevado de los intereses bancarios (se multiplicaron por 2,2 en relación al promedio de la serie), producto de los préstamos por importe de algo más de 94 millones de euros concertados con motivo de la aprobación del Plan de Ajuste, también aparecieron de manera muy notoria los gastos en intereses de demora por operaciones comerciales, a pesar de que la norma que habilitó estos préstamos de los planes de ajuste, obligaba a los beneficiarios a abstenerse de reclamar este tipo de intereses.

Por lo que se refiere al capítulo IV, el promedio de gasto consolidado de los 41 años de estudio se sitúa en 2,7 millones de euros (4 millones en términos reales). Este promedio a partir del año posterior al de la entrada en circulación del euro, fue sobrepasado con creces de manera continuada, lo que hasta entonces solo había ocurrido en el trienio 1999-2001. Tanto es así que, si promediamos los valores de la serie hasta 2002 y desde 2003, encontramos que los promedios nominales de los dos subperiodos son,

respectivamente, 1,8 y 3,7 millones de euros. Vista en detalle la evolución de los gastos totales consolidados del capítulo 4 durante este siglo, también resulta destacable observar que en la dinámica de las obligaciones reconocidas por la aportación municipal al Consorcio Regional de Transportes, los primeros años de 2001 a 2010 se reconocieron obligaciones por un importe agregado de poco más de 3,9 millones de euros (promedio anual de 391.000€), mientras que desde 2011 hasta 2021 el promedio anual fue de 2,43 millones de euros y el montante de las obligaciones reconocidas ascendió a 26,69 millones. Es decir, se estuvo engrosando la deuda con el CRT y trasladándola a futuro, sin más, en lugar de afrontarla en los correspondientes ejercicios. Otra conclusión que se deriva del estudio en detalle de las cifras del capítulo IV de gastos es comprobar que el gasto de subvenciones a entidades privadas locales (eso que algunos llaman ayudas “a amigos y chiringuitos”), en los años que van de 2001 a 2003 y de 2016 a 2021, el promedio de gasto anual es de 739.000€ y en el periodo que va desde 2004 a 2015 ese promedio es casi el doble: 1.473.000€.

3.2.- Dinámica de los capítulos de ingreso corriente

Como ya ha quedado ampliamente reseñado, desde el punto de vista presupuestario, los ingresos corrientes de un Ayuntamiento se estructuran en cinco capítulos. Los dos primeros son, respectivamente, impuestos directos e indirectos, en los que se incluyen las partidas correspondientes a las participaciones en los ingresos del Estado de la misma naturaleza (esto es una particularidad del régimen de financiación de las grandes ciudades antes referido); el capítulo III incluye las tasas y otros ingresos, cuya exacción es susceptible de ser regulada mediante una ordenanza fiscal; también como ingresos corrientes propios de los municipios, aunque sin naturaleza tributaria, están los rendimientos de sus recursos patrimoniales que son recogidos en el capítulo V. El conjunto de ingresos corrientes se completa con las transferencias que el ayuntamiento recibe de otras administraciones, cuyos conceptos están incluidos en el capítulo IV.

Ingreso corriente y peso promedio anual histórico por capítulos

CAPÍTULOS	VALOR NOMINAL	VALOR REAL	PESO NOMINAL	PESO REAL
I.- Impuestos directos	41.137.582,78 €	53.488.935,48 €	43,67%	42,02%
II.- Impuestos indirectos	5.786.343,19 €	7.848.260,79 €	6,14%	6,17%
III.- Tasas y otros ingresos	13.320.917,43 €	19.662.692,02 €	14,14%	15,45%
IV.- Transferencias corrientes	31.503.825,62 €	43.149.028,88 €	33,44%	33,90%
V.- Ingresos patrimoniales	2.452.196,60 €	3.130.982,34 €	2,60%	2,46%
Total de Ingreso Corriente	94.200.865,62 €	127.279.899,51 €	100%	100%

Tabla 8: Cuantía y peso promedio anual histórico de los capítulos de ingreso corriente presupuesto consolidado (1980-2021)

Evolución del Ingreso Corriente Consolidado y sus capítulos

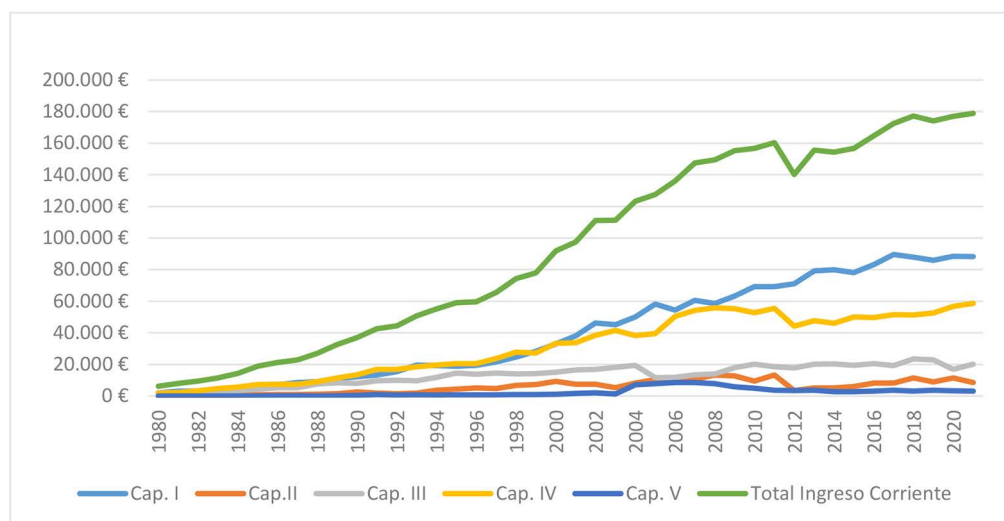


Gráfico 10: Evolución del ingreso corriente por capítulos, en miles de euros, (1980-2021)

Modificación de Ordenanzas Fiscales: Incidencia en ingresos corrientes.

Al examinar el contexto económico de las cuatro décadas de las que se ocupa este estudio, se ha podido apreciar lo más relevante del mismo a nivel local, estatal y mundial, así como su influencia en la evolución de los presupuestos municipales que, como es natural, en cuanto a los ingresos, también depende de las políticas fiscales fijadas por los sucesivos gobiernos locales, cuya regulación aparece plasmada (salvo en lo relativo al capítulo de las transferencias corrientes) en las pertinentes ordenanzas fiscales reguladoras.

Con las primeras elecciones municipales, en abril de 1979, tras el fin de la dictadura y la aprobación de la Constitución de 1978, se inició un periodo de transformación de todo el entramado legal del régimen local español y de sus haciendas: en 1985 se aprobó la ley de bases del régimen local y en 1988 la ley reguladora de las haciendas locales. Esta última norma fue complementada con otras en años sucesivos que terminaron por motivar su consolidación en el texto refundido de 2004.

La aplicación efectiva de la LRHL se alargó durante dos ejercicios. En 1990 entró en vigor el grueso del nuevo sistema tributario local, con el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI), el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU) y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM), en el conjunto de los directos, y el Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO) en los indirectos. También en el bloque de la imposición directa, aunque algo más tarde, en 1992, arrancó el Impuesto de Actividades Económicas (IAE).

Otro factor que también trajo consecuencias importantes en este terreno fue la adhesión de Alcalá de Henares en 2004 al régimen de grandes ciudades, habilitado por la reforma aprobada en 2003 de la Ley de Bases de Régimen Local, lo que supuso para la hacienda municipal complutense, entre otras cosas, su entrada en el régimen de la participación en los ingresos tributarios del Estado. Este conjunto de transformaciones legales ha provocado que los ingresos de la hacienda municipal tengan una mayor vinculación a la actividad económica del municipio que la existente con anterioridad.

El último cambio estructural relevante ha sido el derivado de la reforma del artículo 135 de la Constitución, en 2011. A raíz de esa reforma llegaron la Ley Orgánica 2/2012, de estabilidad presupuestaria, y la reforma de la Ley de Bases de Régimen Local en 2013. Si bien el foco de estos cambios legislativos estaba puesto en el equilibrio presupuestario y la deuda, las repercusiones sobre las finanzas locales fueron inmediatas, y no sólo desde el lado de los gastos.

La renovación de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales afectó también a las tasas y a los precios públicos, aunque en lo tocante a estos ingresos corrientes municipales, tuvo especial relevancia la aprobación de la Ley de Tasas y Precios Públicos en 1989. A raíz de esta ley, y de su modificación en 1998, se han producido cambios de consideración: La tasa se configura como una contraprestación por el uso de los bienes y/o los servicios públicos, su cuantía no puede ser discrecional (ha de estar valorada atendiendo al coste) y ha de cubrir el coste de la prestación (o al menos aproximarse); asimismo la Ley introduce una diferenciación clara entre tasa y precio público.

Así pues, en materia de ingresos municipales y de las ordenanzas para su exacción, aunque 1980 se constituye como el primer ejercicio presupuestario de la nueva era de democracia municipal, la configuración del nuevo modelo de haciendas locales se desarrollará de manera efectiva a partir de 1990. En el transcurso de los tres primeros mandatos municipales democráticos se construyeron los cimientos del régimen local de la democracia, así como su fiscalidad. Entre 1988 y 2004 se produjo el despliegue del nuevo marco regulador de las haciendas locales, que al final del periodo se verá consolidado con la formulación de su texto refundido. Entretanto, las administraciones locales se fueron tecnificando, incorporando nuevos sistemas de gestión, la economía se empezó a digitalizar y con ella la Administración; y en 2002 se entró en una nueva etapa económica: la del euro. Fue algo más que un simple cambio de moneda, pues se culminó la última fase de la unión económica y monetaria que suponía también la adopción de modelos de control fiscal europeo.

Desde una perspectiva normativa, no vuelve a haber cambios notorios hasta 2011 y estos no son directamente aplicables a los ingresos, por lo que podemos hablar de estabilidad. No se puede decir lo mismo de la economía: estuvo creciendo en el entorno del 3% hasta 2008, y en 2009 inició un ciclo recesivo que se mantuvo hasta 2014, momento en el que se registró de nuevo una vuelta a la senda de crecimiento. Para la hacienda local de Alcalá de Henares una fecha clave es 2012, momento en el que la corporación hubo de aprobar

un Plan de Ajuste ante la insostenibilidad de la situación presupuestaria, que requería una política de ingresos propios capaz de evitar o, al menos, amortiguar sus caídas.

Evolución de los ingresos propios tributarios y patrimoniales

Ya se ha reseñado anteriormente que las variaciones en los ingresos que recogen los Capítulos I a III, así como el V, son consecuencia de la actividad económica y la política fiscal local. Este grupo de recursos es el que se va a analizar en primer término por ser los que, a efectos de este estudio, se consideran dentro de la categoría de ingresos propios y de cuya exacción se encarga la hacienda municipal. No obstante, para no perder la idea de la estructura de los ingresos corrientes en su conjunto, más adelante se examinará el capítulo IV.

En cualquier caso como se dijo líneas atrás, del lado de los ingresos el dato que se utiliza a la hora de calcular el resultado presupuestario de cada ejercicio, son los derechos reconocidos netos, que indican los derechos de cobro liquidados en el ejercicio, descontando los anulados o cancelados, por cada concepto de ingreso.

Evolución de los ingresos propios, por capítulos

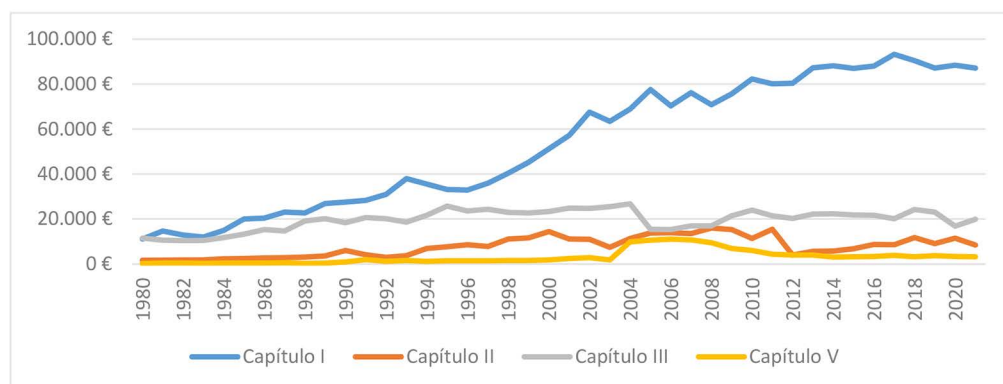


Gráfico 11: Evolución de los ingresos propios municipales (capítulos I, II, III y V), en valores reales (año base 2020) y en miles de euros, (1980-2021)

Históricamente, el capítulo I, el de los impuestos directos, es el más relevante. En el presupuesto de 2021 concentra en torno al 50% de los DRN (sobre el total del ingreso corriente), mientras que en 1981 apenas superaba el 30%. Este cambio se debe a la pérdida de peso como fuente de ingresos del capítulo de las tasas, el III, que ha pasado de representar prácticamente lo mismo que los impuestos directos a principios de la década de 1980, a significar menos de su cuarta parte en 2021. En el gráfico anterior se puede apreciar como esa evolución tiene dos momentos muy claros: hasta 1996, el capítulo I es el más pujante y tiene un ritmo de crecimiento algo más elevado que el resto, aunque con altibajos; y desde 1997 hasta 2002, se produce un salto muy notorio en ese ritmo de

crecimiento que supuso que la recaudación se doblase en esos seis años, manteniéndose luego la tendencia creciente (con oscilaciones) hasta 2021.

Este comportamiento contrasta con el aparente estancamiento del resto de capítulos de ingreso corriente. Si bien los capítulos II y III han tenido cierta dinámica de crecimiento, esta desaparece antes del fin del siglo pasado. Movimientos posteriores en la evolución de los capítulos III y V se explican por el cambio de naturaleza de los ingresos: ejemplo, la privatización del suministro de agua potable transfirió los derechos que se liquidaban por este concepto del capítulo III al V, ya que pasaron de ser una tasa a un ingreso patrimonial, desde mediados de 2004.

El conjunto del presupuesto corriente municipal mantuvo una tendencia creciente hasta 2009, al menos en términos globales y nominales, aunque los ritmos de variación entre los capítulos se aprecian diferentes. Una perspectiva más precisa la obtenemos si hacemos un análisis a precios constantes y por habitante, dado que de esta manera neutralizamos los efectos de los precios y del propio crecimiento demográfico para centrarnos en el impacto económico per cápita.

Desagregando el conjunto de los ingresos corrientes, y observando con más detalle su comportamiento, se obtienen las líneas de evolución contenidas en el siguiente gráfico, cuyos datos de partida se cuantifican poniendo en relación las cuantías de derechos reconocidos netos de cada ejercicio, con la población y con el PIB local. Junto con el conjunto de los ingresos corrientes.

Comparativa de la evolución de los Ingresos corrientes, de los tributarios propios, y de los principales impuestos, por habitante y sobre el PIB

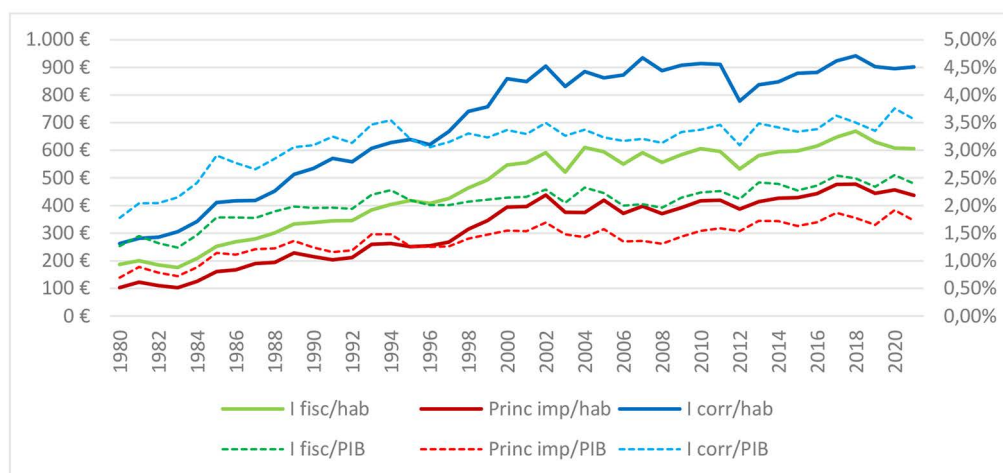


Gráfico 12: Evolución de los ingresos corrientes, de los tributarios propios (fiscales), y de los principales impuestos municipales en relación al PIB de Alcalá de Henares y por habitante, en valores reales (año base 2020) y en miles de euros, (1980-2021)

El gráfico muestra dos ratios: las cuantías de las categorías de ingreso antes referidas, respecto de cada vecino de la ciudad (cuanto le supone individualmente), y con relación al PIB local.

Empezando con el primer enfoque, el de los ingresos según la población, se observa una tendencia creciente en los ingresos hasta 2002, que desde entonces se ralentiza (con altibajos), y que concluye en 2021 prácticamente con las mismas cifras de 2002. Es una situación un tanto singular, porque la población ha estado creciendo hasta esa fecha y desde entonces permanece estable o disminuye.

Los ingresos corrientes en su conjunto han crecido de forma más intensa que los agrupados bajo la categoría de propios, pero con menos intensidad que los impuestos, lo que nos indica el creciente peso de estos, pero también de las transferencias. En todo caso, desde 1980 hasta 2002 es donde ese crecimiento se manifiesta con más fuerza, yendo desde los 262 a los 904 euros por habitante en términos reales (multiplicándose por más de tres veces y media), y desde entonces hasta el final los Ingresos corrientes se estabilizan, con oscilaciones, en la banda de 800 a 950 euros por habitante, siendo 2012 el punto más bajo, con 778 euros, y 2018 el más elevado con 941 euros. Existe una cierta similitud en las tendencias de la serie de datos totales y las de sus dos desagregados, aunque ambas difieren en la fuerza de sus cambios en el periodo 1980-2002, dado que mientras que la de los impuestos multiplica en 2002 por más de cuatro el valor de 1980, (102,73 a 437,76 euros por habitante), la de los ingresos propios triplica, aunque por poco, esas cuantías (186,86 a 591,67 euros). A partir de 2002, los ingresos propios, que desde 2004 cuentan con el nuevo aporte de la participación en los ingresos del estado, quedan estabilizados en la banda de 500 a 700 euros por habitante, con el máximo de 669 euros en 2018, y el mínimo en 2003: 521 euros. Y, por último, el ingreso por los cinco impuestos municipales también desde 2002 ha seguido esa tendencia de estabilización con oscilaciones con un margen de variación pequeño entre los 370 euros por habitante de 2008 y los 477 de 2018. En las tres variables hay un momento clave, 2012, año a partir del cual se aprecia una cierta tendencia al crecimiento. En 2018 se alcanza un máximo y aparentemente se retoma la tendencia descendente, de manera muy suave, hasta 2021, por lo que habrá que esperar algunos ejercicios más para ver si se consolida o si vuelve a oscilar.

Considerando el segundo enfoque, el del porcentaje sobre el PIB, se aprecia una situación de práctico estancamiento desde bastante antes: es 1994 el año que marca el fin del ciclo de crecimiento y el inicio de una fase de estabilización que se extiende hasta el final del periodo de estudio. El año 2020 ofrece un valor anómalo, y fácil de explicar dada la singularidad de los acontecimientos que lo caracterizan (la pandemia y sus restricciones). Retomando el análisis del gráfico, es evidente que los ingresos corrientes han quedado estabilizados en torno al 3,0-3,5% del PIB local, los ingresos tributarios entre el 2,0-2,5% y, dentro de estos, la recaudación de los principales impuestos entre el 1,25-1,75%. Parece observarse que a partir de 2012 se hubiese iniciado una cierta salida de esa estabilización apuntada, y que se atisba un ligero movimiento hacia la superación

de los límites superiores de las bandas reseñadas. Pero dadas las oscilaciones habidas y la cambiante situación económica internacional que se vive en 2022, habrá que esperar para poder considerar ese apunte como algo sólido. De afianzarse, supondría una ruptura en un ciclo largo de estacionariedad en los ingresos municipales de prácticamente tres décadas.

Como resumen de las cifras anteriormente señaladas, cabría deducir una presión fiscal municipal estable, cuyo promedio del periodo 1992-2021 se cifra en el 2,21% del PIB local per cápita (media del periodo en euros constantes), por lo que estas tres décadas podrían considerarse una etapa “fiscalmente homogénea”, en la que el promedio de ingresos corrientes (agregado de los capítulos 1 a 5) se situaría en el 3,24% del PIB local.

Evolución de los ingresos por impuestos

Los cambios debidos a la Ley Reguladora de las Haciendas Locales han sido, en gran medida, un proceso de racionalización e incorporación de instrumentos modernos en la actividad general y la introducción de cierto nivel de progresividad en sus figuras tributarias. Así, para el cálculo de las cuotas tributarias de los impuestos, al ser reserva de Ley, esta determina las bases imponibles y deja a los municipios el establecimiento de los tipos de gravamen, dentro de unos límites. Esto ha permitido introducir cierto margen de decisión política en la concreción de tipos en sus respectivas ordenanzas fiscales, y generalizar también el modelo de liquidación, otro elemento importante en el proceso de mecanización y modernización tecnológica de los ayuntamientos.

Como ya se indicó antes, la ley introdujo nuevos impuestos en sustitución de sus antecesores. En 1990 entraron en vigor el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI), el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU), el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM) y el Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO). En 1992 lo hizo el Impuesto de Actividades Económicas (IAE). Sentadas estas bases, procede analizar qué cambios se han producido en la política tributaria local de Alcalá de Henares.

Las Administraciones Locales pueden modificar aquellos elementos que la ley habilite, a través de las correspondientes ordenanzas fiscales. Se trata de modificaciones que no afectan a los elementos esenciales de cada impuesto, aunque sí puedan afectar a los resultados cuantitativos de recaudación, pues se concentran en el importe final de tipos o cuotas, o la aplicación o no de bonificaciones, por ejemplo. Incluso en si se implanta o no el impuesto, en aquellos cuya exacción sea a voluntad de la entidad local. Las cuatro décadas de este estudio, como es de suponer, han dado tiempo para muchos cambios. Algunos de corte estructural, con modificaciones sustanciales al menos sobre el papel, pero que no tiene gran incidencia en la recaudación; otros que conllevan variaciones cuantitativas notorias, por afectar a la valoración de las bases imponibles; y, por último, los ajustes anuales que obedecen a la necesidad de actualizar los ingresos en relación con la evolución de los índices macroeconómicos.

Respecto del primer bloque, en 1984 se produjo una modificación del cuadro fiscal de Alcalá de Henares que se simplificó. Fue el primer cambio en democracia tras las medidas urgentes de 1979, modificándose las cuotas tributarias de impuestos y tasas, con una subida general de tasas e impuestos del 56,3%. Parecería ser un shock, pero visto en la perspectiva del gráfico 2 se hace patente que en términos reales no pasó de ser una puesta al día. Concerniente al segundo bloque de cambios, en 1997 el Catastro elaboró la ponencia de valores para la revisión de los valores catastrales de todo el municipio, que estuvieron vigentes (con las modificaciones que cada año establecían las leyes de presupuestos generales del Estado) hasta que en 2009 se produjo una nueva revisión general de los valores catastrales de los inmuebles del municipio. Estas revisiones incrementaron las bases imponibles del IBI, y en concreto la de 2009 coincidió en el tiempo con el colapso de la burbuja inmobiliaria. Esto forzó a que por parte del Gobierno de España se efectuara una corrección a la baja de los valores catastrales de todos los municipios, materializada por la Ley de Presupuestos Generales de 2015, que aminoró los valores de 2014 en un 22%. Por lo que respecta al tercer conjunto, si por algo se puede caracterizar a la hacienda municipal alcalaína es por la estabilidad, dado que los potenciales ajustes anuales han sido pocos y limitados.

Evolución de los ingresos por Impuestos

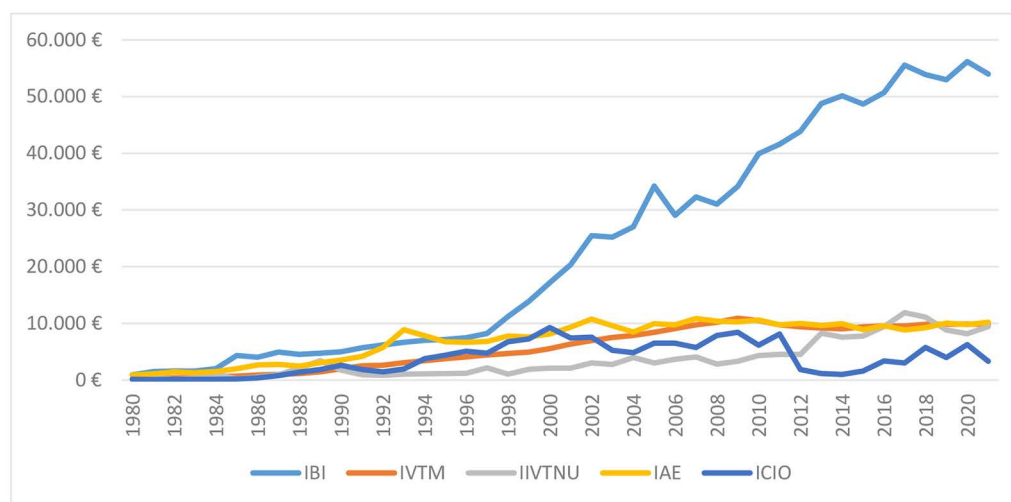


Gráfico 13: Evolución de los ingresos de los cinco principales impuestos municipales, en valores nominales y en miles de euros, (1980-2021)

Veamos en detalle cada uno de los impuestos. En el gráfico anterior puede apreciarse la evolución de los derechos reconocidos netos de los cinco.

El Impuesto de Bienes Inmuebles substituyó, como ya se ha indicado, a las Contribuciones Territoriales Urbana y Rústica. Grava la titularidad de derechos de propiedad, superficie,

usufructo y concesión administrativa, y la base imponible se ciñe al valor catastral de los bienes inmuebles. El tipo permite discriminar entre bienes urbanos, rústicos y especiales, y los ayuntamientos tienen cierto margen discrecional para establecer tanto estos como bonificaciones, a través de las correspondientes ordenanzas fiscales. Se trata, por su naturaleza y por su potencial, del principal recurso impositivo de las entidades locales españolas, desde su creación por medio de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales de 1988, y por ello es en donde se va a hacer más extensivo el análisis de su evolución.

La ley establece un tipo general que es el que se aplica sobre el valor catastral, y que se mueve para los inmuebles urbanos en un rango entre el 0,40%, como mínimo, y el 1,10% como máximo, y para los rústicos, entre el 0,30% y el 0,90%, con un apartado especial para los llamados bienes de características especiales para los que el máximo aplicable puede llegar al 1,30%. También la ley permite que para los bienes urbanos se puedan establecer tipos diferenciados según usos de los inmuebles, para lo cual la ordenanza debe establecer las categorías de usos y los umbrales a partir de los cuales serían de aplicación. Los tipos del IBI en Alcalá se pueden considerar históricamente bajos, si se observa el tipo general que se aplica a los inmuebles urbanos. Por el contrario, los que se emplean para los rústicos y los de características especiales están en los máximos. En 2013, se introdujo una tabla de tipos para usos diferenciados cuyas cuantías se mueven entre el 0,75% y el 1,10%. Desde 2014 dicha tabla de usos permanece inamovible, así como el tipo general de los bienes urbanos: 0,43%, el de los bienes rústicos: 0,90%; y el de los de características especiales: 1,30%.

Evolución de los tipos impositivos del IBI en Alcalá de Henares

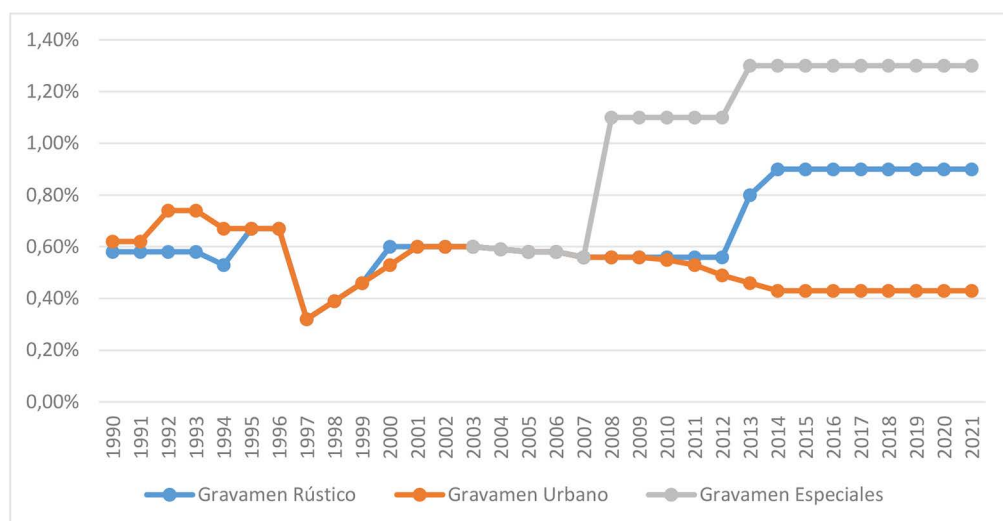


Gráfico 14: Tipos de gravamen del Impuesto de Bienes e Inmuebles (IBI) en Alcalá de Henares, (1980-2021)

El IBI es de lejos la principal fuente de ingresos, y en el ejercicio de 2019 supuso el 32,52% de todo el ingreso corriente (en el momento de su implantación en 1990 suponía el 14,07%). Además, como puede apreciarse en el gráfico 6, los derechos reconocidos han crecido de manera muy relevante. El periodo 1997-2005 es particularmente llamativo, con un crecimiento acumulado del 235%, lo que es igual a un crecimiento continuado anual del 16,31%. En un contexto de tipos bajos y estables (o decrecientes), como muestra el gráfico anterior, y considerando que las bases impositivas se encuentran desvinculadas de la evolución de la economía, tan favorable evolución se debe al extraordinario incremento de las unidades urbanas y de su aportación al valor catastral del municipio. El valor catastral, en tanto pretende ser un reflejo del mercado inmobiliario, ha tenido una tendencia alcista suave, con momentos clave vinculados a revisiones. Sin embargo, lo que ha supuesto una verdadera revolución es el continuado y fuerte crecimiento de las unidades urbanas, susceptibles de ser gravadas por el impuesto: En 1997 se incrementaron un 23,8% respecto del año anterior, rompiendo una tónica de suave incremento a lo largo de la década. Si los siguientes años supusieron una estabilización, en el periodo 2000-2010 el crecimiento se dispara, con una tasa de 3,9% acumulativo anual. En lo que va de siglo, las unidades urbanas se han incrementado un 61,1%, lo que implica una tasa anual de crecimiento del 2,91%. El padrón del IBI al comenzar el siglo estaba conformado por 77.285 unidades urbanas, que en el año 2011 habían crecido hasta llegar a las 110.688, y que continuaron en aumento hasta que en 2021 alcanzaron la cifra de 125.174.

El Impuesto de Actividades Económicas sustituyó a los de radicación, de publicidad, entradas a salas de fiesta, y las licencias fiscales. Grava el ejercicio de actividades empresariales, profesionales y artísticas. La base imponible se modula en función del importe neto de los negocios. La cuota se establece a través de un sistema tarifario establecido por la Ley de Haciendas Locales que puede ser modulado por el ayuntamiento a través de sus ordenanzas en función del contenido de la actividad y por la situación. Esto implica, en la ordenanza correspondiente, categorizar las calles. En el caso de Alcalá, la ordenanza recoge los coeficientes máximos, la categorización de las calles y las bonificaciones aplicables. Ahí, se agota todo el margen que la ley otorga al Ayuntamiento. En el año 2003, la Ley 51/2002 de 27/12/2002 (que modifica la Ley 39/1988 de Haciendas Locales) en su artículo 23 estableció la exención del pago del IAE, a partir de 2003, a los sujetos pasivos cuyo importe neto de la cifra de negocio fuese inferior a un millón de euros. Esto supuso un notable impacto, a la baja, en los derechos liquidados por este impuesto (se pasó de los 10,75 millones de euros en 2002 a 8,47 millones en 2004) que no fue compensado por el Ministerio de Hacienda, por lo que hubo que proceder a un incremento de tipos para contrarrestar la minoración de ingresos.

El Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica es la versión actualizada del anterior impuesto de circulación de vehículos. Grava la titularidad de los vehículos de los habitantes del municipio, y la base imponible depende de las características y la potencia. Las cuotas quedan establecidas en la Ley de Haciendas Locales, si bien pueden ser modificadas

anualmente en la Ley de Presupuestos. Adicionalmente, los ayuntamientos pueden incrementar las cuotas establecidas en la citada ley aplicando un coeficiente que, como máximo, puede ser igual a 2. En Alcalá, según lo establecido en las ordenanzas fiscales, el coeficiente varía entre 1,7036 y 1,9997, con lo que también en este se agota casi todo el margen que la ley otorga al Ayuntamiento.

Como ya se indicó anteriormente, estos tres son los impuestos obligatorios. La ley de Haciendas Locales creó dos impuestos más, no obligatorios, que los ayuntamientos que así lo han considerado han incluido entre sus figuras impositivas y, por tanto, aprobado sus correspondientes ordenanzas.

El primero de ellos es el Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras, que grava la realización de cualquier instalación, construcción u obra dentro del término municipal. La base imponible se determina por su coste real. Tiene su origen en la antigua licencia urbanística, aunque con diferencias. La licencia era una tasa que integraba el trabajo de control urbanístico y el propio hecho de la construcción. Por ello fue desagregada en conceptos fiscales separados: por una parte, la actividad pública de control urbanístico, que queda sometida a tasa, y por otra la construcción como tal, que es la base de este impuesto. En cuanto al tipo impositivo, la ordenanza alcalaína se acoge al máximo que le permite la ley, el 4%, y acota las actividades susceptibles de beneficiarse de las bonificaciones potestativas que la ley define, reduciéndolas sensiblemente.

El segundo de los impuestos locales que los ayuntamientos pueden aplicar de forma voluntaria es el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, que grava el incremento de valor de los mencionados inmuebles, en las operaciones de transmisión de su titularidad, desde su compra hasta su venta. Sustituye al impuesto de Plusvalía, similar en su hecho imponible. Su base imponible es el incremento de valor de los terrenos, utilizando el valor catastral, al que se aplican unos coeficientes prefijados que dependen del periodo de generación (el tiempo desde que se adquiere el bien inmueble hasta que se vende). A esa base se aplica un tipo que define la cuota. Las Ordenanzas pueden reducir tanto los coeficientes como el tipo.

Dado que el elemento definitorio de la base imponible de este impuesto es el valor catastral del suelo del inmueble objeto de gravamen, ello podía conllevar asociado que la inversión inmobiliaria nunca perdiese valor desde el punto de vista del cálculo de la cuota de este impuesto (dado que los valores catastrales por regla general se iban incrementando en función de lo dispuesto por la Ley de Presupuestos Generales de cada año), aunque en el mercado inmobiliario los inmuebles hubiesen perdido valor. Tal vez por eso, en octubre de 2021, el Tribunal Constitucional dictaba sentencia sobre la inconstitucionalidad de este sistema de cálculo, lo que culminaba una serie de sentencias de otras instancias sobre distintos aspectos de la norma reguladora. Como consecuencia, y vía Real Decreto, el gobierno planteó una reforma urgente de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales que ha modificado la forma de calcular la base imponible, pero conserva el mismo hecho imponible y la misma mecánica. El cambio está en que se

admite la posibilidad de que no haya incremento de valor si el contribuyente demuestra que, a pesar de que el valor catastral sea mayor, en el momento de la venta que en el de la compra, sin embargo, la compra se hizo por un valor mayor que la venta.

Hasta ese momento, este impuesto tenía cierta relevancia en el conjunto de los ingresos impositivos locales, pero lejos del papel que en otros ayuntamientos posee. Esto se debe fundamentalmente a que la configuración del impuesto en la ordenanza reducía tanto los coeficientes como el tipo respecto de los máximos posibles, hasta el punto de que recaaba menos de la mitad de su ingreso teórico máximo. El cambio legal ha implicado un cambio en la ordenanza, y en consecuencia tendrá reflejo en las liquidaciones presupuestarias a partir de 2023.

Evolución de las tasas

Además de la renovación del soporte legislativo de las haciendas locales, a las tasas les afectó su nuevo marco legal que fue aprobado en 1989, para todas las administraciones públicas españolas, da cara a unificar los criterios para su establecimiento por parte de las corporaciones locales democráticas, con una década de funcionamiento a sus espaldas, y por las Comunidades Autónomas desde 1983. A raíz de esta Ley de Tasas, y de su modificación en 1998, cabe hacer algunas observaciones a tener en consideración.

La primera es que la tasa se configura como una contraprestación por el uso de los bienes y/o los servicios públicos, ya sea de recepción obligatoria o de solicitud por el interesado. La segunda es que la cuantía de esa contraprestación no puede ser discrecional y ha de estar valorada atendiendo al coste. Y la tercera, que la tasa ha de cubrir ese coste, como máximo, por lo que el coste del servicio se configura como techo del precio a pagar por el usuario. La ley autoriza la posibilidad de establecer una cierta modulación en las cuotas individuales, en tanto que considera el factor capacidad de pago.

La ley además introdujo una diferenciación importante entre tasa y precio público. Estos últimos son los que se aplican en un servicio que no sea exclusivo del sector público; en consecuencia, para su fijación se deberá atender a que al menos cubrirán el coste de ese servicio. El coste es por tanto un mínimo, un suelo, que puede ser modulado atendiendo a razones de interés social.

Estos ingresos eran, en 1980, una parte esencial de la tesorería municipal ante la precariedad de los ingresos impositivos y la necesaria prestación de muchos servicios a la ciudadanía, que no tenía alternativa de mercado. Algunas, con retoques en sus hechos impositivos y en la definición de sus bases, siguen vigentes, pero la ley de 1989 y la posterior reforma de 1998 (motivada por sentencias del Tribunal Constitucional) obligaron a reformular muchas y a suprimir otras. En algún caso han desaparecido porque respondían a servicios obsoletos.

Evolución de los principales ingresos por tasas

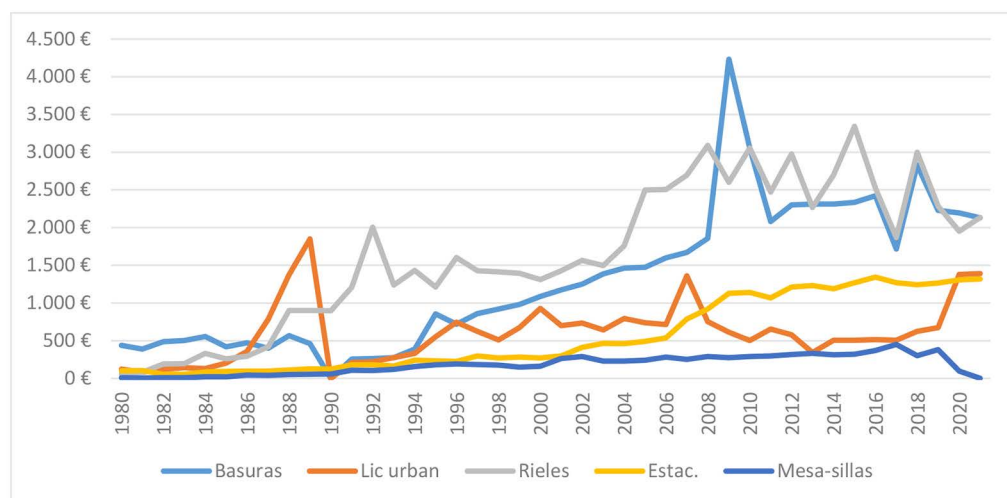


Gráfico 15: Evolución de los ingresos de las principales tasas municipales, en miles de euros, (1980-2021)

Para el análisis cuantitativo que se ha realizado se han empleado algunas de las tasas “clásicas” de cualquier ayuntamiento, que nos sirven también para reflejar la incidencia de estos cambios: se han usado, en concreto, la tasa de basuras, la tasa por instalación de rieles, la tasa por licencias urbanísticas, la tasa por entrada de vehículos y la tasa por ocupación de terrenos de uso público con mesas y sillas. Cabe señalar que, salvo la de basuras, que es de recepción obligatoria, el resto son exacciones que se liquidan a solicitud de los interesados, y que reflejan ciertos cambios socioeconómicos, resultando ser interesantes testigos de la evolución de la propia ciudad.

La llamada tasa de basuras, cuyo nombre completo es *Tasa por recogida de basuras, residuos sólidos urbanos y munda de pozos negros*, está diseñada para poder gravar los hechos imponible de su título, aunque en esencia se cobra por la recogida de basuras y residuos sólidos urbanos y su traslado al vertedero. Es una tasa cuyas tarifas están basadas en un modelo de epígrafes que recogen distintos apartados según se trate de titulares de inmuebles de uso residencial y/o de titulares de inmuebles donde se desarrolle alguna actividad económica. Se eximió de su pago a los titulares de viviendas en 1990, razón por la cual lo que se recauda anualmente desde entonces resulta muy deficitario de cara a la cobertura de sus costes: en la última década apenas si cubre la tercera parte de los mismos, sin incluir los de tratamiento cuya puesta en marcha data de 2013; si se añaden estos costes de tratamiento (casi 5 millones en el ejercicio 2021), la cobertura con esta tasa, tal y como está configurada en la actualidad, apenas sobrepasaría la quinta parte. En su gráfica se puede observar que en 2009 existe un incremento muy notorio de los derechos liquidados como consecuencia de una regularización del padrón llevada a

cabo, sobre la base de un buen número de titulares del IAE que no habían estado dados de alta en los cuatro ejercicios precedentes y que eran obligados tributarios de esta tasa.

Continuando ahora con la primera de las que se establecen por solicitud de servicios por parte del interesado, su nombre completo es *Tasa por instalación de rieles, cables, palomillas, cajas de amarre, de distribución, de registro, básculas, etc. y otros análogos, en el subsuelo, sobre la vía pública o que vuelen sobre la misma, y por utilización privativa o aprovechamientos especiales constituidos en las mismas en favor de empresas de suministros*. Tras la aprobación de la ley de tasas en 1989 tuvo un rediseño por adaptación, pero es esencialmente la misma y su evolución refleja, sobre todo, la dinámica económica de la ciudad. El llamativo incremento del periodo 2001-2008 refleja el enorme crecimiento de su hecho imponible, una derivada más de la burbuja especulativa. También influye en su evolución la liberalización del sector eléctrico en el ámbito de la comercialización.

La *Tasa por licencias urbanísticas*, aun siendo de larga trayectoria no es tan clásica, puesto que se configura en la reforma legislativa de 1989-90, con la entrada en vigor de la ley de Haciendas Locales y la ley de tasas. El hecho imponible es actividad municipal técnica y administrativa para verificar si los actos urbanísticos sujetos a licencia que hayan de realizarse en el término municipal, se ajustan a las normas urbanísticas, de edificación y policía previstas en la legislación. Es una tasa heredera de la licencia de construcción, y está relacionada con el ICIO en tanto que para poder hacer una construcción se ha de constatar la aptitud urbanística del proyecto, pero son figuras independientes para hechos imponibles independientes. Como consecuencia, el hecho imponible hasta 1989 es distinto que el gravado desde 1990, lo que explica la ruptura en la serie del gráfico. Su marcha está condicionada por el número y complejidad de las operaciones urbanísticas, pero no por el volumen de negocio de la construcción.

La tercera de las mencionadas es la *Tasa por entrada de vehículos a través de aceras o calzadas y reserva de la vía pública para aparcamiento, carga y descarga de mercancías de cualquier clase*, conocida como vados. Es otra que apenas ha tenido cambios y su evolución refleja, sobre todo, la dinámica económica y territorial de la ciudad. El considerable aumento de los puntos de paso y las reservas de espacio individuales, asociados al crecimiento de los viarios es lo que puede apreciarse desde 2001.

La última de las analizadas es la *Tasa por ocupación de terrenos de uso público con mesas, sillas e instalaciones anejas con finalidad lucrativa*, otra figura clásica de las haciendas locales. Su evolución ofrece poca variabilidad, pues depende estrictamente de la superficie, y el único momento de brusco cambio ha sido en 2020 como consecuencia del confinamiento motivado por la pandemia.

Hay unos ingresos corrientes municipales, los procedentes de lo que pagan los contribuyentes por el abastecimiento de agua potable y el alcantarillado, que hasta el año 2003 fue una tasa, con cuatro aplicaciones presupuestarias (abastecimiento, mantenimientos de contadores, acometidas y alcantarillado) y que, a partir de 2004, año en que se decidió la privatización del servicio municipal de abastecimiento de agua, repartió sus

ingresos entre el capítulo V y el III (canon de la concesión y tarifa de aducción, respectivamente), sustituyendo a los anteriores conceptos presupuestarios del capítulo III. Por ser una especie de híbrido se ha estudiado la evolución del total de los derechos liquidados a lo largo de toda la serie (agrupándolos en una sola cuantía por cada capítulo) quedando como muestra el gráfico siguiente:

Evolución de ingresos por Tasas de Agua y Alcantarillado

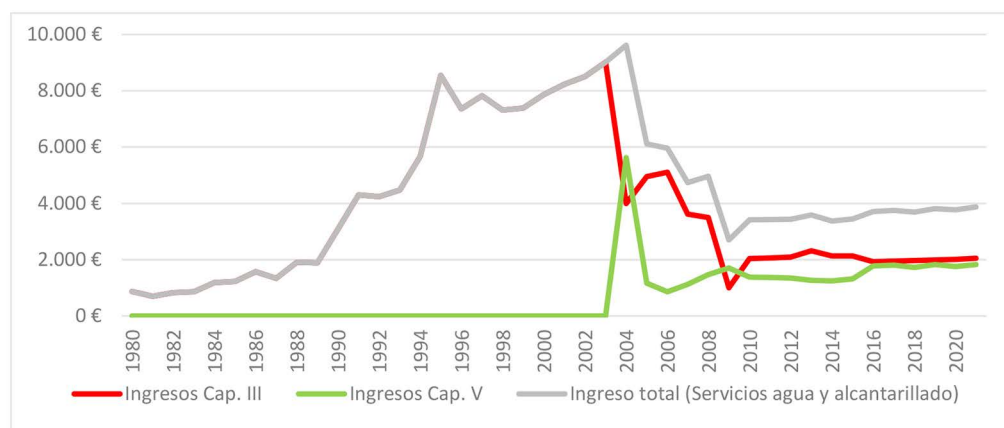


Gráfico 16: Ingresos por Tasas de Agua y Alcantarillado, en valores nominales y en miles de euros, (1980-2021)

Como puede deducirse de la observación del gráfico, hasta 2004 la serie del total de los ingresos, todos ellos como se ha dicho dentro del capítulo III, muestra una tendencia fuertemente creciente, tanto es así que desde 1980 hasta 2004 se multiplicó por más de 11 veces la cantidad inicial. El promedio de ingresos de todo el periodo se cifra en 4,37 millones de euros; si se toma el tramo 1980-2004 ese promedio se sitúa en 4,63 millones; y al coger el periodo 2005-2021 se queda en 3,99 millones. También se aprecia en el gráfico como hasta 2004 todos los ingresos por estos conceptos pertenecían al capítulo III, y a partir de entonces se reparten entre el III y el V, observándose una notable minoración del total a partir de ese momento y hasta 2009, que es cuando encuentra su mínimo en este siglo para, desde entonces, emprender una senda de crecimiento suave y estable.

Los ingresos por transferencias corrientes, capítulo IV

Los ingresos de esta naturaleza son los que proceden de aportaciones que, desde otros ámbitos administrativos, se efectúan a los presupuestos municipales y cuyo objeto es la financiación de gasto corriente pudiendo ser de carácter generalista, como la aportación del estado a través del Fondo Complementario de Financiación (FCF), o finalista, como los convenios para financiar determinados programas de gasto, la aportación del Estado para gastos electorales, o la subvención de la Comunidad de Madrid para servicios específicos de carácter periódico como las BESCAM.

El FCF es una figura que surgió en 2004, a raíz de la ley de Modernización Municipal de 2003, y que da cabida a los municipios españoles que se adhieren a la condición de municipios de gran población, como es el caso de Alcalá de Henares. Su dotación global está consignada en los Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio económico y desde su aplicación presupuestaria, en función de unos criterios de reparto, se transfiere a los presupuestos municipales de estos ayuntamientos las cuantías que les corresponden. Además, a estos municipios se les hace partícipes de los ingresos del estado derivados de los impuestos directos e indirectos, a través de las pertinentes partidas de ingreso de los capítulos I y II. Constituye el rubro más cuantioso de los que componen el capítulo IV de ingresos de un ayuntamiento. Por si la curiosidad llama al lector, en el gráfico siguiente se muestra lo que ha supuesto la entrada de Alcalá de Henares en el sistema de financiación estatal de los municipios de gran población:

Ingresos por transferencias corrientes procedentes del Estado

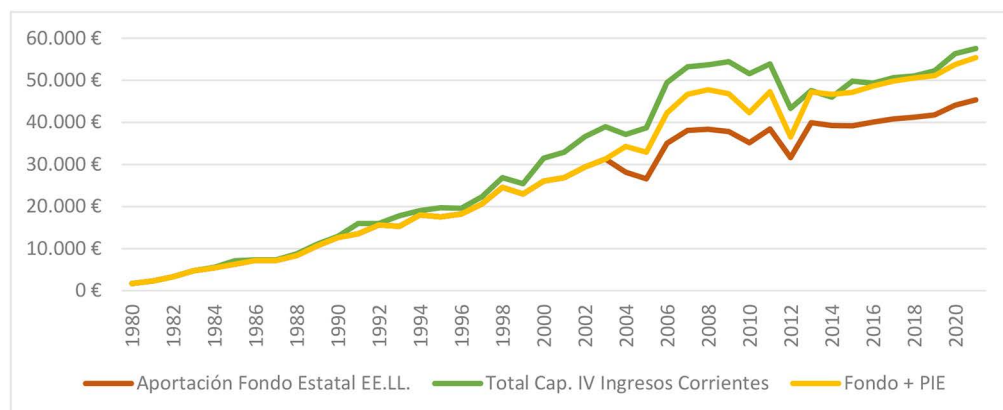


Gráfico 17: Evolución de los ingresos por transferencias corrientes (capítulo IV) y de las cuantías procedentes de los fondos estatales para entidades locales, en miles de euros (1980-2021)

Para analizar cómo han evolucionado las transferencias corrientes recibidas por el presupuesto consolidado del Ayuntamiento de Alcalá de Henares, se ha desagregado el capítulo IV en sus apartados más notables. El primero de ellos es el actualmente llamado Fondo Complementario de Financiación, cuya denominación hasta 2004 fue la de Fondo Nacional de Cooperación Municipal; el segundo apartado en importancia cuantitativa es el de las aportaciones para la financiación de ingresos corrientes que efectúa la Comunidad de Madrid; un tercer apartado es el de otras transferencias estatales ajenas al Fondo; y se ha añadido un cuarto grupo que es el de otras transferencias de particulares para gasto corriente.

De la simple observación del gráfico que se incluye a continuación, en el que aparece esa desagregación de ingresos por transferencias, se infiere que tanto las aportaciones

para gasto corriente que realiza el Estado no procedentes del Fondo, como las que efectúan los particulares (entidades, y/o personas físicas), son de muy escasa cuantía, y que la suma de las que proceden del Fondo y las que ingresa la Comunidad de Madrid para gastos corrientes, suponen la casi totalidad del capítulo. En efecto, en términos absolutos, la cuantía total de ingresos por transferencias corrientes ha sumado en los 42 años de las series de estudio, 1.290,5 millones de euros, lo que supone un promedio anual de 30.726.000€. De esos 1.290,5 millones, 1.030,42 han procedido del Fondo, es decir un 79,84%; 247,1 millones, el 19,16%, los ha aportado la Comunidad de Madrid; 5,73 millones (0,44%) han sido recibidos del Estado, pero de mecanismos distintos al Fondo; y 7,25 millones, que equivalen al 0,56% del total, han sido aportados por entidades particulares.

Evolución del capítulo IV de ingresos corrientes y sus fuentes principales

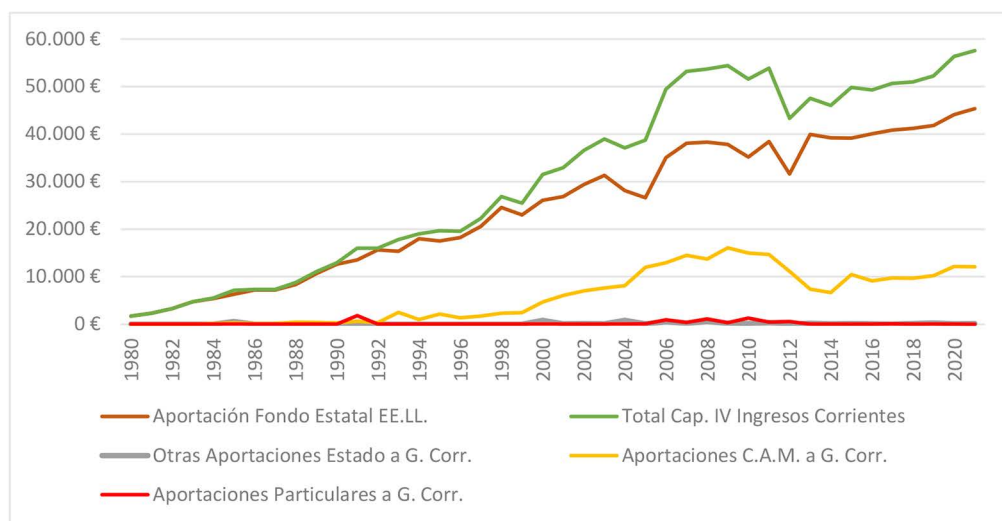


Gráfico 18: Evolución de las aportaciones a los Ingresos por transferencias corrientes por distintas entidades, en miles de euros (1980-2021)

También se puede apreciar que la serie fundamental, la del Fondo, cuya tendencia es creciente a lo largo del tiempo, presenta dos momentos de descenso notable: el primero es el bienio 2004-2005 y la bajada se explica por el paso de Alcalá de Henares al estatus de municipio de gran ciudad, dado que esto supuso una minoración en la entrada de ingresos procedentes del Fondo, y por el contrario, el inicio de las cesiones por parte del Estado de parte de sus ingresos impositivos (capítulos I y II). En dichos años 2004 y 2005 las caídas del Fondo fueron de 3,15 y 1,56 millones de euros, mientras que las cesiones por participación en los impuestos del estado (capítulos I+II) crecieron en 6,16 y 6,28 millones de euros respectivamente. Otra caída muy evidente en la línea de evolución

del Fondo es la de 2012, que en relación a 2011 se dejó 6,8 millones. Esta no fue debida a cambios en el sistema de financiación del estado para con las Entidades Locales, ni tenía compensaciones de ningún otro tipo (de hecho, los ingresos por la participación en los impuestos del estado también sufrieron merma), se trata de una bajada debido a las medidas de ajustes y recortes presupuestarios que se pusieron en marcha dicho año a nivel estatal, motivadas por la Gran Recesión iniciada en 2009.

4.- EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE CAPITAL FINANCIERO Y NO FINANCIERO. ESTUDIO DE LAS INVERSIONES.

Repasado el conjunto del presupuesto corriente, cabe entrar ahora en el de capital. Tanto del lado del ingreso como del gasto está conformado por los capítulos VI a IX, que se subdividen en dos categorías: el presupuesto de capital no financiero, capítulos VI y VII; y el financiero, capítulos VIII y IX.

4.1.- Análisis de los gastos por operaciones de capital

El gasto por operaciones de capital no financiero comprende los capítulos VI (Inversiones Reales) y VII (Transferencias de Capital) del presupuesto municipal. El capítulo VI recoge los gastos para la creación de infraestructuras, así como para la construcción o adquisición de bienes de naturaleza inventariable, que sean necesarios para el funcionamiento de los servicios y aquellos otros gastos que tengan carácter amortizable. El capítulo VII comprende las consignaciones destinadas a terceros para cofinanciar operaciones de inversión, y gran parte de ellos son destinados a organismos y/o empresas municipales.

Los capítulos VIII y IX reflejan las transacciones de débitos y créditos correspondientes a operaciones financieras tanto a corto como a largo plazo. El capítulo VIII recoge el gasto en la adquisición de activos financieros, cualquiera que sea la forma de instrumentación y su vencimiento. Igualmente, este capítulo incluye la constitución de depósitos y fianzas. Por último, el capítulo IX comprende aquellos rubros destinados a la amortización de deudas financieras, cualesquiera que sean las formas en que se hubieran instrumentado y con independencia de que el vencimiento sea a largo o a corto plazo. Asimismo, en este capítulo se recogen las previsiones para la devolución de los depósitos y fianzas.

Durante el periodo de 1980 a 2010, el capítulo de inversiones reales siguió una clara tendencia al alza. No obstante, a partir de esa fecha y con el final de las políticas públicas expansivas de gasto como consecuencia de la profunda crisis económica por la que atravesó la economía mundial (Gran Recesión), las cuantías destinadas a las inversiones reales se vieron muy mermadas. Este capítulo es clave para explicar la evolución de la deuda financiera a largo plazo del Ayuntamiento, por lo que se tratará más adelante con más detalle.

En relación con los pasivos financieros cabría destacar tres hechos relevantes durante la primera mitad del periodo estudiado. El primero se produjo en 1985, como consecuencia de una emisión de deuda pública que llevó a cabo el Ayuntamiento, por importe de

9 millones de euros. Esta emisión se destinó en su mayor parte a la refinanciación de algunos créditos que se tenían con la Caja de Ahorros de Madrid, pero también a nuevas actuaciones necesitadas de financiación. El segundo de los acontecimientos y el tercero son muy cercanos, años 1994 y 1997, y se trata de sendas operaciones de refinanciación de la deuda financiera a largo plazo que soportaba el consistorio municipal en aquellos años. Tras estos sucesos puntuales, la evolución de los gastos de este capítulo financiero ha ido siguiendo una tendencia de crecimiento leve, hasta 2018, momento a partir del cual vuelve a reducirse.

Por otro lado, no merece especial atención la evolución de los capítulos VII y VIII, puesto que su magnitud sobre el total de gastos ha sido de manera sistemática muy reducida a lo largo de todo el periodo de tiempo analizado.

Gastos de capital (financiero y no financiero)

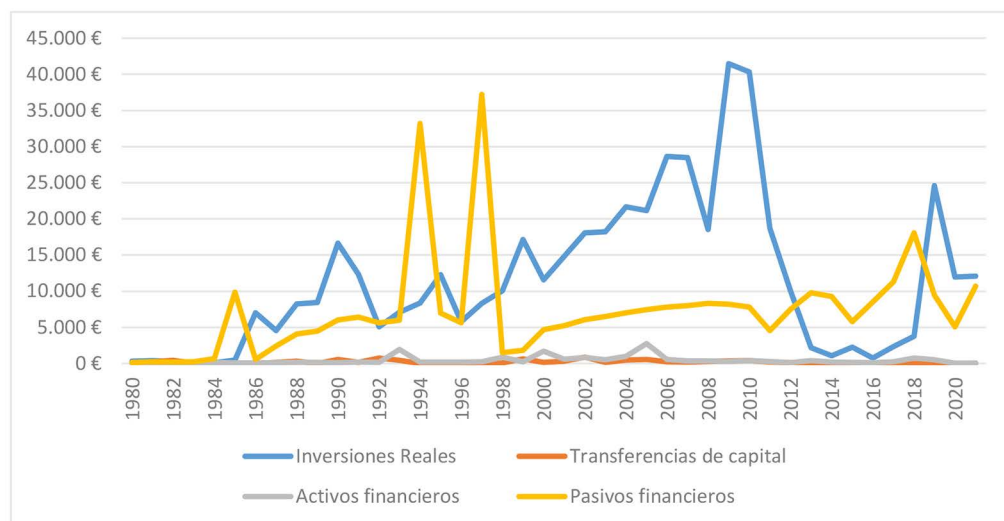


Gráfico 19: Evolución del gasto consolidado de capital financiero y no financiero en miles de euros (1980-2021)

Los valores promedio del gasto de capital financiero y no financiero para el periodo que va desde 1980 hasta 2021 se recogen en la siguiente tabla:

Gasto de capital y peso promedio anual histórico por capítulos

CAPÍTULOS	VALOR NOMINAL	VALOR REAL	PESO NOMINAL	PESO REAL
VI.- Inversiones Reales	11.563.270,97 €	16.933.448,09 €	59,10%	57,90%
VII.- Transferencias de capital	197.666,91 €	375.814,44 €	1,01%	1,29%
VIII.- Activos Financieros	417.854,92 €	649.085,19 €	2,14%	2,22%
IX.- Pasivos Financieros	7.386.124,87 €	11.285.481,18 €	37,75%	38,59%
Total Gasto de Capital	19.564.917,66 €	29.243.828,90 €	100%	100%

Tabla 9: Gasto y peso promedio anual histórico de los capítulos de gasto de capital consolidados, (1980-2021)

El capítulo de inversiones reales es el que más peso representa sobre el total del presupuesto de capital, con un valor promedio en las cuatro décadas del estudio de un 59%. Por el contrario, tanto las transferencias de capital como los activos financieros apenas representaron un valor promedio de un 1% y un 2% respectivamente. Por último, el capítulo de pasivos financieros también presenta un peso significativo que se ha visto incrementado por aquellos periodos en los que su presencia sobre el gasto de capital y financiero se mantuvo en niveles por encima del 80%, como lo fue durante el periodo que va de 2013 hasta 2018, que son los seis primeros años del Plan de Ajuste de 2012, en los que el Ayuntamiento estaba sometido a unas importantes restricciones presupuestarias, para tratar de reducir su elevada deuda financiera, por lo que el capítulo VI experimentó una merma considerable.

Participación de los capítulos de gastos de capital financiero y no financiero

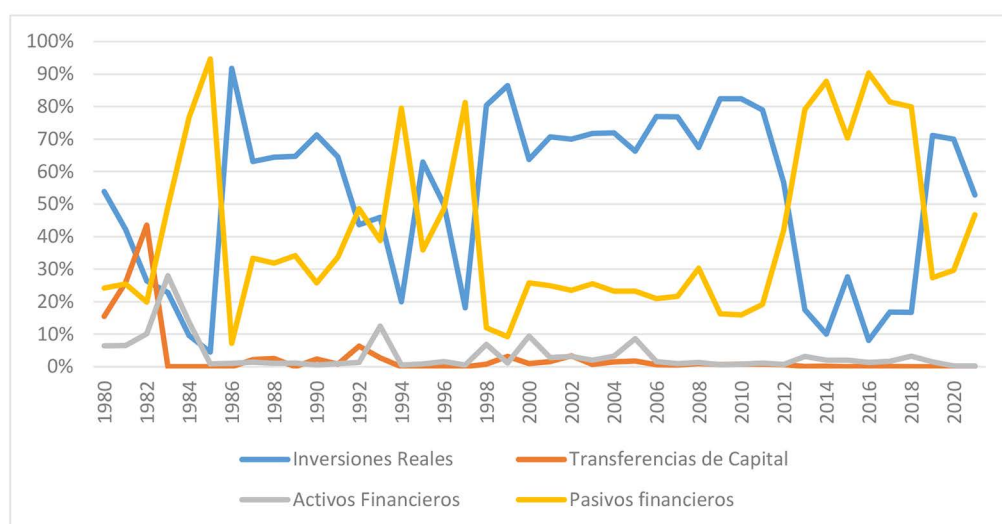


Gráfico 20: Evolución del peso de los capítulos de gastos de capital financiero y no financiero sobre el total del mismo (1980-2021)

Como se ha dicho, los capítulos VII y VIII son una parte muy minoritaria en el conjunto de gastos de capital y financieros y, por tanto, apenas contribuyen a explicar la evolución de la deuda financiera. Lo único reseñable respecto a las transferencias de capital es que durante el primer bienio de los años 80 es cuando más peso llegaron a representar (más de un 40% en 1982). En lo que concierne al capítulo de activos financieros ocurre algo parecido, esto es, en el lustro inicial es cuando muestra mayor relevancia llegando a suponer un 28% en 1983, pero al igual que sucedió con las transferencias de capital, ambos pasaron a ser insignificantes para el resto del periodo.

4.2.- Análisis de las inversiones reales

El capítulo VI del presupuesto refleja la actividad inversora del gobierno municipal, y sus cuantías constituyen las claves para poder explicar la evolución de la deuda financiera a largo plazo de Alcalá de Henares. A lo largo de todo el periodo analizado, la suma total de recursos destinados a este capítulo asciende a 485 millones de euros, lo que representa el 59% del total de gasto de capital (financiero y no financiero), y más de un 98% del total de los gastos de capital no financiero.

Hasta el año 2010, la evolución de la serie de las cuantías destinadas a inversiones reales era bastante irregular con subidas y bajadas abruptas. No obstante, la cuantía promedio iba aumentando por lo que a largo plazo se observa una cierta tendencia al alza. Los máximos se alcanzaron en 2009 y 2010 con 41,4 y 40,3 millones de euros respectivamente. Sin embargo, a partir de 2011 se produjo un cambio de estructura evidente como consecuencia del agotamiento de la capacidad legal de financiación del Ayuntamiento, puesto que se vio obligado a la aprobación del ya referido Plan de Ajuste de 2012, lo que supuso que entre 2013 y 2018 las obligaciones reconocidas por inversiones registrasen valores inferiores a los registrados en 1986. No obstante, a partir del año 2019 se experimenta de nuevo un cambio de rumbo debido a la gran mejoría experimentada en la capacidad de financiación tras ese septenio de rigores presupuestarios.

Durante el quinquenio que va 1986 a 1991, el peso de las inversiones sobre el total de operaciones de capital se mantuvo por encima del 60%, siendo el año 1986 el más destacable, ya que dicha participación alcanzó el 92% y supuso, en términos relativos, la mayor de toda la serie. Esto se debió a la inclusión del municipio de Alcalá en la Zona de Urgente Reindustrialización de Madrid, lo cual otorgó el acceso a los programas europeos de los Fondos FEDER y los Fondos de Cohesión que ayudaron a cofinanciar proyectos de inversión en infraestructuras. Este peso se mantuvo de manera constante por encima del 60% durante el periodo que va desde 1998 hasta 2011, incluso llegando a estar durante muchos de esos años por encima del 70%.

Inversiones reales 1980-2021

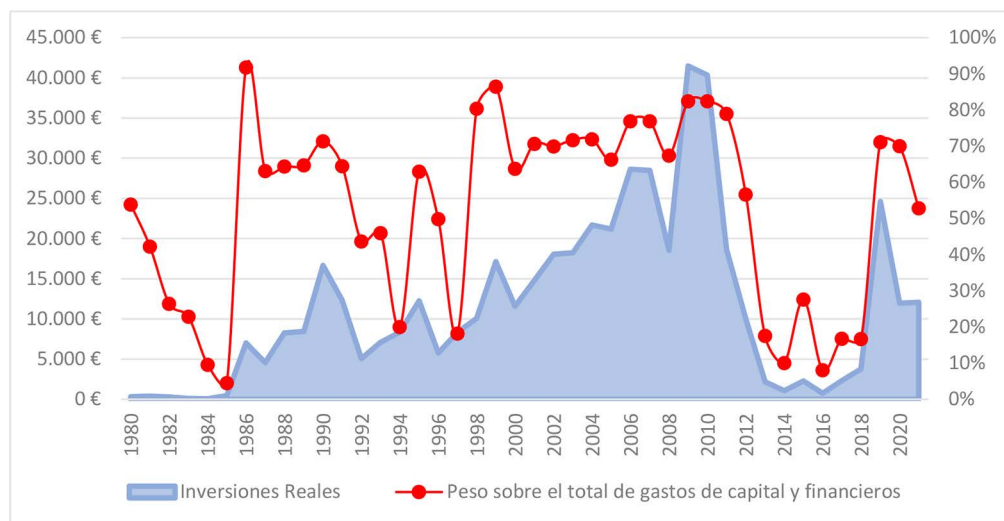


Gráfico 21: Evolución de las inversiones reales y su participación sobre el presupuesto de capital financiero y no financiero, en miles de euros, (1980-2021)

Entrando más en detalle, procederemos a analizar el reparto de las inversiones atendiendo a su finalidad, y a su agrupación por áreas municipales. La desagregación que se ha efectuado, con el fin de poder establecer una narrativa similar a la de estudios anteriores, ha sido la siguiente: seguridad y movilidad ciudadana; urbanismo; medio ambiente; promoción social y económica; educación; cultura y patrimonio; deporte; infraestructuras; y modernización municipal.

El área de seguridad y movilidad ciudadana comprende aquellas inversiones relacionadas con los cuerpos y servicios de seguridad del municipio, como la adquisición y renovación de vehículos, el armamento y los equipamientos para los servicios de protección civil. La de medio ambiente incluye las inversiones en zonas verdes, para la protección de la biodiversidad, mejora de parques o las relacionadas con el tratamiento de los residuos. Las áreas de educación y deportes, comprenden como sus propios nombres indican las inversiones destinadas a las edificaciones, los materiales y los equipos relativos a la educación pública; así como a las instalaciones para la práctica de actividades deportivas y a las zonas deportivas municipales. La de cultura y patrimonio, las inversiones referentes a las dependencias y servicios culturales del municipio, así como a la recuperación de su patrimonio histórico. Las inversiones en modernización son las que se han efectuado en equipos, instalaciones y aplicaciones informáticas para la mejora en la prestación de los servicios municipales. El área de infraestructuras incluye lo concerniente tanto a la extensión de viarios públicos como a las instalaciones para la prestación de algunos

servicios esenciales como el saneamiento y el suministro de agua potable. El apartado de inversiones en promoción social y económica agrupa los edificios y las instalaciones y equipos necesarios para el funcionamiento de estos servicios municipales. Por último, el área que se ha denominado urbanismo es un gran cajón de sastre en donde se da cabida a todas las inversiones concernientes al urbanismo municipal y a la obra pública.

Durante estas cuatro décadas de estudio, el reparto del total de inversiones se concentra, en su mayor parte, en urbanismo y modernización municipal, aglutinando entre ambas áreas casi el 60% del total de las inversiones ejecutadas. Entre un 5% y un 8% se mueve lo que viene a representar el resto de áreas. El área que ocupa menor relevancia en cuantía de inversiones ejecutadas es el de seguridad ciudadana con un peso de apenas el 2% sobre el total.

Reparto del total de inversiones reales a lo largo del periodo

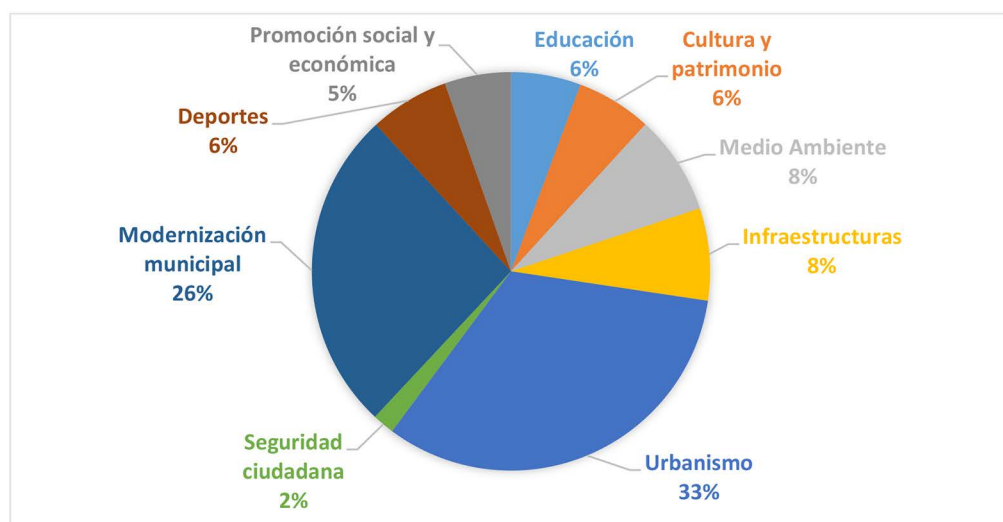


Gráfico 22: Distribución de las inversiones reales desglosadas en áreas (1980-2021)

Dicho reparto no ha presentado una evolución estable. Durante la primera mitad del periodo, el gasto predominante era el del área de urbanismo, el cual ha ido perdiendo algo de importancia con el paso del tiempo, aunque, en la actualidad, continúa siendo uno de los más preponderantes. Ocurre lo contrario con el área de modernización municipal, la cual durante los primeros 20 años no destacaba demasiado, pero con el paso del tiempo fue adquiriendo cada vez más relevancia debido a la adquisición de equipos informáticos que posibilitaron la digitalización de las actividades y dependencias municipales, siendo en el año 2015 receptora de más del 80% de la inversión.

En el resto de áreas, su evolución sobre el peso total de las inversiones resulta muy errática habiendo años en los que destacan mucho, pero en general se mantienen en un perfil bajo con respecto a esas dos áreas ya mencionadas.

Evolución de la participación de las inversiones por áreas de gasto

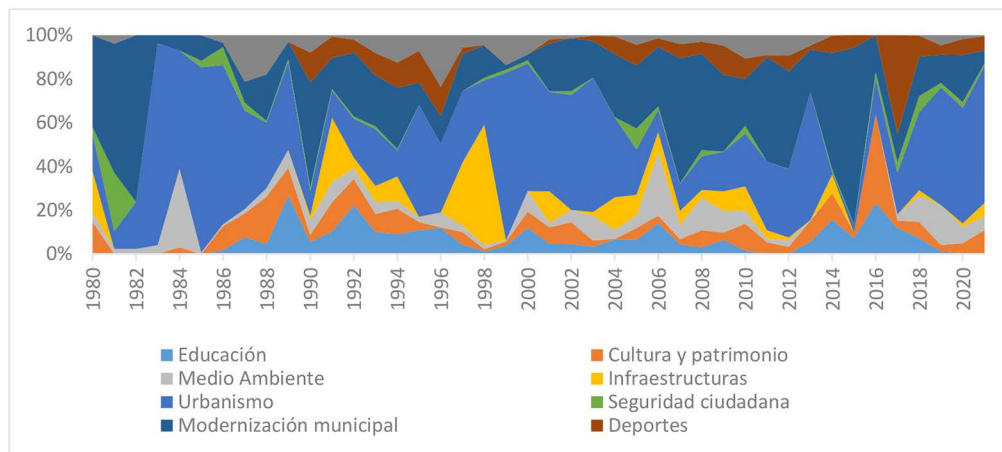


Gráfico 23: Distribución de los pesos de las áreas de gasto sobre el total de inversiones reales (1980-2021)

Desagregando por periodos antes y después de la entrada en circulación del euro, las partidas de gasto que se han visto incrementadas han sido las relativas a la modernización municipal y a las mejoras medioambientales, que han visto como los recursos dedicados a sus contenidos han sido más del doble desde 2002, en términos reales. También han aumentado, aunque en menor medida las inversiones destinadas al área de deportes y de seguridad ciudadana. Mientras que el resto de programas analizados han ido perdiendo terreno en el presupuesto municipal, como las inversiones relacionadas con la promoción social y económica.

Inversión acumulada de las áreas de gasto por subperiodos

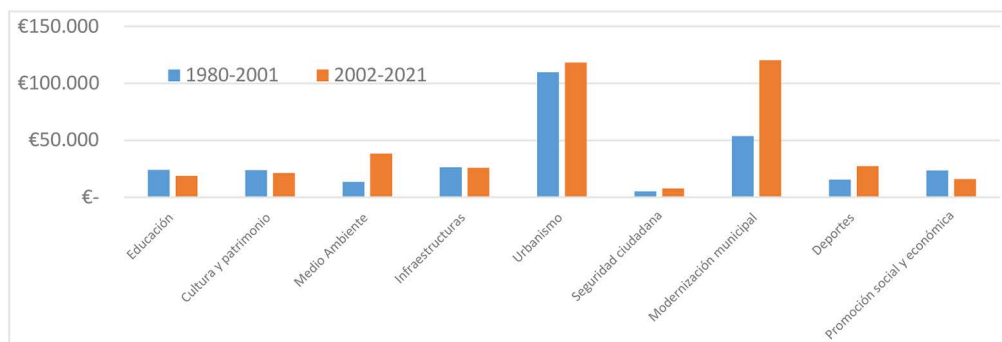


Gráfico 24: Evolución de las inversiones por áreas de gasto durante los periodos pre euro y post euro, en valores reales (año base 2020) y en miles de euros

4.3.- Ingresos presupuestarios por operaciones de capital

Las operaciones de ingresos de capital financiero, tanto a corto como a largo plazo, se recogen en los capítulos VIII (Activos Financieros) y IX (Pasivos Financieros). El capítulo VIII incluye las entradas obtenidas por la enajenación de activos financieros, tanto del interior como del exterior, cualquiera que sea la forma de instrumentación y su vencimiento. Igualmente, recoge la devolución de depósitos y fianzas (en el caso del ayuntamiento de Alcalá de Henares, lo que recoge fundamentalmente son los reintegros de anticipos de sueldos y salarios y demás préstamos al personal). El capítulo IX comprende las entradas de dinero que llegan a la entidad local procedentes de la emisión de deuda pública y/o de préstamos del sector financiero. En resumen, se trata de ingresos extraordinarios para poder hacer frente a situaciones coyunturales de necesidad de financiación de gastos extraordinarios.

Por otro lado, las operaciones de capital no financieras se componen de los capítulos VI (Enajenación de Inversiones Reales) y VII (Transferencias de Capital). El capítulo VI incluye los ingresos provenientes de transacciones con salida o entrega de bienes de capital propiedad de la entidad local y/o de sus organismos autónomos, mientras que el capítulo VII recoge aquellos ingresos de naturaleza no tributaria destinados a financiar operaciones de capital.

La evolución de los ingresos por operaciones financieras no sigue una tendencia clara. Tanto los activos como los pasivos financieros presentan un comportamiento oscilante durante todo el periodo, aunque cabe mencionar algunos episodios extraordinarios en ambos capítulos.

Ingresos de capital y peso promedio anual histórico por capítulos

CAPÍTULOS	VALOR NOMINAL	VALOR REAL	PESO NOMINAL	PESO REAL
VI. Enajenación de inversiones	1.486.961,67 €	1.952.812,51 €	8,61%	7,54%
VII.- Transferencias de capital	6.092.982,61 €	8.849.359,56 €	35,29%	34,17%
VIII.- Activos financieros	68.794,22 €	122.436,21 €	0,40%	0,47%
IX.- Pasivos financieros	9.618.035,71 €	14.974.792,96 €	55,70%	57,82%
Total de Ingresos	17.266.774,21 €	25.899.401,24 €	100%	100%

Tabla 10: Cuantías y pesos promedio anuales de los capítulos de ingreso de capital, (1980-2021)

En el capítulo VIII, observamos dos momentos significativos en la serie que se corresponden con sendos aumentos en los años 1984 y 2007. En el año 1984 simplemente

se debió a un aumento importante en los reintegros de anticipos de pagas al personal, siendo este artículo el presente en toda la serie histórica. No obstante, el dato a destacar del año 2007 tuvo que ver con la liquidación de la sociedad PRODELAR que supuso un ingreso extraordinario para el Ayuntamiento cifrado en 261.000 euros.

En cuanto al capítulo IX, observamos momentos de subidas importantes en los años 1985, 1994, 1997 y 2012. Desde el inicio del periodo hasta 1984 no hay movimientos relativos a los pasivos financieros, siendo a partir de 1985 cuando se registra el primer ingreso por esta vía, el cual ascendió a los 8,7 millones de euros (1.450 millones de pesetas, el neto de la deuda pública). En los años 1994 y 1997 también hubo un aumento significativo que tuvo que ver con préstamos a inversiones municipales mientras que el gran salto es el que se observó en el año 2012, y que se corresponde con los préstamos que fueron concertados para el Plan de Ajuste que el Ayuntamiento aprobó como condición previa a su inclusión en el Fondo para la Financiación del Pago a Proveedores de las Entidades Locales, con el objetivo de afrontar el pago de la importante cantidad de deuda acumulada por gasto corriente y de capital en el septenio precedente.

Ingresos de capital financiero

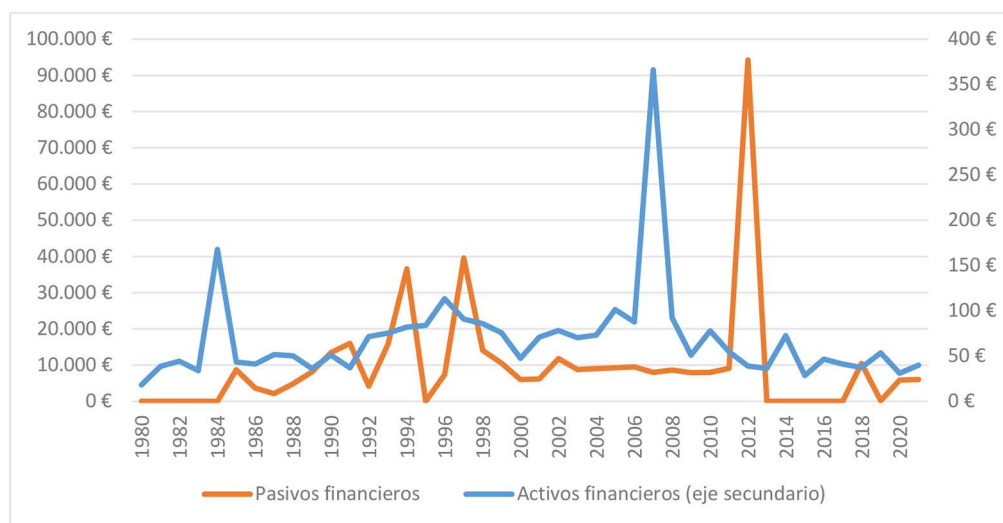


Gráfico 25: Evolución de los ingresos consolidados de capital financiero, en miles de euros, (1980-2021)

Los cinco años siguientes carecieron de importes registrados en los pasivos financieros, ya que los presupuestos del Ayuntamiento habían quedado tutelados por el Ministerio de Hacienda y la Función Pública como consecuencia de los elevados niveles de deuda financiera y del Plan de Ajuste.

En relación a las operaciones de capital no financiero, el capítulo VI no presentó cuantía alguna hasta el año 1994 y fue durante la primera década del 2000 cuando el Ayuntamiento efectuó la mayor parte de sus enajenaciones de patrimonio, siendo en el año 2004 cuando se registró la cifra más alta de ingresos por este concepto: 15 millones de euros. El capítulo VII tampoco registró movimiento alguno hasta el año 1986, coincidiendo con la entrada de España en la CEE. A partir de entonces, las transferencias de capital recibidas siguieron una senda bastante errática, que a veces incluía cuantías de una cierta relevancia. Es en el año 2009 cuando se registraron los mayores ingresos por esta vía, por valor de 40 millones de euros, siendo en su mayor parte aportaciones del Fondo Estatal de Inversión Local. Posteriormente, los ingresos del capítulo cayeron en picado como consecuencia de la crisis económica y en la actualidad siguen en mínimos, aunque en próximos ejercicios están a la vista aportaciones del FEDER por inversiones materializadas, o en fase ejecución en estos momentos.

Ingresos de capital no financiero

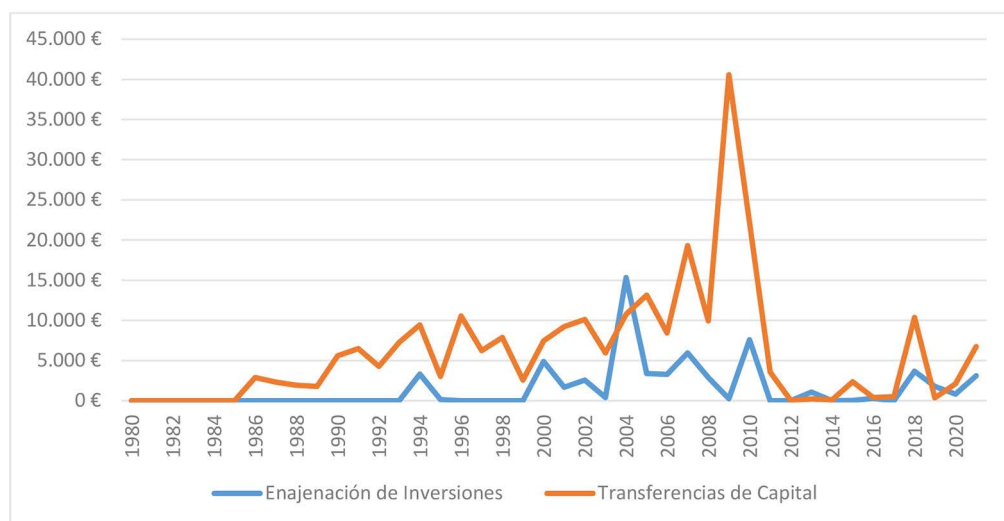


Gráfico 26: Evolución de los ingresos de capital no financiero, en miles de euros, (1980-2021)

Las transferencias de capital que ha recibido el Ayuntamiento de Alcalá de Henares a lo largo de todo este periodo procedían principalmente de aportaciones de la Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma de Madrid (CAM). A ello hay que sumarle las aportaciones que, a partir de 1996, se produjeron a través de los Fondos Europeos, en concreto, los Fondos de Cohesión y FEDER. El monto total de financiación para acometer proyectos de inversión a través de dichos fondos europeos ascendió a 39,7 millones de euros, siendo 22,8 millones correspondiente al Fondo de Cohesión y el resto, 16,9 millones, procedente del Fondo FEDER. Este último toma especial relevancia en los últimos

cuatro años de la Hacienda Local, y así lo hará hasta final de 2023, ya que el FEDER financia el 50% del total de inversiones incluidas por el Ayuntamiento en los proyectos aprobados en el marco del programa operativo 2014-2020 de la UE (alrededor de 20 millones de euros). Por su parte, los ingresos percibidos a través del Fondo de Cohesión se concentraron principalmente durante el periodo que va desde 1996 hasta 2010.

Fondo de Cohesión y FEDER

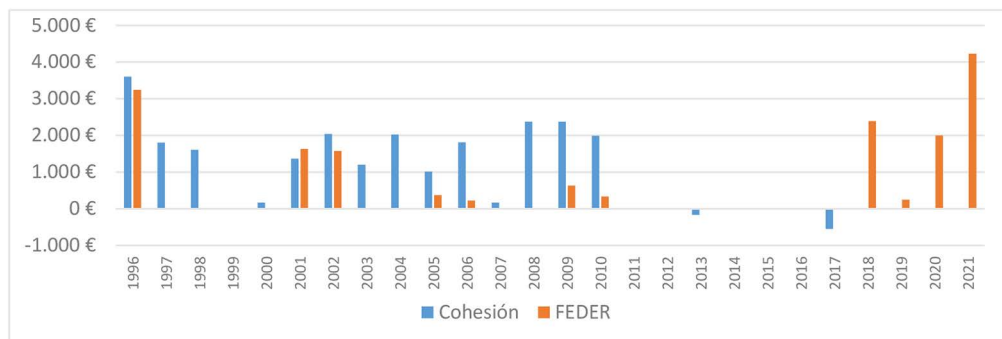


Gráfico 27: Transferencias de capital procedentes de fondos europeos, en miles de euros, (1996-2021)

Cabe señalar que, en promedio anual, las transferencias de capital recibidas de la CAM son superiores a las de la Administración Central, gracias a los planes PRISMA y PIR desplegados por la administración regional desde el ingreso de España en la CEE. No obstante, destacamos dos episodios, en 2009 y 2010, en donde los ingresos procedentes del Estado ascendieron a 35,5 y 19,1 millones de euros bajo los conceptos del Fondo Estatal de Inversión Local y el Fondo Estatal para Empleo y Sostenibilidad Local, respectivamente.

Ingresos por Transferencias de Capital

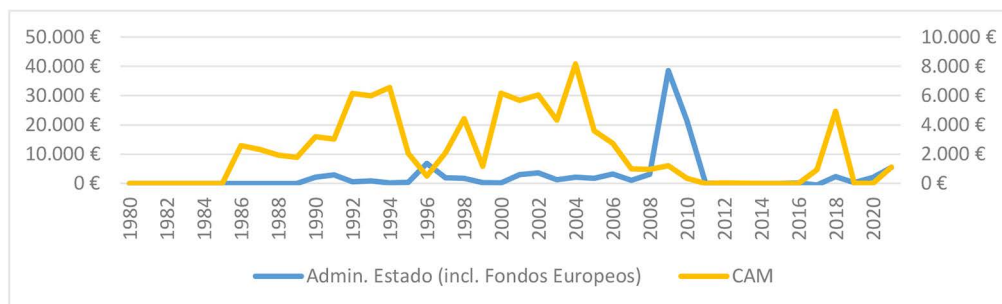


Gráfico 28: Evolución de los ingresos por transferencias de capital procedentes de la CAM y del Estado, en miles de euros, (1980-2021)

Para finalizar este repaso a la evolución del presupuesto de capital financiero y no financiero, en el siguiente gráfico se muestra la parte de los ingresos de capital no financiero que han ido a financiar los gastos de capital no financieros. Como podemos observar, en la mayoría de años dichos gastos están por encima de los ingresos por lo que el exceso habrá de ser financiado vía recursos municipales, ingresos financieros, o no. Es en el año 2012 cuando se produjo un importante desajuste de los ingresos corrientes, los cuales no alcanzaron para financiar los gastos corrientes, hecho que acarreó un fuerte incremento de los ingresos financieros (en el que apenas hubo gastos de capital no financiero), en concreto de los pasivos financieros que condujo al gran incremento de la deuda acumulada del Ayuntamiento en dicho año.

Financiación de los Gastos de Capital no financieros

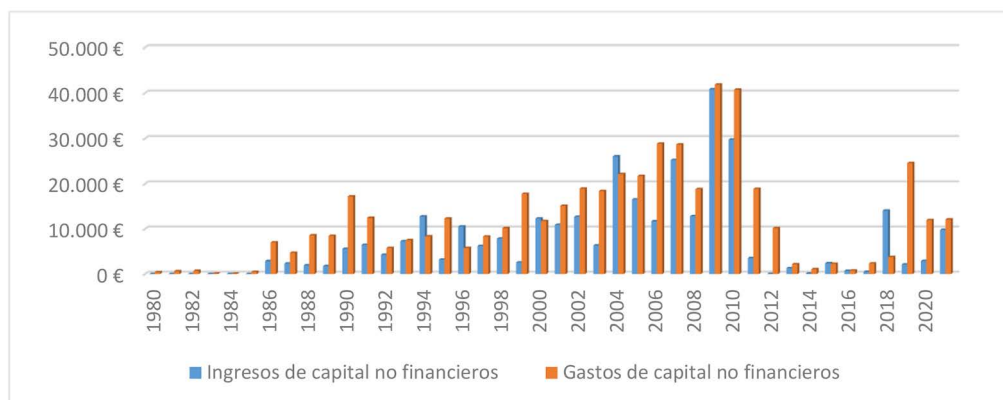


Gráfico 29: Evolución de las cuantías de financiación de los gastos consolidados de capital no financiero, vía ingresos consolidados de capital no financiero, en miles de euros (1980-2021)

5.- LA DEUDA FINANCIERA A LARGO PLAZO DEL AYUNTAMIENTO DE ALCALÁ DE HENARES Y SU MODELO EONOMÉTRICO.

5.1.- Deuda y nivel de endeudamiento.

La deuda financiera a largo plazo es una magnitud presupuestaria que guarda relación económica con la dinámica seguida por variables vinculadas a las inversiones, como las del capítulo VI del presupuesto, tanto del lado del lado de los gastos como del de los ingresos, además de las magnitudes presupuestarias ahorro bruto y/o neto, así como de los gastos financieros reflejados en el capítulo III. Esto es algo que se tomará en consideración, de cara al posterior desarrollo de los modelos econométricos.

La representación gráfica de la evolución de la deuda de Alcalá de Henares es la que se muestra a continuación:

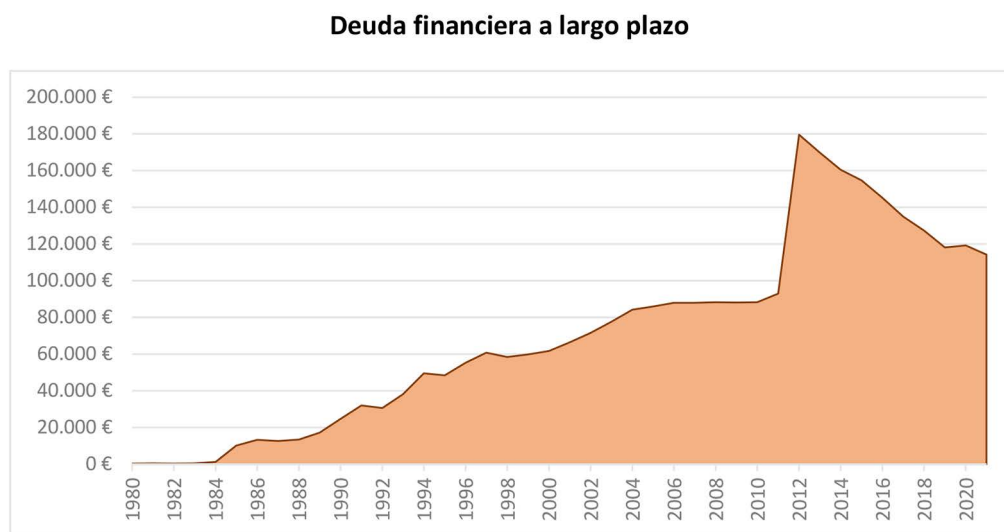


Gráfico 30: Evolución de la deuda financiera a largo plazo, en miles de euros, (1980-2021)

Como se puede observar, ha seguido una tendencia positiva, con escalonamientos, a lo largo de todo el periodo de estudio. En 1985 destaca un importante incremento pasando de algo más de un millón a más de diez millones de euros en el total acumulado.

Igualmente, en el año 2012 se produce un salto cuantitativo nunca antes observado y en el cual la deuda ascendió a casi 180 millones de euros. Con posterioridad, en los años sucesivos, el acumulado de deuda fue disminuyendo a razón de un 4,9% en promedio anual, hasta situarse al cierre del ejercicio 2021 en unos 114 millones de euros.

Resulta de especial relevancia conocer los niveles de deuda en relación a los ingresos corrientes, puesto que teniendo en cuenta el artículo 53 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, las cuentas de cualquier entidad local que superen un nivel de endeudamiento superior al 110%, (en la actualidad este porcentaje es el 75%), quedarán pendientes de la autorización por el Ministerio de Hacienda, para acceder al crédito o incluso para aprobar presupuestos. Como podemos observar en el siguiente gráfico, en los años 2012 y 2013 se superó dicho umbral con niveles de endeudamiento situados en el 131,61% y en el 111,06%, respectivamente. Ya en 2021, debido al esfuerzo que llevó a cabo el Ayuntamiento para reducir su deuda, el nivel de endeudamiento se situó próximo a los valores observados en los años previos a 2012.

Nivel de endeudamiento

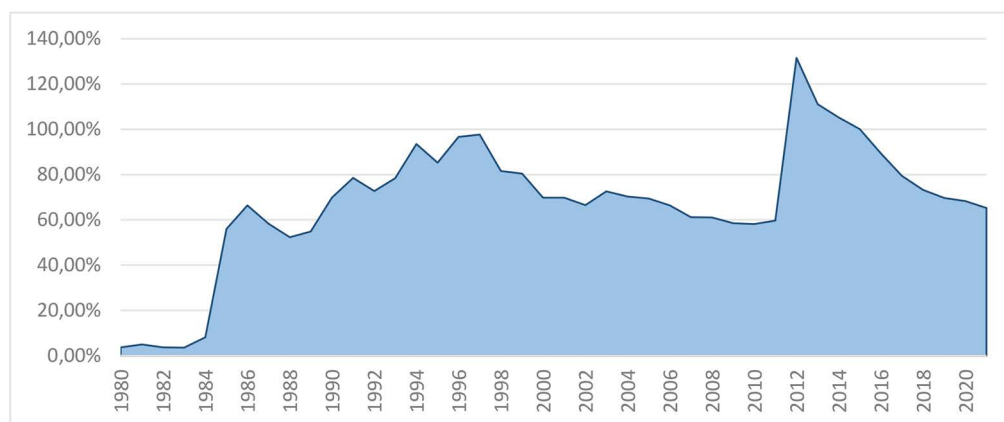


Gráfico 31: Evolución del nivel de endeudamiento en % de deuda sobre el total de ingresos corrientes, (1980-2021)

En relación a la deuda por habitante, en términos reales se ha comportado de manera similar a la evolución de la deuda, alcanzando un mínimo en el año 1980 con 9,30 euros y un máximo en 2012, momento en el que la cifra ascendió a 997,80 euros, mientras que en la actualidad se mantiene alrededor de los 600 euros por habitante con tendencia a la baja. Por su parte, el gasto municipal por habitante durante la primera década de los 2000 siguió creciendo, mientras que la deuda por habitante permaneció estancada en valores alrededor de los 500-600 euros. Sin embargo, es notorio comprobar que, en los años 2013, 2014 y 2015, por primera vez en la serie histórica el gasto por habitante fue

inferior al de la deuda por habitante. Esto fue debido al gran aumento del nivel de deuda que tuvo lugar en 2012 unido al fuerte recorte en las partidas de gasto. No obstante, en los últimos años se ha revertido la situación tanto al haberse reducido la deuda como por el aumento de los niveles de inversión.

Gasto municipal por habitante y deuda por habitante

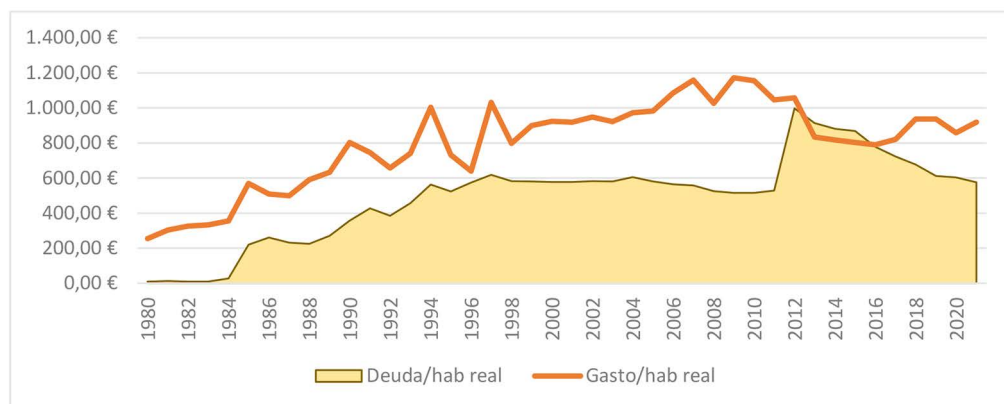


Gráfico 32: Evolución de la deuda financiera por habitante y del gasto municipal por habitante, (1980-2021)

Los gastos del capítulo III del presupuesto reflejan los gastos financieros, por lo que, como se ha dicho se trata de una variable relevante para el análisis de la deuda al existir una estrecha relación de éstos con el nivel de deuda pendiente en cada ejercicio. Hasta 1995 crecieron de manera sostenida a un promedio anual de un 28%. A partir de entonces y hasta 2011, se observó un estancamiento de este tipo de gastos que oscilaba entre los 2 y los 4 millones de euros. Es durante los años 2013 y 2014 cuando experimenta un ascenso notorio que se situó en los 8,6 millones de euros, fundamentalmente en concepto de intereses y comisiones de préstamos que el Ayuntamiento contrajo con las entidades financieras en el año 2012 y en los que hubo carencia en la amortización de los préstamos del Plan de Ajuste. Posteriormente con la renegociación de los préstamos de acuerdo al principio de prudencia financiera, la deuda se fue amortizando lo que condujo a una sustancial reducción de los gastos financieros por intereses de préstamos. Cabe destacar que en 2018 el gasto financiero alcanzó su récord histórico, pero se trató de un episodio atípico, ya que obedece a una sentencia judicial que obligó al Ayuntamiento al pago de 7,3 millones de euros de intereses de demora reclamados por la anterior contrata de servicio municipal de limpieza viaria, URBASER.

Gastos financieros

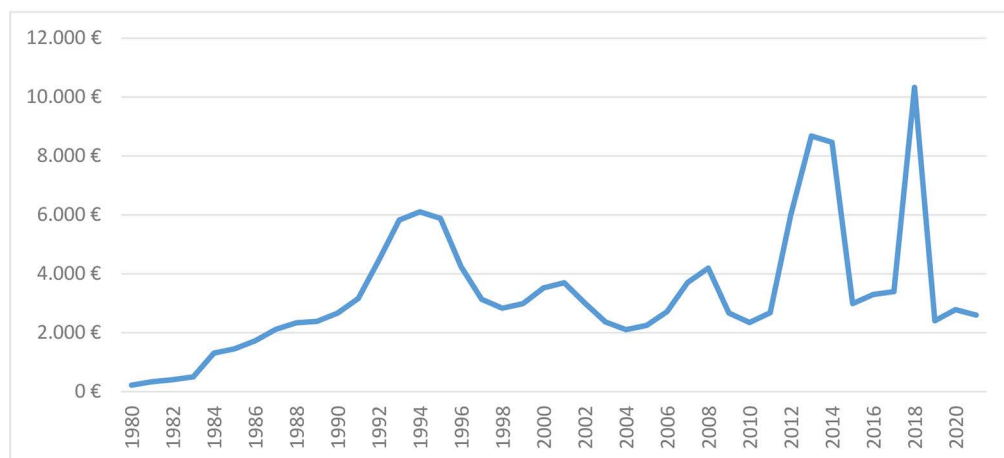


Gráfico 33: Evolución de los gastos financieros, en miles de euros, (1980-2021)

Finalmente, otras de las variables relevantes a considerar en relación al comportamiento de la deuda a largo plazo son el ahorro bruto y el ahorro neto. Estas magnitudes nos indican la capacidad o necesidad de financiación de los presupuestos públicos al tratarse de la diferencia entre los ingresos y los gastos corrientes. La diferencia entre el valor bruto y neto es que este último se obtiene de restar del bruto las variaciones de pasivos financieros.

Durante los primeros 25 años de la serie, el ahorro casi siempre ha mostrado un saldo positivo, aunque 1994 y 1997 fueron años en los que el ahorro neto alcanzó cifras negativas. Esto se debió a que, en dichos años, hubo alrededor de 35 millones de euros en la variación de pasivos financieros destinados a la amortización de préstamos a largo plazo, pues fueron años de refinanciación. No queda así reflejado en el gráfico, puesto que en dichos años se realizaron operaciones de refinanciación de la deuda por lo que esta variación de pasivos financieros se vio compensada por el lado de los ingresos. Entre los años 2006 y 2011, existen importantes diferencias entre los saldos bruto y neto siendo que donde hubo ahorro en términos brutos no lo hubo en términos netos. Es en el año 2012 cuando se da el momento de mayor necesidad de financiación del presupuesto, ya que el desahorro neto que tuvo lugar, como acumulación de los años previos, ascendió a 40 millones de euros. En los siguientes años, el presupuesto volvió a experimentar saldos positivos en el ahorro a la par que el Ayuntamiento se sometió al plan de ajuste que permitió reducir su deuda acumulada, hasta unos niveles “saludables”.

Ahorro bruto y ahorro neto

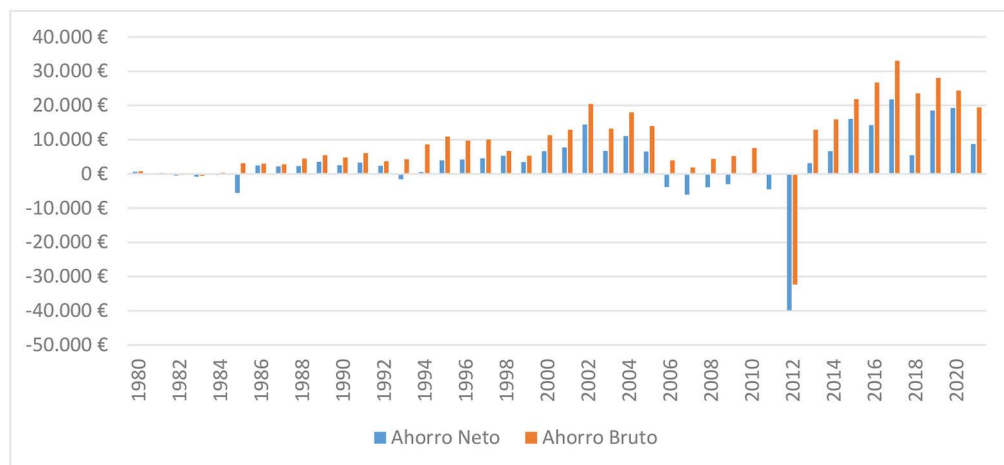


Gráfico 34: Evolución del ahorro bruto y neto, en miles de euros, (1980-2021)

5.2.- Modelos econométricos

En este apartado se tratará de elaborar un modelo econométrico atendiendo a las metodologías utilizadas por la Econometría. Este modelo podría tener la utilidad de estimar y predecir la deuda a largo plazo del Ayuntamiento de Alcalá de Henares, de acuerdo a los datos de las series temporales de las variables en las que se basa. Para ello se utilizarán dos enfoques.

El primero consistirá en la construcción de una fórmula en la que la deuda quede explicada por otras variables de naturaleza presupuestaria, tales como inversiones, ahorro bruto y/o neto, gastos financieros..., las cuales desde un punto de vista teórico poseen las características adecuadas a la hora de explicar el comportamiento de la evolución de la deuda. Para ello, se trabajará con el modelo clásico de regresión lineal normal en donde una variable endógena (la deuda) queda explicada por otras variables exógenas o independientes, que serán las ya mencionadas.

El segundo enfoque es el que suele resultar más adecuado cuando se trabaja con series temporales. Consiste en construir una relación matemática siguiendo la metodología llamada Box-Jenkins (la cual se explicará, de forma somera, más adelante), que permita averiguar qué tipo de proceso estocástico se esconde detrás de la evolución de la deuda a lo largo del tiempo. Esto hará factible la realización de predicciones sin necesidad de estimar otras variables de tipo económico, al tener conocimiento del proceso subyacente generador de los datos, es decir, “*permitir que la información hable por sí misma*”.

5.2.1.- Modelo Clásico de Regresión Lineal Normal (MCRLN) de la deuda financiera a largo plazo

Para estimar la deuda a largo plazo del Ayuntamiento de Alcalá de Henares construimos, en primer lugar, una ecuación polinómica, a partir de una relación lineal como la siguiente:

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 X_{1i} + \beta_2 X_{2i} + \dots + \beta_k X_{ki} + u_i \quad i=1,2,\dots,N$$

Donde Y_i es la variable dependiente o explicada y $X_{1i}, X_{2i}, \dots, X_{ki}$ son las variables explicativas; β_0 es el término independiente o constante; $\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_k$ son los parámetros de cada una de las variables explicativas; u_i es el término que representa los errores de estimación, siendo el subíndice i la observación i -ésima; y N el tamaño de la muestra. El método de estimación que empleado es el conocido en estadística como de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO), es decir, para obtener los β_k parámetros se minimiza la suma de los residuos al cuadrado.

Estructura y resultados del modelo econométrico

Para la construcción de la variable dependiente se han utilizado los datos facilitados por la contabilidad municipal (fuentes primarias) de la deuda acumulada del Ayuntamiento durante el periodo que va desde 1980 hasta 2021, aunque los primeros valores (1980-2001) han sido objeto de estimación, debido a no haber podido disponer de documentación específica que lo refleje. Dicha estimación se ha efectuado en base a los datos de ingresos de capital contratados con las entidades financieras, de las amortizaciones de préstamos liquidados, así como de los intereses abonados en cada ejercicio económico de cada uno de los años del periodo.

A continuación, se muestra una tabla que resume los resultados de la estimación:

Modelo de la Deuda Financiera a largo plazo

VARIABLE	VALOR	ESTADÍSTICO
C	-1,63E+09	-6,046 ***
Gastos Financieros	3,86	2.619 **
Inversiones Reales acumuladas ²⁴	1,10E+08	4,951 ***
Enajenación de Inversiones acumuladas	-2,21E+07	-2,039 *
Ahorro Bruto acumulado	-0,21	-2,463 **
R ²	0,86	-
Durbin Watson	1,56	-
F(4, 22)	-	36,82 ***

*** Significativa al 99%, ** significativa al 95%, *significativa al 90%

Tabla 11: Resultados de la estimación y estadísticos del MCRLN de la Deuda Financiera

24 La interpretación de variables explicativas transformadas a logaritmos (las relativas a inversiones), cuando la variable dependiente no ha sufrido transformación alguna, es la siguiente: $\Delta Y = \frac{\beta}{100} \% \Delta X$, es decir, un cambio en un 1% de las variables de inversiones provoca un cambio en la deuda de $0,01 * \beta$ unidades.

Las variables explicativas que se han tomado son:

Gastos financieros. Se definen como los intereses y demás gastos derivados de todo tipo de operaciones financieras y de deudas contraídas o asumidas por la entidad local, así como los gastos de emisión o formalización, modificación y cancelación de las mismas.

Inversiones reales acumuladas. Son los gastos destinados a la creación de infraestructuras y a la creación o adquisición de bienes de naturaleza inventariable, necesarios para el funcionamiento de los servicios y aquellos otros gastos de carácter amortizable. Esta variable no se toma como tal, sino que la introducimos retardada un periodo y transformada tomando logaritmos naturales con el fin de eliminar posibles problemas de heterocedasticidad²⁵, autocorrelación²⁶ y/o multicolinealidad²⁷.

Enajenación de inversiones acumuladas. Son los ingresos provenientes de la venta de bienes de capital (fundamentalmente capital inmobiliario) de la entidad local. Al igual que con las inversiones acumuladas, se ha optado por transformar la serie tomando logaritmos.

Ahorro bruto acumulado. Es la diferencia entre el total de ingresos corrientes y gastos corrientes del presupuesto. Esta variable también se ha retardado un periodo.

Cabe señalar que hay una pérdida en el número de observaciones de la muestra debido a la transformación de la variable enajenación de inversiones acumuladas al tomar sobre esta el logaritmo, en concreto en el periodo que va desde 1980 hasta 1993, puesto que hasta dicho año la serie original toma valores nulos. Por tanto, el tamaño de la muestra queda reducido a 28 observaciones.

El resultado obtenido es que todas las variables resultan tanto individual como globalmente significativas y el sentido de los signos de los parámetros es acorde a lo esperado, es decir, los gastos financieros y las inversiones acumuladas afectan positivamente al incremento de la deuda a largo plazo, mientras que la enajenación de inversiones acumulada y el ahorro bruto acumulado afectan negativamente a la misma.

El modelo no presenta problemas de heterocedasticidad ni de autocorrelación. La bondad del ajuste según el coeficiente de correlación, R^2 , es elevada, resultando que el 86% de la dinámica de los datos de la deuda estaría explicada por el modelo. Los residuos,

25 Se puede producir cuando los valores escogidos de las variables explicativas no son una constante, lo cual puede provocar que los estimadores por MCO sean ineficientes y que los errores estándar de los contrastes de significatividad individual resulten erróneos.

26 Se da cuando el término error del modelo está correlacionado consigo mismo a través del tiempo, dando como resultado que puedan producirse sesgos en los cálculos de los estimadores por el método de MCO.

27 Sucede cuando algunas de las variables explicativas del modelo están correlacionadas entre sí. Esto puede afectar a la significatividad individual e incluso a la aparición de signos en los parámetros contrarios a lo esperado.

además de seguir una distribución normal, se comportan de la manera deseable, es decir, lo que en econometría se denomina proceso de ruido blanco, o lo que es lo mismo, que todos ellos a la vez no son significativos y que, por tanto, no se nos escapa ningún factor relevante para explicar la dinámica evolutiva de la deuda. Sin embargo, hay algo de presencia de multicolinealidad en las variables que hacen referencia a inversiones, que resulta asumible puesto que los valores de la varianza no son muy elevados y, sobre todo, porque ambas variables son relevantes para poder explicar la evolución de la deuda, puesto que son individualmente significativas y los signos de sus parámetros acordes a lo esperado.

Estimación de la Deuda a largo plazo

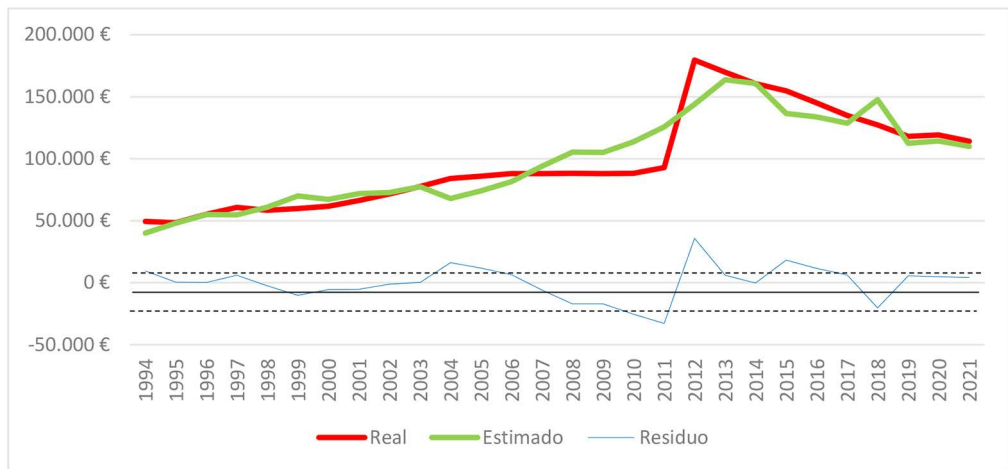


Gráfico 35: Estimación del modelo econométrico de la deuda a largo plazo frente al dato real

Como podemos observar, la serie de la deuda financiera presenta un comportamiento anómalo en el año 2012 por lo que no resulta fácil encontrar un modelo que cumpla con los supuestos idóneos estadísticos para su correcta estimación, por esta vía del Modelo Clásico de Regresión Lineal Normal. No obstante, se ha construido un modelo que cumple con los requisitos de poder ser validado y que se adapta bastante bien a los cambios bruscos presentes en la serie original. En cuanto a la evaluación de la serie estimada, obtenemos un porcentaje de error absoluto medio bastante bajo ($< 10\%$) y un coeficiente de desigualdad muy cercano a cero con una desagregación que se configura de la manera deseable, es decir, con valores próximos a cero en el sesgo de la media y en la proporción de la varianza.

5.2.2.- Estudio del modelo de deuda a largo plazo por el método Box-Jenkins.

Para poder utilizar la metodología Box-Jenkins, la serie temporal objeto de estudio ha de cumplir con la condición de ser un proceso estacionario²⁸ o estable, es decir, sus características han de ser constantes a través del tiempo.

Como ya ha quedado patente, a partir del análisis gráfico de la deuda, observamos que la serie tiene una clara tendencia al alza a largo plazo. Por tanto, por mera intuición se podría inferir que la dinámica de dicha variable no es un proceso estacionario. Además, a partir del análisis del correlograma, también se observan síntomas de la falta de estacionariedad en media, puesto que existe un lento decrecimiento de la función de autocorrelación simple.

Para poder modelizar la serie de la deuda a largo plazo según la metodología Box-Jenkins fue necesario definir las transformaciones a las que debería ser sometida la serie para convertirla en un proceso estacionario y, así, estabilizarla en media y varianza. Para lograr la estacionariedad en media se ha transformado la serie tomando diferencias²⁹ de primer y de segundo orden. Y, si bien en el primero de los casos, no se consiguió, tomando diferencias de segundo orden³⁰ se logró no solo estabilizarla en media, sino que también resultase predecible. Además, hubo que corregir el dato atípico de 2012, mediante una intervención, consistente en la introducción de una variable ficticia en el modelo que lograra que quedara recogida esta anomalía.

Una vez terminado el proceso de transformación de la variable para que su comportamiento sea el de un proceso estacionario, se pasó a identificar el proceso autorregresivo integrado de media móvil (ARIMA)³¹. Este proceso de identificación concluyó que se trata de un proceso de media móvil de orden uno³², ya que se constata un rápido decrecimiento de la función de autocorrelación parcial, mientras que el primer retardo de la función de autocorrelación simple es el único que resulta significativo.

Ya se ha mencionado que la deuda presenta un valor atípico en el año 2012, que requiere de un especial tratamiento para que, cuando se efectúen estimaciones y predicciones, los resultados resulten satisfactorios. Para ello ha habido que diseñar la citada variable

28 En los procesos estocásticos de muchas de las series económicas se asumen los supuestos de estacionariedad e invertibilidad. Sin embargo, estas no suelen cumplir con dichos supuestos debido a que no son estacionarias, esto es, presentan tendencia, su variabilidad no permanece constante en el tiempo o existen elementos deterministas, como valores atípicos.

29 Muchas de las series temporales de tipo económico no son estacionarias, como en este caso la deuda, sino que son integradas I(d), es decir, que si se toman diferencias se convierten en estacionarias.

30 La serie de deuda transformada tomando diferencias de orden 2 se obtiene aplicando la siguiente fórmula: $Deuda_t' = Deuda_t - (2 * Deuda_{(t-1)}) + Deuda_{(t-2)}$

31 En las series temporales, el pronóstico de la variable dependiente puede explicarse: como una proporción de sus valores pasados más una perturbación en el tiempo (modelos AR); por una combinación lineal de términos de error (modelos MA); o por una combinación de ambos (modelos ARIMA).

32 El modelo de medias móviles de primer orden se especifica como: $Y_t = u_t - \theta_1 u_{(t-1)}$

ficticia de modo que recogiese el gran aumento cuantitativo producido ese año en los niveles de deuda. Igualmente ha habido que tener en cuenta que en los años posteriores a este suceso la deuda se redujo de manera continuada, lo que significa que nuestra variable ficticia debía reflejar un impulso atípico, el de 2012, seguido por un cambio de nivel compensatorio³³ en los siguientes años.

Modelo ARIMA de la deuda financiera a largo plazo

VARIABLE	VALOR	ESTADÍSTICO
Impulso	8,36E+07	10,920***
MA(1)	-0,88	-9,584***
SIGMASQ ³⁴	1,44E+13	3,614***
R ²	0,97	-
Raíz inversa	0,88	-

*** Significativa al 99%, ** significativa al 95%, *significativa al 90%

Tabla 12: Resultados de la estimación y estadísticos del modelo ARIMA de la deuda financiera

Por añadidura, el modelo cumple con la condición de invertibilidad³⁵, los parámetros resultan individualmente significativos, y los residuos se comportan de la manera deseada. Por tanto, se trata de un modelo válido y que resulta el único que se ha podido tomar en consideración, dado que no se ha podido identificar más procesos de esta naturaleza.

Predicción de la deuda a largo plazo por la metodología Box-Jenkins

A continuación, mostramos los resultados de predicción de la deuda a largo plazo del Ayuntamiento de Alcalá de Henares hasta el año 2023. Para ello, realizaremos dos tipos de predicciones, una estática y otra dinámica. Esta última, es la que nos permite predecir más años. Sin embargo, el horizonte de predicción va a ser reducido dado que el error de predicción se incrementa exponencialmente conforme nos vayamos alejando del valor actual cierto, dado que en las predicciones se van incorporando valores estimados por el modelo.

33 Nuestra variable ficticia se compone de 44 observaciones (incluyendo los años de predicción (hasta 2023) y se comporta de la siguiente forma a partir del año 2012: $Impulso = \omega \delta^k$, donde k toma números naturales sin el cero, ω es una constante y $\delta = \sqrt[k]{-Log(k) + 1,1}$

34 Es la varianza de la distribución de los residuos, necesaria en la estimación del modelo por el método de máxima verosimilitud.

35 Para que los modelos MA(q) sean validados, se ha de cumplir con la condición de invertibilidad (MA es estacionario siempre y cuando sea finito), es decir, pueda ser transformado en un modelo AR equivalente.

Estimación y predicción de la deuda

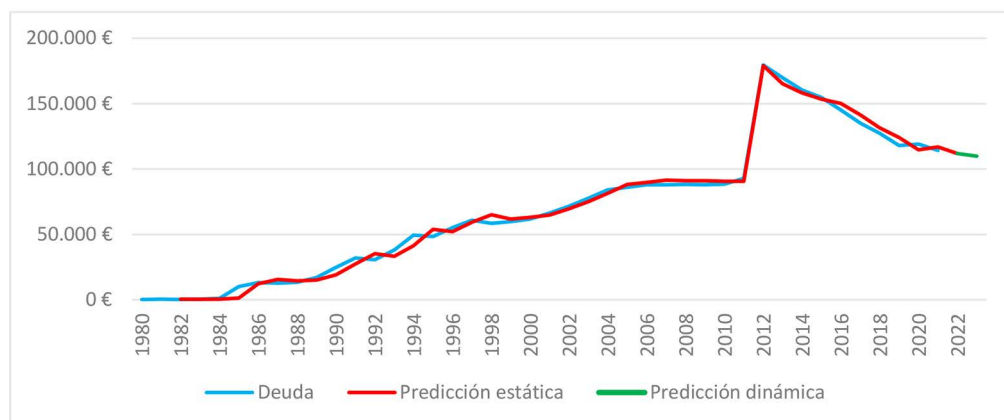


Gráfico 36: Estimación y predicción de la deuda siguiendo la metodología Box-Jenkins hasta el año 2023

En cuanto a los estadísticos de evaluación de la predicción y al igual que ocurría con nuestro primer modelo, obtenemos un porcentaje de error absoluto medio bajo (11%) y un coeficiente de desigualdad muy cercano a cero, cuya desagregación se configura de la manera más deseable. Tal y como queda reflejado en el gráfico anterior, para los años de predicción se prevé que la deuda del Ayuntamiento se reduzca levemente hasta alcanzar los 109 millones de euros en el año 2023.

6.- COMPARATIVA CON LOS PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO Y DE LA COMUNIDAD DE MADRID 2001-2021.

Con el fin de saber cuán aislados o cuán cercanos del resto del mundo que nos rodea podemos estar en lo concerniente a las cifras de los presupuestos consolidados liquidados, hemos acudido a los datos publicados y disponibles antes del cierre de este libro, en los servicios de estadística estatales y de la Comunidad de Madrid, que son los relativos al periodo 2001-2021.

Si ponemos en una balanza nuestros datos globales (en términos porcentuales) con los que ofrecen los conjuntos de las haciendas locales estatales y de la Comunidad de Madrid, obtenemos los siguientes cuadros:

Operaciones del presupuesto de ingresos

	PROMEDIOS DE MUNICIPIOS DE ESPAÑA	PROMEDIOS DE MUNICIPIOS DE MADRID	ALCALÁ DE HENARES
Cap. I: Impuestos directos	33,12%	37,38%	40,48%
Cap. II: Impuestos indirectos	3,54%	3,97%	5,26%
Cap. III: Tasas y otros ingresos	16,20%	14,32%	10,84%
Cap. IV: Transferencias Corrientes	29,92%	27,58%	28,93%
Cap. V: Ingresos Patrimoniales	2,16%	2,52%	2,60%
<i>Total Ingresos Corrientes</i>	<i>84,94%</i>	<i>85,77%</i>	<i>88,12%</i>
Cap. VI: Enajenación inversiones	2,27%	4,18%	1,54%
Cap. VII: Transferencias de capital	6,48%	2,60%	4,90%
Cap. VIII: Activos Financieros	0,25%	0,34%	0,04%
Cap. IX: Pasivos financieros	6,05%	7,11%	5,40%
<i>Total Ingresos de Capital</i>	<i>15,06%</i>	<i>14,23%</i>	<i>11,88%</i>
<i>Total presupuesto ingresos</i>	<i>100,00%</i>	<i>100,00%</i>	<i>100,00%</i>

Tabla 13: Participación promedio de los capítulos de Ingreso sobre el total del presupuesto de los municipios de España, de los municipios de la CAM y de Alcalá de Henares (2001-2021)

Operaciones del presupuesto de gastos

	PROMEDIOS DE MUNICIPIOS DE ESPAÑA	PROMEDIOS DE MUNICIPIOS DE MADRID	ALCALÁ DE HENARES
Cap. I: Gastos de personal	32,61%	31,74%	47,04%
Cap. II: Compra bienes y servicios	31,72%	34,55%	32,63%
Cap. III: Gastos financieros	1,78%	2,78%	2,50%
Cap. IV: Transferencias Corrientes	8,59%	5,99%	2,23%
Cap. V: Fondo de contingencia	0,00%	0,00%	0,00%
<i>Total Gastos Corrientes</i>	<i>74,70%</i>	<i>75,06%</i>	<i>84,38%</i>
Cap. VI: Inversiones reales	16,50%	13,86%	9,99%
Cap. VII: Transferencias de capital	1,87%	2,18%	0,14%
Cap. VIII: Activos Financieros	0,50%	0,80%	0,34%
Cap. IX: Pasivos financieros	6,43%	8,10%	5,14%
<i>Total Gastos de Capital</i>	<i>25,30%</i>	<i>24,94%</i>	<i>15,62%</i>
<i>Total presupuesto gastos</i>	<i>100,00%</i>	<i>100,00%</i>	<i>100,00%</i>

Tabla 14: Participación promedio de los capítulos de Gasto sobre el total del presupuesto de los municipios de España, de los municipios de la CAM y de Alcalá de Henares (2001-2021)

En estos cuadros quedan recogidos los datos porcentuales de los promedios de los capítulos de ingresos y gastos de las liquidaciones de los presupuestos de la etapa 2001-2021, en valores nominales.

Por lo que se refiere a las operaciones corrientes de ingresos puede apreciarse que los porcentajes entre Alcalá y el Estado y la Comunidad de Madrid no resultan muy dispar: se mueven entre 84,94 por cien en el conjunto del Estado, que en la Comunidad de Madrid es 85,77%, y que en Alcalá de Henares alcanza el 88,12%. Sin embargo, existen diferencias notables en lo que cada uno de sus capítulos representa sobre el total del presupuesto, dado que mientras que Alcalá ingresa por impuestos (directos e indirectos) 45,74 de cada 100 euros del total, los municipios de España ingresan por esta vía 36,66 euros de cada 100 y la Comunidad de Madrid 41,35. Por transferencias corrientes la hacienda complutense ingresa: casi 29 de cada 100 euros, situándose en un punto intermedio, aunque muy próximo en cualquier caso de lo que reciben en promedio los municipios de España (29,92 por cien) y los de la Comunidad de Madrid (27,58%). De esto se deduce que la financiación de los servicios corrientes mediante tasas tiene más relevancia en los conjuntos de los municipios españoles y madrileños, que en Alcalá de Henares.

En el apartado de ingresos de capital también existen diferencias notables entre lo que muestran las cifras de los presupuestos municipales de Alcalá de Henares y lo que muestran los municipios españoles y madrileños. Como es natural, al contrario de lo que sucedía con el ingreso corriente, el porcentaje total para Alcalá es inferior al de los promedios de aquellos (11,88% Alcalá, 14,23% para la Comunidad de Madrid y 15,06% para el

Estado). Y observando la distribución capítulo a capítulo, lo que muestran los datos es que Alcalá de Henares financia sus inversiones recurriendo menos a la enajenación de inversiones y al préstamo que lo que lo hacen los grupos de municipios madrileños y españoles y que, por la vía de las transferencias de capital (5 por cien), se aproxima más a lo que perciben los municipios españoles (6,5 por cien), que los madrileños (2,6%).

Peso promedio de los ingresos consolidados por capítulos sobre el total

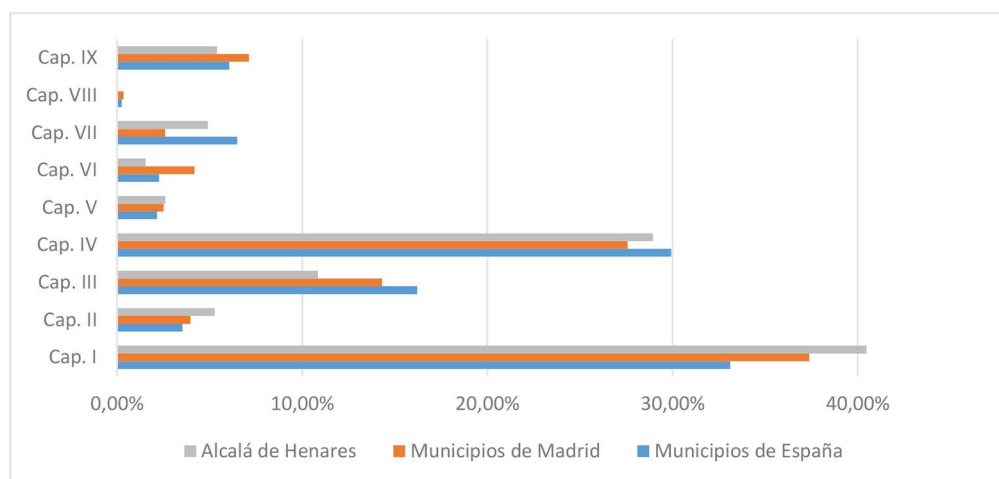


Gráfico 37: Pesos promedio en el periodo 2001-2021 de los ingresos consolidados, por capítulos, con respecto del total.

Examinando el cuadro de los presupuestos de gastos, lo que se aprecia es que las cifras de gasto corriente y de capital en los municipios madrileños y en el conjunto de los municipios españoles son muy parejas, siendo los números de Alcalá de Henares los que difieren de estos. El porcentaje de gasto corriente sobre el gasto total en España es el 74,7% y en la Comunidad de Madrid el 75%, mientras que en Alcalá esa cifra es del 84,4%, lo que queda explicado casi en su totalidad por la disparidad en los porcentajes de gasto que representa el capítulo de los gastos de personal: España 32,6%; Madrid Comunidad 31,74% y Alcalá de Henares 47,04%. En materia de transferencias corrientes, también es notable la diferencia, dado que en el Estado el porcentaje de lo que se gasta es un 8,59%, en la Comunidad de Madrid un 6% y en Alcalá un 2,23 por cien. El gasto de capital financiero y no financiero, como consecuencia de lo que dicen las cifras del gasto corriente, en el caso de Alcalá es el que supone un porcentaje menor (15,62%), comparado con los municipios madrileños (24,94%), y con los de España en su conjunto (25,3%). Esto se explica, en esencia, porque el porcentaje de las inversiones del presupuesto municipal en Alcalá (10%), es menor que el que se ha dedicado en promedio por las entidades locales madrileñas y españolas (13,86% y 16,5% respectivamente), y por tanto también es menor su incidencia en los gastos de amortización de los préstamos para su financiación.

Peso promedio de los gastos por capítulos sobre el total de los presupuestos municipales consolidados

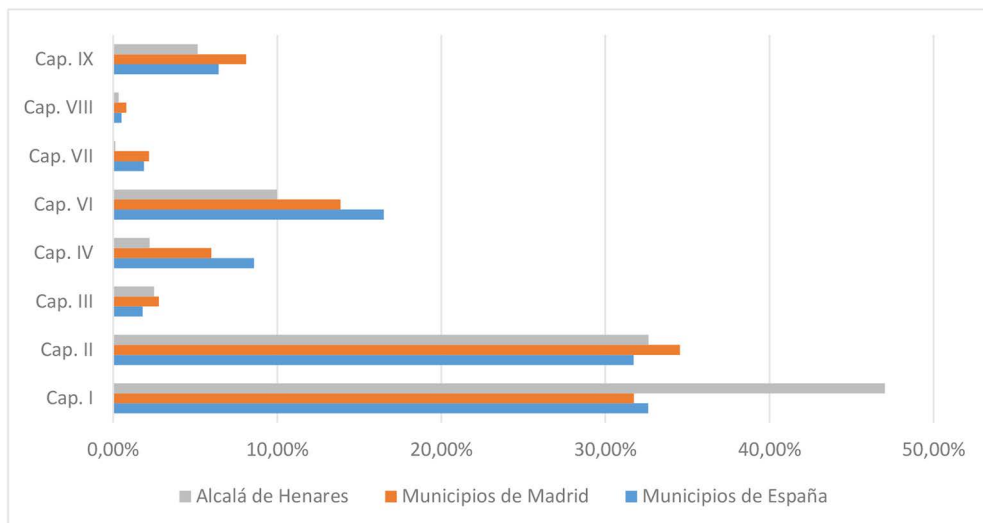


Gráfico 38: Pesos promedio en el periodo 2001-2021 de gastos consolidados, por capítulos, con respecto del total.

Porcentaje de ahorro neto sobre ingresos corrientes

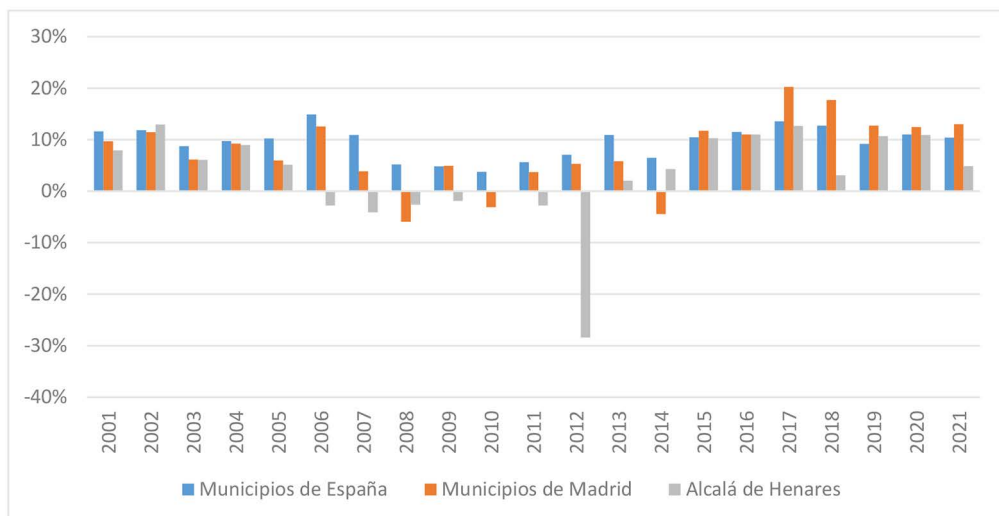


Gráfico 39: Evolución comparativa del ahorro neto en porcentaje sobre los ingresos corrientes

Como último apartado a esta exploración comparativa de los porcentajes de ingresos y gastos de Alcalá de Henares, en relación a los municipios de la Comunidad de Madrid y al de los de España, en el transcurso de este periodo 2001-2021, se expone el recorrido de la variable ahorro neto (en tantos por ciento sobre los ingresos corrientes), que es el que recoge el gráfico 39 que se incluye en la página anterior.

De la observación del gráfico anterior se infiere que si bien 2012 fue el año en el que la Hacienda Municipal Complutense llegó a un porcentaje insostenible de desahorro neto en relación a sus ingresos corrientes, esto no sucedió así para el conjunto de las haciendas locales de la región madrileña ni para las del conjunto de España. Como puede verse, a lo largo del periodo 2001-2021 los presupuestos complutenses presentaron un septenio completo, el que va de 2006 a 2012, con necesidad de financiación (en ningún caso superiores al 4 por cien) que desembocó en 2012 en esa cifra de casi el 30% de los ingresos corrientes de aquel ejercicio. Esto no ha sucedido en el conjunto de los municipios españoles en ninguno de los veinte primeros años del siglo, y en los de la Comunidad de Madrid, en promedio hubo tres episodios puntuales los años, 2008, 2010 y 2014 en los que daba como resultado necesidad de financiación, que en el peor de los años no llegó al seis por cien de los ingresos corrientes y que, en cualquier caso en toda la etapa acumuló una capacidad de financiación equivalente al 7,72% de la suma de todos los ingresos corrientes liquidados en esos años. En el caso alcalaíno este porcentaje se quedó en 3,2 (gracias a la recuperación tras el Plan de Ajuste, dado que hasta 2012 estaba en -1,32).

**PARTE 3: RASGOS MÁS RELEVANTES DE LA
HACIENDA LOCAL DE ALCALÁ DE HENARES
EN LOS MANDATOS DE LAS DIVERSAS
CORPORACIONES LOCALES ELEGIDAS
DESDE 1979.**

Tras el análisis económico de la actividad de la Hacienda Municipal Complutense durante las cuatro décadas desde el ejercicio económico posterior a la llegada de la democracia a los ayuntamientos, en 1979, se va a entrar en la tercera parte de esta publicación. Aquí se va a hablar de las personas que han dirigido políticamente la actividad hacendística municipal, así como de los responsables máximos del área técnica por excelencia: la intervención municipal, y de los aspectos más sobresalientes que han tenido lugar, hubiesen sido establecidos, o no, en los respectivos programas de gobierno de los partidos o coaliciones gobernantes en cada uno de los once mandatos habidos hasta el momento de la edición de esta publicación. Las corporaciones, de 27 concejales, han estado compuestas, desde 1979 hasta ahora según recoge el siguiente cuadro.

Legislaturas y representatividad de los partidos políticos y coaliciones

MANDATO	NÚMERO DE CONCEJALES OBTENIDOS
Abril 1979 - Abril 1983	PSOE (12), UCD (7), PCE (6), ORT-PTE (2)
Abril 1983 - Junio 1987	PSOE (17), AP (6), PCE (4)
Junio 1987 - Mayo 1991	PSOE (13), CDS (5), AP (5), IU(4)
Mayo 1991 - Mayo 1995	PSOE (13), PP(8), IU(6)
Mayo 1995 - Junio 1999	PP (11), PSOE (9), IU (7)
Junio 1999 - Mayo 2003	PP (12), PSOE (11), IU(4)
Mayo 2003 - Mayo 2007	PP (14), PSOE (10), IU (3)
Mayo 2007 - Mayo 2011	PP (14), PSOE (11), IU (2)
Mayo 2011 - Mayo 2015	PP (12), PSOE (9), IU-LV (3), UPyD (2), E2000 (1)
Mayo 2015 - Mayo 2019	PP (8), PSOE (7), SOMOS/PODEMOS (6), C's (4), IU-LV(1), E2000 (1)
Mayo 2019 - Mayo 2023	PSOE (12), C's (6), PP (5), UNIDAS PODEMOS/IU (2), VOX (2)

Tabla 15: Legislaturas y representatividad de los partidos políticos

1.- ALCALDES, CONCEJALES DE HACIENDA E INTERVENTORES

El órgano colectivo que concentra las competencias para la toma de decisiones relativas a la administración local es el Pleno del Ayuntamiento, formado por el alcalde y los concejales. El Alcalde, en cada mandato, es quien delega competencias en los concejales de las distintas áreas de los gobiernos municipales, entre ellas la de hacienda. También se nombran por el Pleno los representantes de cada uno de los partidos que forman parte de la Corporación Municipal en los órganos que tienen por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno, como son las

comisiones informativas municipales, entre ellas la Comisión de Hacienda. Además de esta, e íntimamente relacionada con la liquidación del presupuesto de cada ejercicio, está la Comisión Especial de Cuentas existente en todos los municipios, de acuerdo con la estructura prevista en el artículo 116 de la Ley de Bases de Régimen Local, y que está constituida por miembros de los distintos grupos políticos integrantes de la corporación. Según la legislación del régimen local español, el presupuesto de la Entidad Local será formado por su Presidente, asistido por el Interventor Municipal.

En el transcurso de los 11 mandatos municipales habidos desde la restauración de la democracia municipal en 1979, 43 años ya, los ciudadanos de Alcalá de Henares eligieron las corporaciones que dieron lugar a los correspondientes gobiernos municipales, a sus Alcaldes y, delegados por estos, a los concejales que dirigieron la hacienda municipal complutense.

Así pues, 8 han sido los concejales que han regentado la Alcaldía de Alcalá de Henares desde que en 1979 retornase la democracia a los ayuntamientos españoles. El que más tiempo lo hizo fue Bartolomé González, quien desempeñó el cargo durante 13 años: tres mandatos completos, el quinto, el séptimo y el octavo, más el primer año del noveno mandato. Le siguen, en cuanto a duración al frente de la Alcaldía, Florencio Campos, que ejerció de Alcalde en los mandatos tercero y cuarto, y Javier Rodríguez, quien lleva la vara de mando en la actualidad y que fue alcalde también en el mandato anterior, el décimo. De los cinco restantes, Carlos Valenzuela, Arsenio E. Lope y Manuel Peinado, estuvieron cuatro años al frente de la Alcaldía, y los que tuvieron unos mandatos menos duraderos fueron Javier Bello, los tres últimos años del mandato que no finalizó Bartolomé González, y Teodoro Escribano, que sucedió a Arsenio E. Lope en los últimos cuatro meses de su mandato.

Los concejales que han sido delegados para el cargo en los 43 años transcurridos desde abril de 1979 hasta nuestros días, han sido 14. Ha habido uno de ellos que también ha sido alcalde: Florencio Campos, que lo fue con anterioridad a su acceso a la Alcaldía. En varios mandatos, el primero, el segundo y el sexto, ha habido más de un concejal a los que el alcalde ha delegado sus funciones, mientras que la única que ha desempeñado el cargo en más de un mandato ha sido Marta Viñuelas, que lo hizo en los mandatos octavo y noveno, además con dos Alcaldes distintos: Bartolomé González y Javier Bello.

En la tabla 16³⁶ que aparece a continuación, se ha sintetizado todo ello.

El número de interventores que han asistido a los alcaldes en la formación del documento presupuestario, y a los concejales de hacienda en el desempeño de sus funciones

36 En el cuadro aparecen fechas que pudieran conducir a confusión de cara a su interpretación, por lo que conviene efectuar aclaraciones al respecto. En la columna de los mandatos, las fechas que aparecen en primer lugar son las referidas al día de las elecciones de cada mandato, poniéndose como fecha final la del día de las elecciones del mandato siguiente. En cuanto a las fechas de los mandatos que figuran al lado de alcaldes y concejales de hacienda, se refieren al periodo que va desde su toma de posesión, hasta el día de la toma de posesión del siguiente en el cargo.

Duración de mandatos, alcaldes y concejales de hacienda

MANDATOS	ALCALDES	CONCEJALES DE HACIENDA
Primer mandato: 3 abril 1979 a 9 de mayo 1983	Carlos Valenzuela Lillo. De 19/04/1979 a 7/04/1983 Arsenio Eugenio Lope Huerta. De 7/04/1983 a 23/05/1983	Heliodoro Ceballos Merino. De 19/04/1979 a 11/10/1980 Antonio Cantó Tortosa. De 11/10/1981 a 8/03/1982 Jesús Pajares Ortega. De 8/03/1982 a 23/05/1983.
Segundo mandato: 9 mayo 1983 a 11 junio 1987	Arsenio Eugenio Lope Huerta. De 23/05/1983 a 25/02/1987 Teodoro Escribano Ávilas. De 25/02/1987 a 30/06/1987.	Fidel Vela García. De 23/05/1983 a 19/06/1984. Isidro Florencio Campos Corona. De 19/06/1984 a 30/06/1987.
Tercer mandato: 11 junio 1987 a 27 mayo 1991	Isidro Florencio Campos Corona. De 30/06/87 a 15/06/91.	Crescencio Vicente Abad. De 30/06/87 a 15/06/91.
Cuarto mandato: 27 mayo 1991 a 29 mayo 1995	Isidro Florencio Campos Corona. De 15/06/1991 a 17/06/1999	Tomás Sánchez Torres. De 15/06/1991 a 17/06/1999
Quinto mandato: 29 mayo 1995 a 13 junio 1999	Bartolomé González Jiménez. De 17/06/1995 a 16/07/1999.	Luis Vargas Méndez. De 17/06/1995 a 16/07/1999
Sexto mandato: 13 junio 1999 a 25 mayo 2003	Manuel Peinado Lorca. De 16/07/1999 a 24/06/2003.	Marta Luna Cantarero. De 16/07/1999 a 16/11/1999. Pablo González García. De 16/11/99 a 24/6/2003.
Séptimo mandato: 25 mayo 2003 a 27 mayo 2007	Bartolomé González Jiménez. De 24/06/2003 a 16/06/2007	Gonzalo Garrido de Oro. De 24/06/2003 a 16/06/2007
Octavo mandato: 27 mayo 2007 a 22 mayo 2011	Bartolomé González Jiménez. De 16/06/2007 a 12/06/2011	Marta Viñuelas Prado. De 16/06/2007 a 12/06/2011
Noveno mandato: 22 mayo 2011 a 24 de mayo 2015	Bartolomé González Jiménez. De 12/06/2011 a 18/07/2012. Francisco Javier Bello Nieto. De 18/07/2012 a 13/06/2015.	Marta Viñuelas Prado. De 12/06/2011 a 13/06/2015
Décimo mandato: 24 de mayo 2015 a 26 mayo 2019	Javier Rodríguez Palacios. De 13/06/2015 a 15/06/2019	Fernando Fernández Lara. De 13/06/2015 a 15/06/2019
Undécimo mandato: 26 mayo 2019 a mayo 2023	Javier Rodríguez Palacios. Desde 15/06/2019	Diana Díaz del Pozo. Desde 15/06/2019

Tabla 16: Duración de los mandatos, de los periodos de gobierno de los alcaldes, y de las delegaciones de estos a los sucesivos concejales de hacienda

delegadas, ha sido tres: El primero de ellos estuvo hasta finales de la década de los 90: su nombre Rafael Torres; la segunda, María del Carmen Muñoz, desarrolló su trabajo desde el retiro del anterior hasta el verano de 2012; y el tercero, Ernesto Sanz, que actualmente ocupa esa responsabilidad y lo viene haciendo desde la jubilación de aquella en el verano de 2012 hasta la actualidad (verano de 2022). A los tres les ha correspondido el ejercicio de su tarea de control y fiscalización de la ejecución del presupuesto, bajo los preceptos de legalidad y eficiencia. Su formación académica, en el caso del primero era licenciatura en Derecho, en el de la segunda licenciatura en Ciencias Empresariales, y en el caso del actual de licenciatura en Ciencias Económicas.

2.- ACTUACIONES MÁS DESTACADAS DE LOS MANDATOS DE LOS CONCEJALES DE LA HACIENDA MUNICIPAL COMPLUTENSE

Se va a tratar ahora de reseñar los aspectos más destacados acaecidos a lo largo de los mandatos y quienes eran los concejales que se encontraban al frente de la Hacienda Municipal Complutense en aquellos momentos.

Durante los cuatro años del mandato 1979-1983 la delegación del Alcalde para el desempeño de las funciones de concejal de Hacienda correspondió a tres concejales: Heliodoro Ceballos, Antonio Cantó, y Jesús Pajares. El primero desde la toma de posesión de la Corporación el 19 de abril de 1979 hasta el 11 de octubre de 1980, Antonio Cantó desde ese día hasta el 8 de marzo de 1982, y Jesús Pajares desde el 8 de marzo de 1982 hasta 22 de mayo de 1983. En los primeros meses de 1979 se aprobó un decreto gubernamental con la Ley de Medidas Urgentes de Financiación de las Corporaciones Locales, que asentaba como impuestos municipales las contribuciones territoriales y las licencias fiscales, a la par que actualizaba sus bases imponibles, aunque dejaba su gestión en manos de la Hacienda Estatal. También se reguló un aumento de la cuantía del Fondo Nacional de Cooperación Municipal hasta un 7% de la de los impuestos indirectos del estado, y que a partir de 1980 fuera incrementado hasta un 10%. Esto supuso un incremento en los ingresos corrientes municipales procedentes del estado. También contribuyó a la mejora de los ingresos corrientes la creación de alguna nueva tasa municipal (servicio ambulancia), así como la actualización de los tipos de algunas otras (basuras, otorgamiento de licencia de obras, instalación de puestos y licencias de autotaxis) en 1981. En el ámbito de los presupuestos municipales, en esos años, se aprobó una nueva estructura presupuestaria cuya clasificación económica es igual a la existente en este momento.



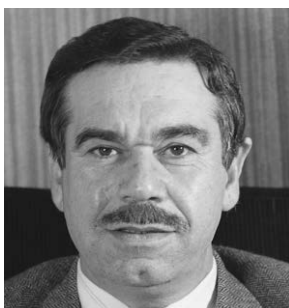
Los tres concejales de hacienda que desempeñaron la delegación, de manera sucesiva, durante el primer mandato municipal democrático 1979-1983. De izquierda a derecha: Heliodoro Ceballos, Antonio Cantó, y Jesús Pajares.

En el periodo 1983-1987, fueron dos los concejales que recibieron la delegación de funciones para el desempeño de la concejalía de hacienda: El primero, Fidel Vela, quien estuvo en ese cargo desde el 23 de mayo de 1983 hasta el 19 de junio de 1984; el segundo, Florencio Campos, quien lo hizo desde ese 19 de junio de 1984 hasta su toma de posesión como Alcalde el 30 de junio de 1987. Este fue un cuatrienio de novedades, especialmente en la época de Florencio Campos. En ese tiempo se abordó una modificación del cuadro fiscal municipal, simplificándolo y ajustando y actualizando por primera vez en varios años las cuotas tributarias de impuestos y tasas; se creó y comenzó a funcionar la comisión de Hacienda; en el ámbito presupuestario se adoptó el modelo de presupuestos por programas (centros de gasto); se empezaron a elaborar los estudios económicos relativos a la creación y o modificación de tasas y precios públicos; y se empezó a introducir la informática como instrumento de apoyo al trabajo de la hacienda municipal. Fue un cuatrienio en el que se produjo el primer salto importante en el incremento del presupuesto de capital, dado que hubieron de concertarse préstamos para la cofinanciación de importantes inversiones en infraestructuras y en recuperación del patrimonio monumental de Alcalá.



Los dos concejales de hacienda durante el segundo mandato municipal democrático 1983-1987. A la izquierda Fidel Vela y a la derecha Florencio Campos.

El mandato 1987-1991 es el primero desde 1979 que va a conocer a un único concejal para todo el cuatrienio: Crescencio Vicente. En estos cuatro años se suceden importantes cambios para el conjunto de las haciendas locales españolas. Para empezar, 1987 fue un año en el que la concejalía de Hacienda tuvo que terminar el proceso de refinanciación de la deuda municipal a largo plazo iniciado en 1986 por su antecesor. En 1988 tras la aprobación de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, se inicia el camino para la implantación del nuevo sistema tributario municipal, (IBI, ICIO, IVTM, IIVTNU, IAE), aunque su puesta en marcha se escalonaría y no terminó hasta 1992 con el IAE. En el ámbito de la organización interna se crean y se proveen las primeras plazas de economistas municipales; se potencia la introducción de las TIC en todos los procesos de la actividad hacendística municipal; y se generaliza la elaboración de estudios económicos para todo lo tocante a modificación de ordenanzas fiscales, revisiones de precios de contratos, costes de servicios, etc. Desde el punto de vista de la hacienda municipal también estos fueron años en los que, tras la adhesión de España a la CEE, hubo que empezar a conjugar la entrada de recursos procedentes de los fondos europeos (FEDER, Cohesión, FSE...) destinados a la cofinanciación de inversiones municipales, con la habilitación de recursos municipales para la cofinanciación que Bruselas no cubría, lo que hubo de hacerse, bien con recursos propios, si el ahorro bruto lo posibilitaba, bien acudiendo a la concertación de préstamos para inversiones.



Crescencio Vicente, concejal delegado de hacienda durante el tercer mandato municipal democrático 1987-1991.

Para el cuarto mandato, el concejal que recibió del alcalde la delegación de las funciones de hacienda, y que fue su titular durante el periodo 1991-1995, fue Tomás Sánchez, quien estuvo en el cargo desde el 15 de junio de 1991 hasta el 17 de junio de 1995. Estos cuatro años al frente de la hacienda local, comienzan con la entrada en vigor del IAE en 1992; derogándose con ello los Impuestos sobre la Radicación y sobre Publicidad.



Tomás Sánchez, concejal de hacienda durante el cuarto mandato municipal democrático 1991-1995.

El año de 1993 se constituye en el punto de inflexión, a partir del cual va cambiando la dinámica de los ingresos corrientes del presupuesto municipal complutense, y la imposición directa pasa a convertirse en la fuente que más ingresos proporcione a la hacienda municipal. También tuvo incidencia en los ingresos de la hacienda local de este cuatrienio, en este caso de los ingresos de capital, un factor externo: los acuerdos de Maastricht de 1992, conforme a los cuales la Comunidad Económica Europea se convirtió en la Unión Europea. Esto supuso una minoración de los programas de inversión en los países del sur, entre ellos España, y por tanto del potencial de acceso del ayuntamiento a fondos europeos, ya que dicha unión produjo, entre otros efectos, deslocalizaciones industriales hacia los nuevos socios de la UE, sobre todo los que procedían del otro lado del Telón de Acero, desmantelado a finales de 1989.



Luis Vargas, concejal de hacienda durante el quinto mandato municipal democrático 1995-1999.

Los cuatro años del mandato 1995-1999, tuvieron al frente de la Concejalía de Hacienda a Luis Vargas. Entre los hechos más relevantes de este periodo para la hacienda del Ayuntamiento de Alcalá, destaca que en 1997 se produjo un aumento significativo de la cuantía ingresada mediante préstamos para inversiones municipales, cuyo origen se encontraba en la necesidad de cofinanciar inversiones que se pagaban, en parte, con fondos procedentes de la UE. Un evento de gran notoriedad, para la Ciudad, y por ende

para la hacienda municipal fue el reconocimiento por la UNESCO, en 1998, de Alcalá de Henares como ciudad Patrimonio de la Humanidad. Ello no tendría un reflejo inmediato en la hacienda municipal, pero sí a posteriori, dado que este reconocimiento supuso una modificación de la estructura sectorial de la economía local, cuya expansión del sector servicios y más concretamente por los servicios relacionados con el turismo, no ha cesado desde entonces. Además de este factor local, en 1998 existieron otros dos hechos que afectarían de forma más concreta a la hacienda municipal: El Ayuntamiento prestó su conformidad para la revisión de los valores catastrales de los inmuebles que realizaba la Dirección General del Catastro cada 10 años de cara a la actualización de las bases imponibles del IBI; y se produjo la aprobación de la Ley 25/1998, de 13 de julio, de modificación del Régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales. No obstante, las reformas del cuadro tributario de las tasas y precios públicos locales no se abordaron hasta el mandato posterior.

En el mandato 1999-2003, de nuevo hubo una dupla de concejales delegados por el Alcalde para las funciones de Concejal de Hacienda. En la primera parte del mandato, la encomienda fue para Marta Luna, convirtiéndose así en la primera mujer al frente de la hacienda municipal de Alcalá de Henares. Lo sería por poco tiempo, de 16 de julio de 1999 hasta 16 de noviembre de ese mismo año, cuando la delegación recayó en Pablo González, quien se encargó de la concejalía desde ese día hasta el 24 de junio de 2003. En el transcurso de este trienio se reordenó el cuadro fiscal relativo a las tasas, en cuatro grandes grupos: tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local, tasas por prestación de servicio público o realización de una actividad administrativas, y precios públicos. Desde un punto de vista de la necesidad de adaptación de la hacienda municipal a la entrada de España en la Eurozona y al inicio de la circulación del euro, se efectuó un esfuerzo inversor importante en el ámbito de las nuevas tecnologías y el tránsito de la peseta al euro en 2002 se produjo de manera ordenada y eficaz.



Marta Luna y Pablo González, concejales de hacienda del sexto mandato municipal democrático 1999-2003.

Tras la toma de posesión de la nueva corporación, una vez celebradas las elecciones para el periodo 2003-2007, las funciones para el ejercicio del cargo de concejal de hacienda

de Alcalá de Henares fueron delegadas en Gonzalo Garrido, quien desarrolló su labor desde el 24 de junio de 2003 hasta el 16 de junio de 2007. Durante estos años una de las actuaciones más relevantes para la hacienda municipal fue la preparación de un nuevo proceso de revisión de los valores catastrales del IBI del municipio, trabajo que fue llevado a cabo por la Dirección General del Catastro, a fin de lograr una actualización y puesta al día de los valores catastrales tanto del suelo como de la construcción de la generalidad de los inmuebles del municipio. Hay otro hecho que incidió en la desagregación de los ingresos corrientes presupuestarios, aunque de manera poco importante, en lo inmediato: los ingresos por las tasas de los servicios de agua y alcantarillado, todos ellos dentro del capítulo III hasta 2004, quedaron desglosados entre el capítulo III y el capítulo V, a causa de su privatización en ese año. Además, a partir de ahí se inició un recorrido a la baja de los derechos liquidados que no se detendría hasta el año 2009.



Gonzalo Garrido, concejal de hacienda durante el séptimo mandato municipal democrático 2003-2007.

El siguiente cuatrienio de mandato municipal, 2007-2011, contó con otra mujer al mando de la Concejalía de Hacienda: Marta Viñuelas, cuya delegación de funciones por el Alcalde comenzó el 16 de junio de 2007 y terminó el 12 de junio de 2011, aunque, como se ha dicho anteriormente repetiría en el siguiente mandato, continuando hasta final del mismo, es decir hasta el 13 de junio de 2015, siendo la única persona que ha desempeñado este cargo durante dos mandatos a lo largo de los 11 que conforman el periodo desde que la democracia retornó a los ayuntamientos españoles en 1979. Al año siguiente del inicio de su primer mandato, en 2008, el Ayuntamiento prestó su conformidad para que la Dirección General del Catastro hiciese la revisión general de los valores catastrales de los inmuebles de todo el municipio, actualizándolos, cualquiera que fuera su uso, y, en consecuencia, dotando de solidez a las bases imponibles del IBI y del IIVTNU, cuyos efectos empezaron a materializarse en 2009, siendo este el último año en el que se hizo una revisión general de este calado. Los años posteriores estuvieron marcados por la Gran Recesión, lo que supuso un cierto retroceso en la marcha de los ingresos municipales, y un estrechamiento de los márgenes de estos con los gastos, que en 2011 sobrepasaron a los ingresos en una pequeña cuantía, y que en 2012 se excedieron de forma insostenible alcanzando un nivel de endeudamiento récord, por lo que hubo que elaborar y aprobar

un Plan de Ajuste y someterse a él, con las consiguientes restricciones para el presupuesto municipal desde dicho año en adelante. En 2013 hubo modificaciones en los tipos del IBI con el objetivo de conseguir mayores ingresos corrientes: la subida a tipos máximo del IBI rustico y del de características especiales, así como la introducción de tipos diferenciados según usos. Por otro lado, en el año 2012, tras la modificación del art. 135 de la Constitución en 2011, se aprobaron las normas para que los presupuestos de las administraciones públicas se sometiesen a los principios de estabilidad económica y sostenibilidad financiera (uno de cuyos indicadores más reconocidos es la regla de gasto) a los que hubo de adaptarse el Ayuntamiento en su política presupuestaria, tanto del lado de los ingresos como del gasto. Ello posibilitó que en los dos ejercicios siguientes el nivel de endeudamiento bajase más de 25 puntos, situándose en 2014 en el 105,2%. En clave interna, 2012 es el año de la creación del Servicio de Análisis Económico de la Intervención Municipal.



Marta Viñuelas, concejala de hacienda durante los mandatos municipales octavo y noveno, desde el retorno de la democracia a los ayuntamientos españoles en 1979.

El penúltimo de los mandatos, el 2015-2019, tuvo como concejal de hacienda a Fernando Fernández. Comenzó su gestión el 13 de junio de 2015 y finalizó el 15 de junio de 2019. Desde el punto de vista de los márgenes de maniobra para una política presupuestaria y tributaria, las normas estaban marcadas tanto por los cambios legales producidos desde 2011 como por los requisitos cuantitativos y cualitativos que requería el Plan de Ajuste, cuya vigencia hubiese llevado a la hacienda local a estar tutelada por el Ministerio de Hacienda hasta 2032, a no ser que la política de contención del gasto y de búsqueda de nuevos y mayores ingresos, lograra una mejoría muy importante de las condiciones de partida. Para ello, desde el inicio de este mandato se trabajó con afán en la búsqueda de nuevos ingresos, acudiendo a convocatorias de cofinanciación con fondos europeos; se ajustaron los umbrales de los tipos de IBI diferenciados por uso, lo que produjo mayores ingresos tributarios; y se renegociaron las condiciones de la deuda a largo plazo para que se ajustasen al máximo a los principios de prudencia financiera. También se emplearon esfuerzos desde la concejalía en conseguir que a nivel estatal se posibilitara la aplicación de parte de los superávits presupuestarios en las

IFS, (Inversiones Financieramente Sostenibles), lo que posibilitó, a partir de 2017, poder consignar unos volúmenes de inversión que resultaban necesarios para la mejora de los servicios municipales. Bajo esas premisas, el nivel de endeudamiento al finalizar el ejercicio de 2018 se había reducido hasta el 73,28%.



Fernando Fernández, concejal de hacienda del décimo mandato municipal desde el retorno de la democracia a los ayuntamientos españoles en 1979.



Diana Díaz, concejala de hacienda del undécimo mandato municipal desde el retorno de la democracia a los ayuntamientos españoles en 1979.

En 2019 es delegada para el desempeño de las funciones de la concejalía de hacienda Diana Díaz, la tercera mujer del total de 14 concejales que lo han sido. Ella es quien ocupa el cargo en los momentos de efectuar la redacción de estas líneas, dado que su delegación finalizará con el mandato de la actual Corporación Municipal en mayo de 2023. Inició el desempeño de su delegación el día 15 de junio de 2019. En estos años no ha habido apenas modificaciones de los tipos impositivos y/o las bases imponibles de las figuras tributarias municipales, siendo lo más notorio en este sentido la aprobación de la ordenanza reguladora del nuevo IIVTNU (Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana), para adaptarla a las nuevas disposiciones reguladoras de este tributo, tras la aprobación del Real Decreto-ley 26/2021, de 8 de noviembre, por el que se adapta el texto refundido de la LRHL, en lo referente al IIVTNU,

a la Sentencia del Tribunal Constitucional 182/2021, de fecha 26 de octubre. Probablemente, el hecho más destacable de su mandato sea que, gracias a la continuación de la política presupuestaria emprendida por su antecesor, (búsqueda de mayores ingresos, cofinanciación de inversiones con fondos europeos, IFS...), el nivel de endeudamiento del Ayuntamiento pudo fortalecer su marcha descendente, de tal modo que al finalizar 2021 se quedó en el 65,21%. Esto propició que por parte del Ministerio de Hacienda se autorizase al Ayuntamiento, a solicitud de este, a que sus presupuestos dejaran de estar sometidos a las restricciones del Plan de Ajuste de 2012, aunque con la recomendación de seguir las orientaciones de rigor presupuestario marcadas en dicho plan.

EPÍLOGO

Hasta aquí el relato de lo que puede interpretarse que ha acontecido de manera más relevante en el ámbito de la hacienda municipal del Ayuntamiento de Alcalá de Henares, según se deduce del estudio de los datos de su actividad presupuestaria desde que la democracia retornó a los municipios españoles en abril de 1979, hasta que finalizó el ejercicio económico de 2021.

En su parte inicial, esta publicación ha pretendido describir el contexto legal de las haciendas locales españolas, remontándose dos siglos atrás, para de esa forma tratar de indagar en la posibilidad de la existencia de unos componentes históricos, una especie de código genético, que determine que las haciendas de los municipios sean siempre las hermanas pobres de la hacienda pública. ¿Será por eso que la casi totalidad de las reformas legales habidas a lo largo de todo ese tiempo sobre esta materia, han hecho alusión a “la penuria económica” de las haciendas locales?

A juicio del redactor de este trabajo, tras los análisis que se han extraído del estudio del ingente volumen de datos reunidos, además de la cuestión genérica anterior, cabría preguntarse si sería posible construir una nueva vía duradera y estable para la financiación de las haciendas locales españolas y, en relación a la de Alcalá de Henares, si hubiera sido posible evitar llegar a la situación de cuasi-quiebra de 2012, o si, al menos, hubieran podido mitigarse sus efectos.

Empezando por la mayor, la búsqueda de un sistema de financiación local estable y eficiente es algo que vienen planteándose los representantes de la institución representativa de los municipios españoles, la FEMP, junto con la Administración Estatal, desde hace años. Es por ello que en 2017, por acuerdo del Consejo de Ministros, se creó una Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación local con la encomienda de que ese mismo año elaborase un informe que “a partir de los análisis necesarios formulase las propuestas para un nuevo modelo de financiación local que se fundamente en los principios de solidaridad, suficiencia, equidad, transparencia, corresponsabilidad fiscal y garantía de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos básicos de prestación obligatoria”.

En ese informe-propuesta ³⁷, el único trabajo de la Comisión publicado hasta el momento, se parte de la afirmación de que “la actividad financiera y presupuestaria de la

37 Al informe completo, de 224 páginas, se puede acceder a través de la web del Ministerio de Hacienda.

Administración Local en España presenta cierta complejidad, dada su variada composición y tamaño". Entre otros datos de interés, el informe afirma que:

- La dimensión de la hacienda local española en relación a su PIB, alrededor del 6% del PIB, es menor que la de los países de la UE, ligeramente por encima del 11%
- El peso relativo de los impuestos en su financiación, alrededor del 53% de sus ingresos, tiene mucho más peso que la media europea, 38,1%, lo que le otorga una mayor autonomía fiscal.
- Su estructura de gasto está más orientada a funciones tradicionales, manteniendo un peso relativo menor en las prestaciones características del Estado de Bienestar: 0,8% del PIB en protección social, sanidad y educación, frente al 6,1% en la UE.
- En términos de contabilidad nacional, las Entidades Locales han perdido peso en las Administraciones Públicas desde la entrada en vigor del actual sistema de financiación en 2004, pasando de representar en términos consolidados el 12,3% en 2004, a poco más del 11%.
- El gasto corriente aumentó un 43%, impulsado por el fuerte aumento de los gastos de personal (48,8%) y en compras de bienes y servicios (46,4%); mientras los gastos de capital descendieron un -19,8%, debido al retroceso en las inversiones -25,3%.

En base a este panorama, las propuestas para la revisión del modelo de financiación, según la Comisión de expertos, deberían ir dirigidas a incentivar la colaboración entre las entidades locales para favorecer una gestión pública más eficaz, que permita aprovechar las economías de escala en la provisión de bienes y servicios públicos locales, al objeto de satisfacer de mejor manera las necesidades de los ciudadanos. Desde el lado de los ingresos, habría que articular sistemas de determinación de bases imponibles y cuotas tributarias que evolucionen más acompasadamente con la realidad de los valores patrimoniales y las rentas presuntas derivadas de la propiedad inmobiliaria, así como mejorar cuantitativa y cualitativamente las transferencias corrientes que se reciben de la administración estatal y de las regionales. Por lo concerniente al gasto, cabría habilitar un procedimiento extraordinario para la revisión del techo de gasto, aplicable en exclusiva a aquellas entidades locales que cumplan de manera sistemática con los requisitos de disciplina presupuestaria establecidos y cuenten con situaciones financieras saneadas. En el ámbito de las cuentas de las entidades, sería conveniente ampliar el marco de la transparencia de sus actividades económico-financieras, aumentando y mejorando la información económico-financiera y técnica mediante la utilización de herramientas contables específicas.

Pasando a las cuestiones alcaíñas, en relación a la situación tan delicada que vivió la hacienda municipal complutense en el año 2012, es necesario reconocer que para llegar a

la situación de “default” presupuestario que precedió a la formulación del Plan de Ajuste, hubieron de conjuntarse actuaciones técnicas y políticas ciertamente evitables. Desde el lado de quienes toman las decisiones, se condujo al ayuntamiento por una dinámica de gasto corriente y de capital en los ejercicios precedentes, que resultaba insostenible para las fuentes de ingresos corrientes existentes. Es decir, no se gastaba con la mesura y la consciencia que requiere la gestión del dinero público y de su carácter limitado, sino más bien como si se dispusiese de recursos propios e ilimitados. Esa política poco cuidada, por añadidura, no consta que se topase con los controles internos y externos que requieren las operaciones económicas de las administraciones municipales.

El control interno de gasto en los ayuntamientos puede ejercerse a dos niveles, el político y el funcional. El primero corresponde a los propios órganos de gobierno de la corporación, alcalde, Junta de Gobierno Local y concejalías delegadas (implica una especie de autocontrol) y también a los de representación, pleno y comisiones informativas, en donde los grupos de oposición pueden ejercer esa labor. En este sentido es obvio que cuando hay mayorías absolutas unipartidistas (como ocurrió en el Ayuntamiento de Alcalá en el mandato municipal de 1983-1987 y en los que van de 2003 a 2011), el control político de los grupos de oposición tiene una capacidad más débil, con lo que hay que encomendarse al autocontrol que derive de los valores y prudencia de los gobernantes de turno.

El otro control interno y profesional es el funcional, que se ejerce a través de la Intervención Municipal tal y como dispone la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Corresponden por tanto al Interventor, bajo cuya dirección está todo el personal técnico y administrativo de la Intervención Municipal, las funciones de control y fiscalización de todas las operaciones de índole económica, desde la asistencia al Alcalde para la elaboración del presupuesto, pasando por la fiscalización de las diversas fases de su ejecución y rematando con la liquidación y la presentación de las cuentas del ejercicio económico, una vez cerrado.

Además de estos controles institucionales internos existen también los externos, que son: a nivel nacional, el Ministerio de Hacienda (control previo y de cumplimiento de planes de saneamiento, en su caso) y el Tribunal de Cuentas (control de las cuentas liquidadas), y en el ámbito de la Comunidad de Madrid la Cámara de Cuentas (también a posteriori, como el Tribunal de Cuentas).

Pues bien, como se decía unas líneas más arriba, para que se llegara al colapso presupuestario de 2012 la única explicación plausible es que tuvieron que fallar al unísono el autocontrol político y el control del Interventor(a) de turno.

En la segunda parte de esta publicación se ha aludido al hecho de que todos los presupuestos municipales del sexenio 2006-2011 se cerraron con ahorro neto real negativo. Es decir, debieron sonar las alarmas durante seis años al hacer la liquidación y la cuenta general pero no se oyeron o se les hicieron oídos sordos. La alarma, si fuese de estas que aparecen en las películas llevaría el siguiente mensaje: “Se agotó la capacidad de

financiación del Ayuntamiento, se ha entrado en una situación de números rojos..., los ingresos corrientes no son suficientes para afrontar el pago de los gastos corrientes más las amortizaciones de nuestra deuda financiera". En este sentido, la propia ley (art 53 texto refundido de la LRHL) establece una clara llamada de alarma al prohibir que se puedan hacer operaciones de crédito a largo plazo cuando se haya liquidado el ejercicio anterior con ahorro neto negativo.

¿Es posible y creíble que nadie en el gobierno municipal ni en los ámbitos de fiscalización y control se percatara de ello y propusiese tomar medidas o, al menos, lanzara un SOS que no pudiera pasar inadvertido? Realmente no es que las alarmas se desoyeran, sino que se actuó como si todo fuera perfectamente: A través de la incorporación de los remanentes, se consiguió ajustar los resultados de las liquidaciones de esos seis presupuestos con superávits (y bien altos: el más pequeño el de 2011, por un importe de 16,3 millones de euros y el más grande el de su antecesor, con 30,7 millones). Estos números verdes del resultado ajustado tenían mucho de ficticio, dado que se estaban dando como buenos cuantiosos paquetes de ingresos corrientes (derechos reconocidos) de muy dudoso cobro, a la par que se dejaba fuera de la toma en consideración de un buen número de facturas de gastos por compras de bienes y servicios corrientes y por inversiones, que habían sido encargadas y ejecutadas pero cuya obligación no había sido reconocida contablemente, por razones de diversa índole.

Esta praxis de ajustar los resultados presupuestarios con ardidés contables para obtener cifras positivas no era nueva, es muy anterior al regreso de la democracia a los municipios españoles en 1979, estando muy extendida en todo el territorio nacional. Parte de la idea de que el indicador de una buena gestión del presupuesto es el superávit y que los déficits hay que sortearlos de alguna manera (huyendo hacia adelante como primer recurso) evitando así, de paso, dar pistas a los organismos de control externo, no sea que pudieran encontrar motivos para enviar a sus técnicos a realizar molestas auditorías de las cuentas municipales.

Lo que sucede es que no siempre esa praxis, como ocurre en los años repasados en este libro, se ha encontrado con un escenario tan "delicado" como el de ese sexenio previo a 2012. Primero, por los propios resultados de ahorro neto real negativo y, segundo, porque justo en la mitad de ese periodo fue cuando estalló la Gran Recesión.

Por tanto, no es descabellado deducir que si los máximos responsables políticos y funcionariales de la hacienda local complutense, a medida que fueran constatando los déficits de ahorro neto en 2006 y sucesivos, hubiesen afrontado la realidad y puesto en marcha un plan de ajuste o de saneamiento económico-financiero (la nomenclatura es lo de menos) podía haberse evitado la debacle. Incluso hubo la oportunidad de haberse acogido de forma clara y decidida a las medidas extraordinarias y urgentes que se establecieron en el Real Decreto-ley 5/2009, de 24 de abril para facilitar a las entidades locales el saneamiento de deudas pendientes de pago con empresas y autónomos, (hasta el año 2011 no se concertaron operaciones crediticias al amparo de ese RD para el pago

de deuda comercial y se hizo por un importe de 9,11 millones de euros). En resumen, si se hubiese actuado con criterios de sostenibilidad económica no se habría producido la debacle de 2012 o, en cualquier caso, su magnitud hubiera sido de proporciones mucho menores: fue esa falta de control lo que derivó en que se llegase al final de 2011, con un panorama económico de colapso en las arcas económicas municipales, debido a los retrasos acumulados en el pago de las obligaciones con proveedores cuyo montante era de unos 97 millones de euros.

Es conveniente dejar constancia, antes de concluir, que estos comentarios no van dirigidos a cuestionar la gestión técnica y/o política de los presupuestos municipales del Ayuntamiento de Alcalá en términos de posibles irregularidades de índole administrativa, (en caso de que así fuera): estos análisis están hechos exclusivamente bajo el prisma de lo que muestran las cifras y en aras de la sostenibilidad económica de la hacienda local.

También hay que decir, sin que ello deba servir de descargo, que en parte debido a la situación de grave crisis económica iniciada en 2008, que había generado una fuerte caída de la actividad económica y correlativamente una fuerte bajada en la recaudación de recursos de los presupuestos locales, este escenario fue bastante común en muchos ayuntamientos españoles. De ahí que el gobierno de España optara por establecer el mecanismo de financiación para el pago a proveedores de las entidades locales, cuyas bases quedaron sentadas en el ya citado Real Decreto-Ley 4/2012, de 24 de febrero. Una de las condiciones para poder beneficiarse de estas medidas era la necesidad de que se elaborase un plan de ajuste, que debía ser informado por el Interventor Municipal, para su aprobación por el Pleno de la Corporación y posteriormente elevado al Ministerio de Hacienda para su conformidad. Este plan propondría un camino para restablecer el equilibrio económico, debiendo recoger en sus previsiones ingresos corrientes suficientes para financiar los gastos corrientes y la amortización de las operaciones de deuda (incluidas las amortizaciones y gastos de la propia operación de endeudamiento para el pago a proveedores origen de dicho plan, para la que se preveía un plazo de amortización de diez años, con dos de carencia, que luego fueron ampliados a veinte y uno de carencia adicional). Sobre estas premisas, el Pleno Municipal de Alcalá de Henares aprobó su Plan de Ajuste el 30 de marzo de 2012, quedando fijada la cuantía de préstamos a solicitar en 94.234.258,52€. En él se recogieron las medidas que se implantaban en aras a la mejora de los ingresos corrientes y a la reducción del gasto corriente, entre las cuales las de mayor impacto fueron:

- Subidas en los tributos, y supresión de exenciones y bonificaciones.
- Correcta financiación de tasas y precios públicos (autofinanciación en 2018).
- Enajenación de patrimonio municipal.
- Reducción de costes de personal (sueldos y/o efectivos).

- Reducción de la estructura organizativa de la Entidad local, suprimiendo organismos periféricos.
- Rescisión de contratos de arrendamiento de inmuebles y de contratos servicios en vigor y renegociación, a la baja, de los que no se rescindan.
- Reducción del gasto voluntario en subvenciones y aportaciones.

En 2014, el Ministerio de Hacienda autorizó a que las Entidades Locales que se hubieran acogido a los beneficios del FONDO para atender las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, pudiesen modificar sus condiciones, alargando un año más su carencia y duplicando el plazo de amortización. El Ayuntamiento de Alcalá se acogió a las nuevas condiciones, quedando informada favorablemente dicha decisión por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local el 14 de julio de 2014.

Desde que fueron aprobados los planes y hasta tanto no se devolviesen íntegramente los préstamos respectivos, los ayuntamientos que se acogieron al decreto están obligados a informar periódicamente del grado de cumplimiento de las previsiones de los mismos. Los indicadores más relevantes que se utilizan para la verificación de esos cumplimientos son: el periodo medio de pago a proveedores, el crecimiento de los ingresos corrientes, el ahorro neto y el nivel de endeudamiento.

Pues bien, en Alcalá de Henares, desde el final de 2012 hasta el cierre de los presupuestos consolidados de 2021 esos indicadores han evolucionado muy positivamente: el periodo medio de pago pasó de 200 días a 28; los ingresos corrientes han aumentado un 27,64%, a un ritmo anual del 3,07 por cien; el ahorro neto ha pasado de significar un desahorro del -28,42% de los ingresos corrientes a marcar, en positivo, un ahorro neto de 5 euros por cada 100; y el nivel de endeudamiento de aquel máximo histórico del 131,6 por cien ha descendido hasta el 65,21%. En base a todo esto, el Ministerio de Hacienda, a principios de 2022, ha autorizado al Ayuntamiento a dejar su sometimiento al Plan de Ajuste de 2012, aunque con la recomendación de seguir por la senda de rigor presupuestario emprendida desde su aprobación.

Anteriormente, a la hora de explicar por qué se llegó a la situación de insostenibilidad presupuestaria de 2012, se dijo que la única explicación plausible es que tuvieron que fallar al unísono el autocontrol político y el control del Interventor(a) de turno. Pues bien, ahora ha llegado el momento de decir que el rigor presupuestario seguido desde la aprobación del Plan de Ajuste en 2012 hasta 2021, tanto en el ámbito político, como en el del Interventor General Municipal, es lo que ha posibilitado el saneamiento de la economía municipal. Esta senda de rigor presupuestario no ha tenido las mismas pautas en cuanto a la política presupuestaria de ingresos y gastos en los tres mandatos. En lo referente a los ingresos, a partir de 2015 se produce un aumento de las transferencias corrientes y de capital procedentes de fondos europeos (FSE y FEDER especialmente) vinculados a proyectos que el Ayuntamiento presentó a convocatorias para cofinanciación de inversiones y gastos corrientes municipales de componente económico-social.

Del lado del gasto lo que muestran las cifras es que la política presupuestaria seguida a partir de 2015 se centró en la contención de los gastos no considerados de carácter social (como los de los programas de carácter institucional y los de las obras y servicios de régimen interior), evitando recortes y posibilitando el crecimiento de los programas de gasto social y los relacionados con la transición ecológica y la protección del medio ambiente.

Perspectivas

Para finalizar esta especie de epílogo, se va a efectuar una incursión muy ligera en ese mundo de las previsiones y las conjeturas³⁸, tan familiar entre quienes se dedican a hacer predicciones económicas.

Como se acaba de reseñar, la política presupuestaria seguida desde la aprobación del Plan de Ajuste hasta ahora, y muy especialmente el de la segunda mitad del decenio 2012-2021, ha hecho posible que el Ministerio de Hacienda libere al Ayuntamiento del sometimiento a sus restricciones a principios de 2022. Esto debe ser motivo de satisfacción, pero no la puerta para el olvido de la necesidad de continuar con esa política presupuestaria por parte de los sucesivos gobiernos municipales, ni de relajación de los mecanismos de control y fiscalización por parte de la Intervención municipal.

Según los números de este estudio hay algunos aspectos que parecen estar instalados en la dinámica presupuestaria con una tendencia a permanecer y que podrían perturbar la buena trayectoria seguida en la última década. Se trata de la rigidez del gasto, cuyo índice es más alto que la media de los municipios de Madrid, y que se ha instalado en unos niveles cercanos al 60 por cien, sin apreciarse tendencia a disminuir; o esa querencia tradicional de liquidar los presupuestos con resultados ajustados de superávits crecientes, lo que, como se ha visto, no necesariamente es una buena señal; o el hecho de que el nivel de cobertura de las tasas de los servicios de la recogida de basuras y su tratamiento se aleje cada vez más a sus costes reales, dado que desde el siglo pasado no cubre ni su tercera parte.

Puesto que el trabajo de análisis de este libro se refiere al periodo 1980-2021, para que en los años venideros la política presupuestaria municipal del Ayuntamiento de Alcalá de Henares sea lo más saludable posible, es conveniente trabajar desde nuestro presente y en nuestro futuro inmediato tomando como guía la buena praxis del rigor en la asignación de los recursos económicos de la Hacienda Municipal Complutense, seguida desde la aprobación del Plan de Ajuste de 2012, lo que evitará que en ese largo

38 Se suele decir de los economistas que es un colectivo muy dado a efectuar predicciones de cualquier variable económica bajo determinadas condiciones, incluida la llamada cláusula "ceteris paribus" (expresión latina que significa literalmente «las demás cosas igual» y que su uso en economía viene a ser como «permaneciendo lo demás constante», desde su difusión por el economista británico Alfred Marshall, 1842-1924), y que también son unos cualificados expertos en explicar por qué aquello que predijeron no se cumplió

plazo se revivan situaciones como las que llevaron al colapso de aquel año. Y, según se desprende de este estudio, si se continúa con la línea seguida a partir de ese año por la Hacienda Municipal Complutense es probable que cuando vuelvan a soplar vientos de crisis, como están soplando ahora, las consecuencias negativas sean de una envergadura mucho menor.

Pero también hay que dejar constancia de que solventar ese marco de insuficiencia financiera que aqueja históricamente a los gobiernos locales no parece ser una tarea fácil, a juzgar por el hecho de que la Federación Española de Municipios y Provincias (la FEMP) lo viene reclamando desde su fundación y aún continúa haciéndolo, cada vez que se celebra una asamblea general. Esta demanda se centra en posibilitar un gran acuerdo de Estado, que encaje adecuadamente con el que se establezca para la financiación de las Comunidades Autónomas, y que garantice la suficiencia financiera de las Administraciones Locales. Es decir, se trata de abogar en favor de que las Haciendas Locales dispongan de recursos materiales y humanos suficientes e instrumentos y mecanismos financieros adecuados, y que así lo establezcan tanto los Estatutos de Autonomía y sus normas de desarrollo como las Leyes del Régimen Local Español.

La economía mundial y por consiguiente la española, debido a la situación generada con la invasión de Ucrania por parte de Rusia, está mostrando claros síntomas de retorno a tiempos de inflación y tal vez de recesión, lo que está llevando a las autoridades monetarias a decretar subidas en los tipos de interés, con la incidencia que ello puede tener en el incremento de los costes de producción, pero sobre todo por el efecto que tendrá, como siempre, sobre los asalariados, sobre sus empleos y sobre sus salarios. En definitiva, soplan vientos de crisis económica en un sentido amplio.

El pensamiento económico dominante explica los postulados que rigen en este sistema económico de nuestro mundo globalizado, y que son los que se enseñan en la práctica totalidad de universidades del mundo a los estudiantes de economía, algunos de cuyos dogmas son: la acumulación de riqueza es la base del crecimiento económico; el libre mercado es el motor de la economía; la desregulación, especialmente la financiera, es el engrase para que todo camine mejor; el gasto público es “un mal necesario” que hay que minimizar; y que la actividad empresarial debe guiarse, esencialmente, por el objetivo de maximización del beneficio. En consonancia con esto, la gente queda reducida al concepto de “Homo Economicus”, un ser cuyo deseo esencial es la obtención de riqueza, y que posee la capacidad para asignar eficientemente los recursos de los que dispone para ello.

Haciendo abstracción de todos estos academicismos propios de la condición de economistas, en este trabajo se ha pretendido efectuar un diagnóstico, lo más aséptico posible, sobre la actividad presupuestaria de la Hacienda Municipal del Ayuntamiento de Alcalá de Henares desde que se restauró la democracia en los Ayuntamientos Españoles hasta nuestros días y partiendo de ahí se han extraído las conclusiones reseñadas, cuya finalidad no es otra que buscar una gestión eficiente de las finanzas municipales

sostenible de acuerdo a los recursos del presupuesto municipal y que redunde en una salud presupuestaria fuerte y duradera.

BIBLIOGRAFÍA

HISTORIA ECONÓMICA MUNDIAL: DE LOS ORÍGENES A LA ACTUALIDAD. Francisco Comín

LOS FUNDAMENTOS DE LAS GRANDES CRISIS ECONÓMICAS: 1873, 1929, 1973, 2008.
José Morilla y José Miguel Reyes

EL CAPITAL EN EL SIGLO XXI. Thomas Piketty

HAY ALTERNATIVAS. Vicenç Navarro et al

EL MINOTAURO GLOBAL. Yanis Varoufakis

ESTADÍSTICAS HISTÓRICAS DE ESPAÑA SIGLOS XIX–XX. Albert Carreras y Xavier Tafunell

SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LA HACIENDA LOCAL. EL CASO DE LA HACIENDA LOCAL ANDALUZA. Manuel Esteban

FINANCIACIÓN DE LOS MUNICIPIOS. EXPERIENCIA COMPARADA. Dykinson

LA EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA EN ESPAÑA DESDE EL INICIO DE LA CRISIS. Boletín Económico Banco de España

EL IMPACTO DE LA CRISIS ECONÓMICA SOBRE LA CONDICIÓN FINANCIERA Y EL ENDEUDAMIENTO EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL ESPAÑOLA. José Luis Zafra et al. Revista de Contabilidad y Dirección Vol. 13, año 2011

DEUDA VIVA MUNICIPAL EN UN CONTEXTO DE CRISIS ECONÓMICA: ANÁLISIS DE LOS FACTORES DETERMINANTES Y DE LAS FORMAS DE GESTIÓN. Gemma Pérez et al, Revista de Contabilidad, Agosto 2013

SÍNTESIS DE INDICADORES ECONÓMICOS. Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, Febrero 2022

BOLETÍN ESTADÍSTICO DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL. Autor: Dirección de Estudios Planificación y Control del B.C.L.E.

CINCUNETENARIO DEL ESTATUTO MUNICIPAL: ESTUDIOS CONMEMORATIVOS Autor: Varios. Editorial: IEAL (Instituto de Estudios de la Administración Local)

HACIENDA CENTRAL Y HACIENDAS LOCALES EN ESPAÑA. Autor: D. Joaquín del Moral Ruiz. Editorial: IEAL (Instituto de Estudios de la Administración Local)

INTRODUCCIÓN AL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL. Autores: María Teresa López y Alfonso Utrilla. Editorial: CIVITAS

LEGISLACIÓN SOBRE ADMINISTRACIÓN LOCAL 1900-1975 (VOL. I, II Y III). Autores: Luis Cosculluela y Enrique Orduña. Editorial: IEAL (Instituto de Estudios de la Administración Local)

LEGISLACIÓN SOBRE ADMINISTRACIÓN LOCAL 1975-1987. Autores: Luis Cosculluela y Enrique Orduña. Editorial: IEAL (Instituto de Estudios de la Administración Local)

REVISTA DE HACIENDA PÚBLICA ESPAÑOLA, Nº 35. Autores: Varios. Editorial: Instituto de Estudios Fiscales.

LA HACIENDA LOCAL ESPAÑOLA: Introducción a su análisis jurídico. Autor: Alberto Génova Galán. Editorial: IEAL (Instituto de Estudios de la Administración Local)

HACIENDAS LOCALES EN CIFRAS, AÑO 2019. Ministerio de Hacienda. Secretaría de Estado de Hacienda

ANÁLISIS DE PROPUESTAS DE REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN LOCAL. Comisión de expertos para la revisión del sistema de financiación local, julio 2017.

FMI: INFORME SOBRE SITUACIÓN DE LA ECONOMÍA MUNDIAL Y PERSPECTIVAS Abril 2021

HISTORIA DEL MUNICIPALISMO ESPAÑOL, de Enrique Orduña (Iustel, 2005).

APÉNDICE DE SERIES DE DATOS Y GRÁFICOS

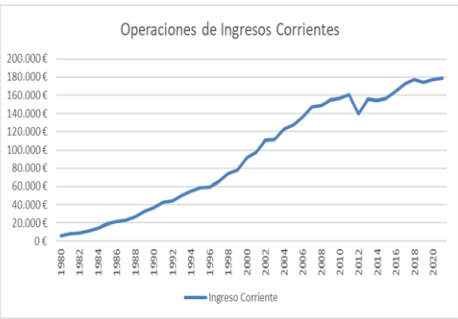
Liquidaciones de Presupuestos Ayuntamiento de Alcalá de Henares

1.- Ingresos Consolidados (Derechos Reconocidos Netos) 1980-2021

Fuente: Intervención Municipal Ayuntamiento de Alcalá de Henares. Elaboración propia.

Valores Nominales (miles de €)

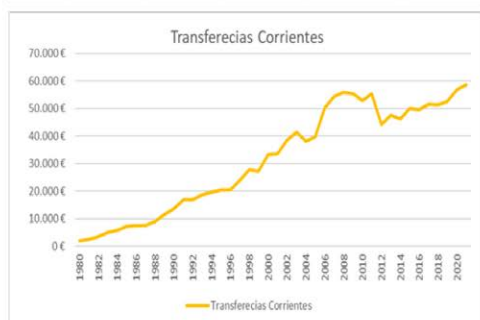
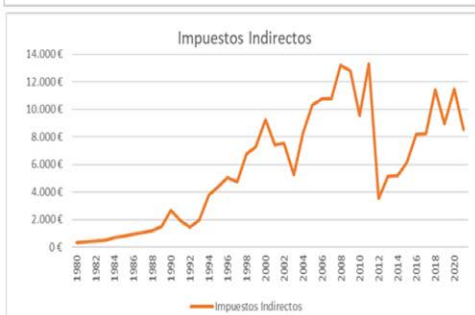
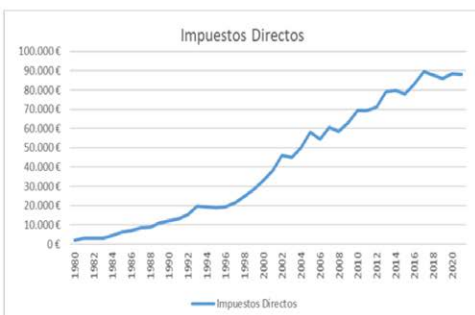
Año	Ingresos Totales	Ingresos Corrientes	Ingresos de Capital
1980	6.263,20 €	6.245,02 €	18,18 €
1981	8.081,99 €	8.043,37 €	38,63 €
1982	9.466,06 €	9.421,70 €	44,36 €
1983	11.441,98 €	11.407,93 €	34,04 €
1984	14.578,08 €	14.410,37 €	167,70 €
1985	27.719,19 €	18.961,28 €	8.757,91 €
1986	27.785,97 €	21.190,33 €	6.595,64 €
1987	27.350,42 €	22.802,59 €	4.547,83 €
1988	33.839,43 €	27.047,00 €	6.792,43 €
1989	42.501,90 €	32.577,14 €	9.924,77 €
1990	56.015,35 €	36.931,74 €	19.083,60 €
1991	65.053,22 €	42.585,29 €	22.467,93 €
1992	52.890,22 €	44.349,93 €	8.540,29 €
1993	73.794,25 €	50.693,05 €	23.101,20 €
1994	104.548,38 €	55.155,02 €	49.393,36 €
1995	62.404,35 €	59.118,04 €	3.286,31 €
1996	77.674,21 €	59.682,27 €	17.991,94 €
1997	111.533,27 €	65.610,83 €	45.922,44 €
1998	96.236,00 €	74.237,39 €	21.998,61 €
1999	91.069,66 €	77.922,38 €	13.147,28 €
2000	110.223,45 €	91.851,99 €	18.371,45 €
2001	114.739,79 €	97.545,66 €	17.194,13 €
2002	135.597,29 €	111.051,93 €	24.545,36 €
2003	126.387,56 €	111.171,54 €	15.216,02 €
2004	158.318,14 €	123.176,74 €	35.141,40 €
2005	153.395,91 €	127.531,30 €	25.864,62 €
2006	157.340,43 €	136.074,82 €	21.265,61 €
2007	181.128,72 €	147.508,81 €	33.619,91 €
2008	170.914,21 €	149.336,45 €	21.577,76 €
2009	203.940,53 €	155.126,72 €	48.813,82 €
2010	194.555,74 €	156.669,36 €	37.886,38 €
2011	173.023,68 €	160.297,91 €	12.725,77 €
2012	234.406,60 €	140.105,35 €	94.301,24 €
2013	156.973,13 €	155.624,49 €	1.348,64 €
2014	154.519,55 €	154.337,89 €	181,66 €
2015	159.021,87 €	156.582,65 €	2.439,22 €
2016	165.384,27 €	164.636,03 €	748,25 €
2017	172.889,63 €	172.363,20 €	526,43 €
2018	201.704,89 €	177.165,30 €	24.539,59 €
2019	176.454,84 €	174.063,66 €	2.391,17 €
2020	185.797,04 €	176.997,59 €	8.799,45 €
2021	194.676,50 €	178.824,30 €	15.852,20 €



1.1.- Ingresos Corrientes por capítulos

Valores Nominales (miles de €)

Año	Impuestos Directos	Impuestos Indirectos	Tasas y otros Ingresos	Transferencias Corrientes	Ingresos Patrimoniales
1980	2.016,36 €	304,51 €	2.090,47 €	1.799,56 €	34,11 €
1981	3.064,84 €	356,62 €	2.213,83 €	2.317,91 €	90,17 €
1982	3.078,30 €	428,18 €	2.475,41 €	3.331,89 €	107,93 €
1983	3.212,14 €	482,36 €	2.787,23 €	4.834,24 €	91,96 €
1984	4.444,17 €	697,90 €	3.502,15 €	5.624,24 €	141,92 €
1985	6.462,47 €	792,51 €	4.279,42 €	7.306,61 €	120,27 €
1986	7.173,70 €	951,23 €	5.369,91 €	7.526,50 €	168,99 €
1987	8.565,21 €	1.030,60 €	5.415,12 €	7.567,97 €	223,69 €
1988	9.037,09 €	1.208,14 €	7.629,94 €	9.054,10 €	117,73 €
1989	11.148,29 €	1.490,20 €	8.338,06 €	11.432,37 €	168,22 €
1990	12.174,71 €	2.680,72 €	8.101,04 €	13.540,26 €	435,01 €
1991	13.273,18 €	1.914,60 €	9.658,70 €	16.826,77 €	912,04 €
1992	15.400,78 €	1.458,85 €	9.989,66 €	16.907,10 €	593,55 €
1993	19.692,79 €	1.954,36 €	9.665,12 €	18.585,80 €	794,99 €
1994	19.324,99 €	3.762,53 €	11.770,84 €	19.642,18 €	654,47 €
1995	18.874,17 €	4.371,88 €	14.620,19 €	20.448,00 €	803,79 €
1996	19.390,36 €	5.065,16 €	13.917,34 €	20.448,47 €	860,94 €
1997	21.617,21 €	4.717,74 €	14.598,40 €	23.819,50 €	857,96 €
1998	24.703,72 €	6.770,94 €	14.050,39 €	27.752,40 €	959,72 €
1999	28.282,81 €	7.286,85 €	14.233,79 €	27.139,87 €	979,07 €
2000	32.956,09 €	9.263,61 €	15.023,15 €	33.424,29 €	1.184,86 €
2001	38.140,62 €	7.432,40 €	16.631,31 €	33.690,73 €	1.650,61 €
2002	46.186,03 €	7.550,61 €	16.915,24 €	38.421,85 €	1.978,20 €
2003	45.065,17 €	5.261,32 €	18.118,64 €	41.445,18 €	1.281,23 €
2004	50.075,80 €	8.275,67 €	19.459,19 €	38.253,89 €	7.112,18 €
2005	58.104,42 €	10.310,82 €	11.571,56 €	39.600,69 €	7.943,80 €
2006	54.421,75 €	10.790,47 €	11.914,75 €	50.357,90 €	8.589,96 €
2007	60.504,90 €	10.778,29 €	13.432,80 €	54.288,75 €	8.504,08 €
2008	58.473,50 €	13.209,39 €	14.007,01 €	55.795,84 €	7.850,71 €
2009	63.250,09 €	12.794,78 €	17.940,86 €	55.310,25 €	5.830,73 €
2010	69.181,20 €	9.536,38 €	20.142,24 €	52.786,59 €	5.022,94 €
2011	69.258,66 €	13.315,12 €	18.501,18 €	55.466,30 €	3.756,65 €
2012	70.988,73 €	3.546,15 €	17.896,50 €	44.200,67 €	3.473,30 €
2013	79.114,07 €	5.132,13 €	20.139,08 €	47.606,08 €	3.633,14 €
2014	79.939,23 €	5.183,65 €	20.287,54 €	46.120,91 €	2.806,56 €
2015	78.029,48 €	6.133,11 €	19.532,54 €	50.049,99 €	2.837,51 €
2016	83.097,97 €	8.172,52 €	20.523,67 €	49.646,20 €	3.195,66 €
2017	89.566,66 €	8.242,98 €	19.314,27 €	51.499,08 €	3.740,20 €
2018	87.798,20 €	11.418,03 €	23.506,13 €	51.286,44 €	3.156,49 €
2019	85.969,09 €	8.947,02 €	22.829,91 €	52.572,77 €	3.744,88 €
2020	88.483,47 €	11.467,50 €	16.903,26 €	56.793,47 €	3.349,89 €
2021	88.236,04 €	8.538,58 €	20.180,47 €	58.637,06 €	3.232,15 €



1.2.- Ingresos de Capital por capítulos

Valores Nominales (miles de €)

Año	Enajenación de Inversiones	Transferencias de Capital	Activos financieros	Pasivos financieros
1980	0,00€	0,00€	18,18€	0,00€
1981	0,00€	0,00€	38,63€	0,00€
1982	0,00€	0,00€	44,36€	0,00€
1983	0,00€	0,00€	34,04€	0,00€
1984	0,00€	0,00€	167,70€	0,00€
1985	0,00€	0,00€	43,23€	8.714,68€
1986	0,00€	2.882,36€	41,12€	3.672,15€
1987	0,00€	2.321,45€	51,73€	2.174,66€
1988	0,00€	1.939,07€	50,34€	4.803,02€
1989	0,00€	1.772,03€	36,18€	8.116,56€
1990	0,00€	5.588,09€	50,97€	13.444,54€
1991	0,00€	6.471,67€	37,14€	15.959,12€
1992	0,00€	4.261,67€	71,53€	4.207,08€
1993	0,00€	7.255,78€	75,45€	15.769,97€
1994	3.312,27€	9.438,12€	81,92€	36.561,05€
1995	162,82€	3.039,58€	83,91€	0,00€
1996	0,00€	10.537,13€	113,17€	7.341,64€
1997	0,00€	6.232,27€	90,96€	39.599,21€
1998	0,00€	7.857,43€	85,64€	14.055,53€
1999	0,00€	2.554,03€	75,54€	10.517,71€
2000	4.881,65€	7.432,05€	47,63€	6.010,12€
2001	1.674,45€	9.237,26€	71,00€	6.211,43€
2002	2.551,90€	10.130,68€	78,06€	11.784,72€
2003	389,60€	5.944,79€	70,40€	8.811,22€
2004	15.329,72€	10.738,85€	73,23€	8.999,60€
2005	3.389,92€	13.136,08€	101,24€	9.237,38€
2006	3.267,72€	8.436,10€	87,79€	9.474,00€
2007	5.955,22€	19.298,64€	366,06€	8.000,00€
2008	2.902,06€	9.925,31€	92,40€	8.658,00€
2009	258,05€	40.568,73€	51,03€	7.936,00€
2010	7.586,71€	22.184,67€	78,00€	8.037,00€
2011	0,00€	3.559,52€	54,80€	9.111,45€
2012	0,00€	27,99€	39,00€	94.234,26€
2013	1.087,96€	224,28€	36,40€	0,00€
2014	0,00€	109,14€	72,52€	0,00€
2015	47,92€	2.362,80€	28,50€	0,00€
2016	298,07€	403,67€	46,50€	0,00€
2017	0,00€	485,33€	41,10€	0,00€
2018	3.679,28€	10.367,73€	37,30€	10.455,27€
2019	1.778,68€	361,27€	53,58€	197,65€
2020	806,89€	2.098,89€	31,19€	5.862,48€
2021	3.091,50€	6.720,80€	39,90€	6.000,00€



2.- Gastos Consolidados (Obligaciones Reconocidas Netas) 1980-2021

Fuente: Intervención Municipal Ayuntamiento de Alcalá de Henares. Elaboración propia.

Valores Nominales (miles de €)

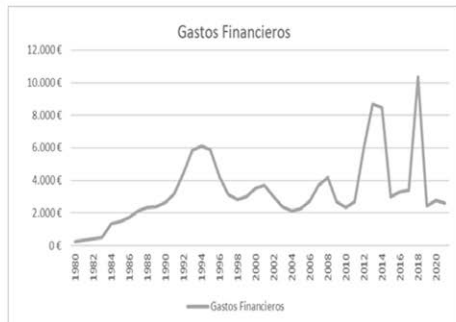
Año	Gastos Totales	Gastos Corrientes	Gastos de Capital
1980	6.057,13 €	5.463,65 €	593,47 €
1981	8.633,39 €	7.704,10 €	929,29 €
1982	10.741,65 €	9.706,84 €	1.034,82 €
1983	12.399,00 €	11.926,56 €	472,44 €
1984	14.907,53 €	14.008,57 €	898,96 €
1985	26.258,93 €	15.844,97 €	10.413,96 €
1986	25.812,13 €	18.177,75 €	7.634,38 €
1987	27.189,19 €	19.962,11 €	7.227,09 €
1988	35.364,48 €	22.560,75 €	12.803,73 €
1989	40.152,22 €	27.105,27 €	13.046,96 €
1990	55.434,83 €	32.098,59 €	23.336,24 €
1991	55.612,69 €	36.527,35 €	19.085,34 €
1992	52.213,45 €	40.649,56 €	11.563,88 €
1993	61.795,79 €	46.357,10 €	15.438,69 €
1994	88.198,53 €	46.458,13 €	41.740,40 €
1995	67.702,87 €	48.233,07 €	19.469,80 €
1996	61.492,55 €	49.918,98 €	11.573,56 €
1997	101.316,04 €	55.529,73 €	45.786,31 €
1998	79.993,71 €	67.462,71 €	12.531,00 €
1999	92.441,67 €	72.616,09 €	19.825,58 €
2000	98.674,01 €	80.523,27 €	18.150,74 €
2001	105.545,58 €	84.602,49 €	20.943,09 €
2002	116.387,88 €	90.598,83 €	25.789,05 €
2003	123.311,59 €	97.907,61 €	25.403,98 €
2004	135.268,55 €	105.112,66 €	30.155,88 €
2005	145.459,07 €	113.544,20 €	31.914,87 €
2006	169.302,04 €	132.090,24 €	37.211,81 €
2007	182.644,35 €	145.581,73 €	37.062,62 €
2008	172.401,07 €	144.905,39 €	27.495,68 €
2009	200.244,01 €	149.922,06 €	50.321,95 €
2010	198.044,35 €	149.121,79 €	48.922,56 €
2011	183.927,06 €	160.251,30 €	23.675,76 €
2012	190.231,60 €	172.448,64 €	17.782,96 €
2013	155.024,74 €	142.676,90 €	12.347,84 €
2014	148.958,83 €	138.394,11 €	10.564,72 €
2015	142.901,50 €	134.681,70 €	8.219,80 €
2016	147.381,90 €	137.941,15 €	9.440,75 €
2017	153.112,55 €	139.275,09 €	13.837,46 €
2018	176.224,73 €	153.625,76 €	22.598,97 €
2019	180.591,41 €	146.035,86 €	34.555,55 €
2020	169.704,82 €	152.628,10 €	17.076,72 €
2021	182.258,00 €	159.410,10 €	22.847,90 €



2.1.- Gastos Corrientes por capítulos

Valores Nominales (miles de €)

Año	Gastos de Personal	Gasto en BB y SS	Gastos Financiero	Transferencias Corrientes
1980	2.059,46 €	3.014,52 €	222,64 €	167,03 €
1981	2.862,19 €	4.324,09 €	337,97 €	179,84 €
1982	4.035,83 €	4.951,94 €	404,50 €	314,57 €
1983	5.469,41 €	5.488,06 €	506,94 €	462,15 €
1984	6.267,90 €	5.181,84 €	1.315,35 €	1.243,49 €
1985	6.841,10 €	6.010,13 €	1.460,72 €	1.533,02 €
1986	8.347,08 €	6.687,59 €	1.725,66 €	1.417,42 €
1987	9.501,82 €	6.532,84 €	2.114,35 €	1.813,10 €
1988	10.335,56 €	7.646,56 €	2.340,62 €	2.238,01 €
1989	11.913,33 €	9.720,87 €	2.388,27 €	3.082,79 €
1990	15.537,72 €	12.305,36 €	2.665,35 €	1.590,16 €
1991	18.253,10 €	13.165,52 €	3.166,07 €	1.942,67 €
1992	19.655,50 €	14.767,91 €	4.463,72 €	1.762,44 €
1993	21.376,22 €	17.651,91 €	5.821,45 €	1.507,51 €
1994	23.065,80 €	15.810,01 €	6.108,22 €	1.474,10 €
1995	24.782,59 €	16.052,43 €	5.883,89 €	1.514,16 €
1996	26.370,46 €	17.812,16 €	4.244,16 €	1.492,21 €
1997	29.819,13 €	19.971,35 €	3.140,37 €	2.598,88 €
1998	30.835,28 €	31.859,17 €	2.835,55 €	1.932,71 €
1999	30.518,21 €	35.094,36 €	2.991,32 €	4.012,19 €
2000	34.396,21 €	36.883,14 €	3.519,77 €	5.724,15 €
2001	40.470,48 €	37.926,26 €	3.701,34 €	2.504,42 €
2002	44.066,59 €	42.026,20 €	3.011,58 €	1.494,46 €
2003	50.693,80 €	42.721,92 €	2.364,12 €	2.127,77 €
2004	54.890,95 €	44.027,85 €	2.105,02 €	4.088,84 €
2005	65.045,57 €	42.976,14 €	2.255,47 €	3.267,03 €
2006	72.767,19 €	52.086,93 €	2.723,11 €	4.513,01 €
2007	79.822,00 €	57.465,64 €	3.710,06 €	4.584,03 €
2008	86.736,30 €	49.687,22 €	4.192,82 €	4.289,05 €
2009	94.190,58 €	50.665,30 €	2.673,20 €	2.392,98 €
2010	92.258,28 €	52.291,32 €	2.349,06 €	2.223,14 €
2011	87.939,08 €	63.862,84 €	2.681,91 €	5.767,46 €
2012	82.271,20 €	79.495,16 €	5.996,95 €	4.685,33 €
2013	80.422,86 €	49.093,36 €	8.682,20 €	4.478,48 €
2014	78.868,23 €	46.754,34 €	8.467,17 €	4.304,37 €
2015	81.940,29 €	45.982,97 €	2.989,54 €	3.768,90 €
2016	81.793,06 €	49.100,78 €	3.303,45 €	3.743,87 €
2017	80.508,30 €	51.444,40 €	3.397,49 €	3.924,91 €
2018	81.197,75 €	58.925,25 €	10.331,40 €	3.171,36 €
2019	85.941,47 €	55.137,23 €	2.409,91 €	2.547,25 €
2020	86.278,91 €	60.930,16 €	2.788,39 €	2.630,64 €
2021	88.805,39 €	63.919,85 €	2.602,20 €	4.082,66 €



2.2.- Gastos de Capital por capítulos

Valores Nominales (miles de €)

Año	Inversiones Reales	Transferencias de capital	Activos financieros	Pasivos financieros
1980	319,94 €	91,95 €	38,17 €	143,41 €
1981	392,40 €	240,40 €	60,19 €	236,29 €
1982	273,58 €	450,76 €	104,65 €	205,83 €
1983	107,91 €	0,00 €	132,19 €	232,34 €
1984	86,40 €	0,00 €	123,61 €	688,95 €
1985	469,49 €	0,00 €	89,37 €	9.855,09 €
1986	7.005,89 €	0,00 €	79,89 €	548,60 €
1987	4.561,34 €	156,03 €	100,10 €	2.409,62 €
1988	8.249,44 €	330,24 €	139,22 €	4.084,83 €
1989	8.445,38 €	0,00 €	145,36 €	4.456,23 €
1990	16.649,29 €	557,76 €	116,23 €	6.012,96 €
1991	12.310,52 €	156,55 €	187,44 €	6.430,84 €
1992	5.050,92 €	733,59 €	156,71 €	5.622,67 €
1993	7.100,83 €	414,95 €	1.933,79 €	5.989,12 €
1994	8.345,72 €	0,00 €	204,93 €	33.189,76 €
1995	12.260,61 €	40,46 €	177,80 €	6.990,92 €
1996	5.770,34 €	0,00 €	183,77 €	5.619,45 €
1997	8.318,24 €	0,00 €	245,82 €	37.222,26 €
1998	10.072,13 €	96,16 €	864,97 €	1.497,73 €
1999	17.141,91 €	627,27 €	227,71 €	1.828,70 €
2000	11.573,77 €	171,83 €	1.716,90 €	4.688,24 €
2001	14.797,46 €	325,02 €	594,58 €	5.226,03 €
2002	18.048,70 €	873,19 €	812,68 €	6.054,48 €
2003	18.219,79 €	168,61 €	522,53 €	6.493,05 €
2004	21.686,35 €	463,10 €	994,47 €	7.011,97 €
2005	21.169,85 €	565,43 €	2.751,99 €	7.427,60 €
2006	28.628,64 €	218,02 €	572,14 €	7.793,00 €
2007	28.497,21 €	192,92 €	359,30 €	8.013,19 €
2008	18.540,43 €	265,81 €	371,16 €	8.318,27 €
2009	41.481,20 €	363,54 €	295,04 €	8.182,17 €
2010	40.334,38 €	399,99 €	384,03 €	7.804,16 €
2011	18.692,08 €	176,70 €	262,87 €	4.544,12 €
2012	10.073,00 €	115,32 €	120,06 €	7.474,59 €
2013	2.165,59 €	15,00 €	395,07 €	9.772,18 €
2014	1.060,19 €	18,00 €	209,07 €	9.277,46 €
2015	2.270,98 €	0,00 €	168,04 €	5.780,78 €
2016	763,02 €	19,87 €	126,08 €	8.531,78 €
2017	2.324,06 €	9,53 €	232,42 €	11.271,45 €
2018	3.780,68 €	0,00 €	744,92 €	18.073,37 €
2019	24.591,10 €	0,00 €	502,32 €	9.462,13 €
2020	11.951,71 €	9,62 €	45,49 €	5.069,89 €
2021	12.074,92 €	34,39 €	56,85 €	10.681,74 €



Liquidaciones de Presupuestos de los municipios de la CAM y de España

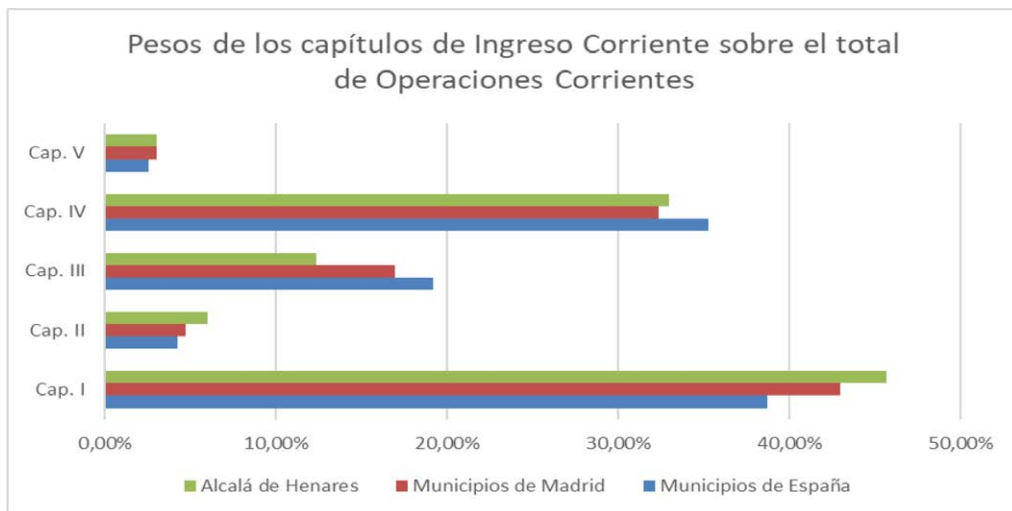
3.1.- Ingresos Consolidados municipios CAM y España (Derechos Reconocidos Netos) 2001-2021: Operaciones Corrientes

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública. Elaboración propia.

Valores Nominales (miles de €)

Municipios de la CAM						
Año	Impuestos Directos	Impuestos Indirectos	Tasa y otros Ingresos	Transferencias Corrientes	Ingresos Patrimoniales	Total Op. Corrientes
2001	1.268.149 €	186.031 €	613.875 €	1.373.003 €	91.757 €	3.532.814 €
2002	1.379.553 €	217.106 €	711.388 €	1.462.555 €	81.752 €	3.852.354 €
2003	1.315.235 €	237.204 €	750.127 €	1.643.158 €	71.552 €	4.017.276 €
2004	1.626.611 €	366.879 €	942.906 €	1.589.205 €	89.163 €	4.614.764 €
2005	1.847.393 €	381.699 €	1.072.597 €	1.654.636 €	223.372 €	5.179.697 €
2006	2.016.969 €	474.779 €	1.251.112 €	2.034.056 €	560.241 €	6.337.157 €
2007	2.261.309 €	454.320 €	1.185.978 €	2.248.620 €	223.828 €	6.374.055 €
2008	2.428.720 €	380.726 €	1.258.317 €	2.275.095 €	405.534 €	6.748.392 €
2009	2.698.807 €	337.117 €	1.461.502 €	2.358.719 €	214.187 €	7.070.332 €
2010	2.878.231 €	266.679 €	1.362.407 €	2.046.368 €	203.123 €	6.756.808 €
2011	2.958.673 €	262.413 €	1.345.744 €	2.136.033 €	291.593 €	6.994.456 €
2012	3.227.952 €	205.738 €	1.279.559 €	2.172.700 €	238.709 €	7.124.658 €
2013	3.608.971 €	203.096 €	1.254.591 €	2.208.391 €	180.302 €	7.455.352 €
2014	3.905.057 €	205.382 €	1.207.029 €	2.182.304 €	222.381 €	7.722.153 €
2015	3.967.443 €	224.954 €	1.086.413 €	2.252.159 €	164.504 €	7.695.473 €
2016	4.003.764 €	256.841 €	1.077.641 €	2.237.591 €	155.553 €	7.731.390 €
2017	4.164.024 €	300.127 €	1.162.620 €	2.377.319 €	160.062 €	8.164.152 €
2018	4.197.569 €	351.346 €	1.167.770 €	2.374.098 €	135.514 €	8.226.297 €
2019	4.163.481 €	345.516 €	1.137.081 €	2.391.907 €	177.401 €	8.215.385 €
2020	3.994.992 €	307.150 €	834.787 €	2.602.257 €	150.924 €	7.890.110 €
2021	4.115.232 €	344.735 €	1.017.873 €	2.771.368 €	124.636 €	8.373.844 €
Totales	62.028.134 €	6.309.839 €	23.181.318 €	44.391.540 €	4.166.089 €	140.076.919 €
Promedios	2.953.721 €	300.469 €	1.103.872 €	2.113.883 €	198.385 €	6.670.329 €
%/sobre Total	44%	5%	17%	32%	3%	100%

Municipios de España						
Año	Impuestos Directos	Impuestos Indirectos	Tasa y otros Ingresos	Transferencias Corrientes	Ingresos Patrimoniales	Total Op. Corrientes
2001	8.999.878 €	1.254.150 €	5.168.240 €	9.398.584 €	797.640 €	25.618.491 €
2002	9.599.617 €	1.352.385 €	5.720.051 €	9.967.752 €	773.446 €	27.413.251 €
2003	9.524.741 €	1.566.770 €	6.063.557 €	11.097.851 €	781.074 €	29.033.993 €
2004	10.746.217 €	2.205.985 €	6.977.223 €	11.259.755 €	788.174 €	31.977.354 €
2005	11.862.344 €	2.488.428 €	7.880.548 €	11.871.951 €	1.071.767 €	35.175.038 €
2006	12.790.670 €	3.055.021 €	8.976.834 €	13.782.021 €	1.736.276 €	40.340.823 €
2007	13.730.068 €	2.815.283 €	8.926.924 €	15.406.028 €	1.372.962 €	42.251.265 €
2008	14.682.808 €	2.214.899 €	9.015.494 €	16.321.088 €	1.570.286 €	43.804.575 €
2009	15.819.725 €	1.619.247 €	9.064.288 €	16.514.660 €	1.357.196 €	44.375.117 €
2010	16.753.188 €	1.413.649 €	9.006.172 €	15.213.086 €	1.325.540 €	43.711.635 €
2011	17.186.676 €	1.296.703 €	8.814.232 €	15.211.541 €	1.310.340 €	43.819.493 €
2012	18.486.303 €	1.054.502 €	8.632.178 €	14.899.131 €	1.107.194 €	44.179.308 €
2013	18.873.292 €	1.019.814 €	7.901.241 €	14.061.944 €	998.741 €	42.855.032 €
2014	19.608.655 €	1.043.784 €	7.883.231 €	14.108.000 €	1.152.793 €	43.796.463 €
2015	20.751.130 €	1.252.767 €	8.189.889 €	16.076.207 €	953.483 €	47.223.476 €
2016	21.160.284 €	1.391.348 €	8.218.085 €	16.135.006 €	885.445 €	47.790.167 €
2017	21.463.956 €	1.559.344 €	8.413.715 €	16.899.317 €	910.470 €	49.246.802 €
2018	21.561.479 €	1.873.634 €	8.644.765 €	17.247.676 €	862.448 €	50.190.002 €
2019	21.615.633 €	1.895.881 €	8.673.336 €	17.873.216 €	964.079 €	51.022.145 €
2020	21.414.189 €	1.644.806 €	7.348.319 €	18.590.234 €	767.076 €	49.764.625 €
2021	22.015.561 €	2.101.294 €	8.454.880 €	20.653.373 €	855.923 €	54.081.031 €
Totales	348.646.414 €	36.119.695 €	167.973.200 €	312.588.421 €	22.342.354 €	887.670.084 €
Promedios	16.602.210 €	1.719.985 €	7.998.724 €	14.885.163 €	1.063.922 €	42.270.004 €
%/sobre Total	39%	4%	19%	35%	3%	100%



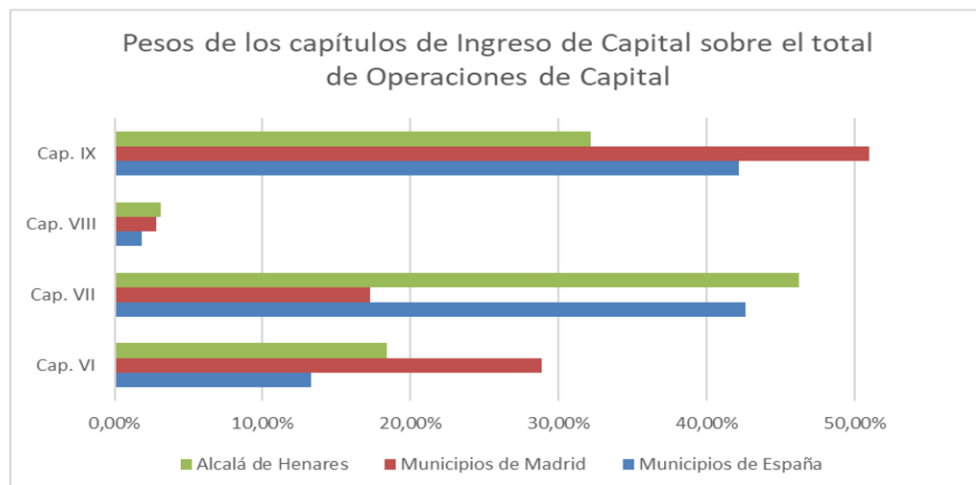
3.2.- Ingresos Consolidados municipios CAM y España (Derechos Reconocidos Netos) 2001-2021: Operaciones de Capital

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública. Elaboración propia.

Valores Nominales (miles de €)

Año	Municipios de la CAM				
	Enajenación de Inversiones	Transferencias de Capital	Activos Financieros	Pasivos Financieros	Total Op. de Capital
2001	284.318 €	152.745 €	24.217 €	308.502 €	769.783 €
2002	464.353 €	263.738 €	18.804 €	433.047 €	1.179.942 €
2003	361.433 €	224.879 €	18.661 €	430.056 €	1.035.030 €
2004	583.721 €	214.495 €	2.022 €	899.036 €	1.699.274 €
2005	903.518 €	283.394 €	53.104 €	818.903 €	2.058.919 €
2006	1.162.735 €	237.592 €	3.593 €	817.131 €	2.221.051 €
2007	600.463 €	204.364 €	7.494 €	623.923 €	1.436.244 €
2008	316.028 €	171.598 €	2.273 €	451.609 €	941.508 €
2009	235.056 €	945.720 €	2.535 €	1.407.253 €	2.590.563 €
2010	197.764 €	775.535 €	190.413 €	99.800 €	1.263.512 €
2011	95.406 €	174.969 €	18.159 €	396.530 €	685.063 €
2012	77.747 €	62.061 €	78.962 €	1.914.282 €	2.133.053 €
2013	86.224 €	41.075 €	37.812 €	845.721 €	1.010.832 €
2014	106.354 €	36.131 €	6.687 €	1.022.869 €	1.172.041 €
2015	167.416 €	38.490 €	33.093 €	160.002 €	399.000 €
2016	154.792 €	27.099 €	19.111 €	128.514 €	329.516 €
2017	74.696 €	35.908 €	4.591 €	127.567 €	242.762 €
2018	109.380 €	39.956 €	4.519 €	111.310 €	265.165 €
2019	54.625 €	35.630 €	4.920 €	118.030 €	213.205 €
2020	33.758 €	37.316 €	3.722 €	83.219 €	158.016 €
2021	112.227 €	41.973 €	4.301 €	372.437 €	530.938 €
Totales	6.182.014 €	4.044.670 €	538.992 €	11.569.740 €	22.335.415 €
Promedios	294.382 €	192.603 €	25.666 €	550.940 €	1.063.591 €
%/sobre Total	28%	18%	2%	52%	100%

Municipios de España					
Año	Enajenación de Inversiones	Transferencias de Capital	Activos Financieros	Pasivos Financieros	Total Op. de Capital
2001	1.147.986 €	2.549.655 €	102.290 €	2.128.177 €	5.928.108 €
2002	1.739.982 €	3.119.395 €	106.074 €	3.101.952 €	8.067.403 €
2003	1.503.789 €	3.096.438 €	107.541 €	2.573.209 €	7.280.977 €
2004	2.071.516 €	2.923.535 €	92.156 €	3.309.106 €	8.396.313 €
2005	2.878.931 €	3.451.734 €	140.580 €	3.234.779 €	9.706.023 €
2006	3.365.258 €	3.988.919 €	126.000 €	3.127.547 €	10.607.725 €
2007	2.198.875 €	3.978.866 €	138.964 €	2.891.403 €	9.208.107 €
2008	1.306.228 €	4.067.467 €	172.277 €	3.534.802 €	9.080.774 €
2009	845.704 €	11.289.409 €	201.136 €	5.285.924 €	17.622.173 €
2010	719.630 €	8.282.782 €	334.256 €	3.396.384 €	12.733.053 €
2011	512.830 €	3.140.079 €	103.308 €	1.832.314 €	5.588.531 €
2012	375.041 €	1.651.586 €	143.599 €	9.158.831 €	11.329.057 €
2013	249.389 €	1.390.916 €	129.911 €	2.059.522 €	3.829.738 €
2014	294.062 €	1.639.732 €	96.820 €	2.782.296 €	4.812.910 €
2015	389.148 €	1.586.834 €	132.760 €	2.184.640 €	4.293.382 €
2016	346.172 €	1.450.655 €	97.313 €	1.708.826 €	3.602.967 €
2017	280.268 €	1.523.621 €	83.270 €	1.611.285 €	3.498.444 €
2018	444.358 €	2.033.020 €	81.649 €	1.715.547 €	4.274.573 €
2019	345.272 €	2.101.303 €	71.339 €	2.428.736 €	4.946.649 €
2020	228.329 €	1.875.249 €	63.968 €	1.319.864 €	3.487.409 €
2021	444.520 €	2.547.601 €	66.065 €	3.135.015 €	6.193.201 €
Totales	21.687.289 €	67.688.793 €	2.591.274 €	62.520.160 €	154.487.516 €
Promedios	1.032.728 €	3.223.276 €	123.394 €	2.977.150 €	7.356.548 €
%/sobre Total	14%	44%	2%	40%	100%



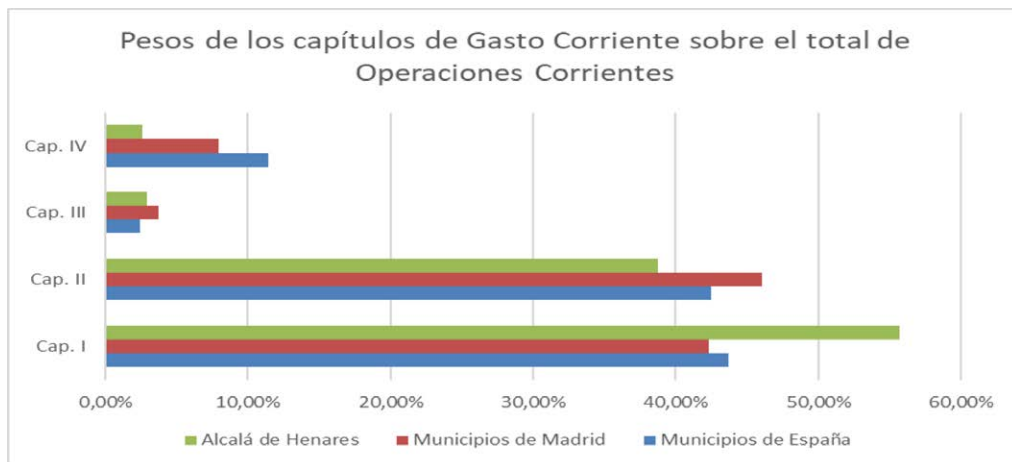
3.3.- Gastos Consolidados municipios CAM y España (Obligaciones Reconocidas Netas) 2001-2021: Operaciones Corrientes

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública. Elaboración propia.

Valores Nominales (miles de €)

Municipios de la CAM					
Año	Gastos de Personal	Gastos en BB y SS	Gastos Financieros	Transferencias Corrientes	Total Op. Corrientes
2001	1.415.904 €	1.257.476 €	117.734 €	173.107 €	2.964.221 €
2002	1.483.465 €	1.411.413 €	121.970 €	212.631 €	3.229.479 €
2003	1.642.994 €	1.625.502 €	99.674 €	232.298 €	3.600.468 €
2004	1.780.341 €	1.868.728 €	95.034 €	262.778 €	4.006.880 €
2005	2.032.119 €	2.207.476 €	120.031 €	308.088 €	4.667.714 €
2006	2.227.797 €	2.566.620 €	146.699 €	319.250 €	5.260.365 €
2007	2.433.879 €	2.810.757 €	182.578 €	433.963 €	5.861.178 €
2008	2.582.050 €	3.520.030 €	229.192 €	491.900 €	6.823.172 €
2009	2.711.226 €	2.932.955 €	213.552 €	519.025 €	6.376.758 €
2010	2.647.591 €	3.238.391 €	179.278 €	518.514 €	6.583.773 €
2011	2.607.899 €	2.917.938 €	249.688 €	505.081 €	6.280.605 €
2012	2.338.144 €	2.762.191 €	344.623 €	399.164 €	5.844.122 €
2013	2.344.907 €	2.483.563 €	432.464 €	496.064 €	5.756.998 €
2014	2.354.547 €	2.521.581 €	467.991 €	440.207 €	5.784.327 €
2015	2.434.045 €	2.442.967 €	230.711 €	447.853 €	5.555.575 €
2016	2.429.357 €	2.547.413 €	232.787 €	529.801 €	5.739.358 €
2017	2.455.116 €	2.662.720 €	186.199 €	558.462 €	5.862.496 €
2018	2.484.115 €	2.771.386 €	194.154 €	552.843 €	6.002.498 €
2019	2.654.542 €	2.955.902 €	194.844 €	598.684 €	6.403.972 €
2020	2.724.825 €	2.962.982 €	133.110 €	702.351 €	6.523.267 €
2021	2.891.657 €	3.128.346 €	138.143 €	697.649 €	6.855.795 €
Totales	48.676.519 €	53.596.335 €	4.310.456 €	9.399.714 €	115.983.023 €
Promedios	2.317.929 €	2.552.206 €	205.260 €	447.605 €	5.523.001 €
%/sobre Total	42%	46%	4%	8%	100%

Municipios de España					
Año	Gastos de Personal	Gastos en BB y SS	Gastos Financieros	Transferencias	Total Op. Corrientes
2001	9.609.746 €	8.350.149 €	881.589 €	2.095.828 €	20.937.311 €
2002	10.261.468 €	9.231.022 €	768.293 €	2.329.027 €	22.589.810 €
2003	11.176.019 €	10.281.377 €	648.977 €	2.621.943 €	24.728.316 €
2004	11.958.924 €	11.290.970 €	596.466 €	2.803.181 €	26.649.540 €
2005	12.970.114 €	12.527.945 €	616.569 €	3.129.982 €	29.244.610 €
2006	13.985.857 €	14.084.985 €	705.600 €	3.488.947 €	32.265.389 €
2007	15.313.141 €	15.563.913 €	919.263 €	3.869.357 €	35.665.674 €
2008	16.552.087 €	17.169.809 €	1.103.319 €	4.310.241 €	39.135.455 €
2009	17.562.023 €	16.918.092 €	896.546 €	4.704.215 €	40.080.875 €
2010	17.414.816 €	16.851.698 €	728.408 €	4.536.407 €	39.531.329 €
2011	17.108.418 €	16.488.781 €	952.267 €	4.419.366 €	38.968.832 €
2012	15.438.273 €	16.809.095 €	1.263.610 €	4.250.934 €	37.761.912 €
2013	14.698.253 €	14.306.349 €	1.394.578 €	4.006.134 €	34.405.314 €
2014	14.879.356 €	14.604.770 €	1.370.258 €	4.032.248 €	34.886.632 €
2015	16.355.369 €	15.747.104 €	807.134 €	4.487.082 €	37.396.689 €
2016	16.401.401 €	16.118.915 €	733.604 €	4.664.835 €	37.918.755 €
2017	16.768.187 €	16.692.175 €	649.018 €	4.682.566 €	38.791.946 €
2018	17.320.834 €	17.328.900 €	575.804 €	4.762.555 €	39.988.094 €
2019	18.310.348 €	18.079.535 €	534.435 €	4.874.248 €	41.798.567 €
2020	18.562.288 €	17.436.296 €	440.335 €	5.518.815 €	41.957.735 €
2021	19.800.617 €	18.981.546 €	452.523 €	6.088.266 €	45.322.952 €
Totales	322.447.536 €	314.863.427 €	17.038.595 €	85.676.179 €	740.025.737 €
Promedios	15.354.645 €	14.993.497 €	811.362 €	4.079.818 €	35.239.321 €
%/sobre Total	44%	43%	2%	12%	100%



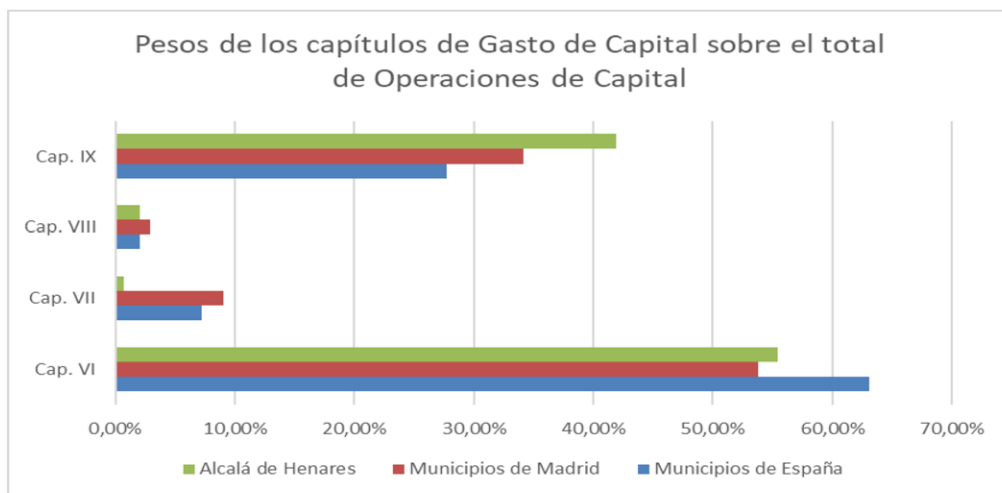
3.4.- Gastos Consolidados municipios CAM y España (Obligaciones Reconocidas Netas) 2001-2021: Operaciones de Capital

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública. Elaboración propia.

Valores Nominales (miles de €)

Año	Municipios de la CAM				
	Inversiones Reales	Transferencias de Capital	Activos Financieros	Pasivos Financieros	Total Op. de Capital
2001	804.330 €	95.225 €	31.004 €	225.673 €	1.156.231 €
2002	1.182.443 €	117.347 €	44.065 €	180.859 €	1.524.714 €
2003	1.202.404 €	103.586 €	17.848 €	170.197 €	1.494.035 €
2004	1.426.052 €	203.791 €	128.997 €	182.634 €	1.941.474 €
2005	1.425.785 €	208.990 €	272.015 €	203.347 €	2.110.136 €
2006	1.882.278 €	311.877 €	182.920 €	279.488 €	2.656.563 €
2007	1.617.605 €	197.128 €	145.658 €	267.526 €	2.227.918 €
2008	1.507.217 €	170.568 €	2.814 €	324.318 €	2.004.917 €
2009	1.660.198 €	80.985 €	2.886 €	345.979 €	2.090.048 €
2010	1.553.625 €	66.255 €	4.323 €	382.929 €	2.007.132 €
2011	804.236 €	61.018 €	32.361 €	456.842 €	1.354.456 €
2012	382.642 €	44.303 €	97.802 €	901.565 €	1.426.312 €
2013	324.485 €	48.277 €	20.394 €	1.264.156 €	1.657.312 €
2014	392.396 €	39.683 €	28.742 €	2.279.440 €	2.740.261 €
2015	378.828 €	33.657 €	32.645 €	1.235.745 €	1.680.875 €
2016	580.929 €	190.764 €	36.050 €	1.138.994 €	1.946.737 €
2017	412.274 €	194.231 €	2.156 €	645.244 €	1.253.905 €
2018	621.788 €	305.260 €	24.172 €	767.305 €	1.718.524 €
2019	781.949 €	210.430 €	23.014 €	767.497 €	1.782.890 €
2020	696.156 €	277.638 €	18.151 €	383.093 €	1.375.038 €
2021	827.434 €	360.919 €	16.088 €	427.806 €	1.632.248 €
Totales	20.465.054 €	3.321.932 €	1.164.106 €	12.830.635 €	37.781.727 €
Promedios	974.526 €	158.187 €	55.434 €	610.983 €	1.799.130 €
%/sobre Total	54%	9%	3%	34%	100%

Municipios de España					
Año	Inversiones Reales	Transferencias de Capital	Activos Financieros	Pasivos Financieros	Total Op. de Capital
2001	6.659.505 €	719.393 €	153.918 €	1.710.632 €	9.243.448 €
2002	8.212.276 €	1.108.087 €	169.721 €	1.574.577 €	11.064.661 €
2003	8.645.164 €	1.167.462 €	171.953 €	1.771.785 €	11.756.364 €
2004	8.027.391 €	1.068.552 €	275.622 €	2.211.689 €	11.583.255 €
2005	8.765.103 €	984.526 €	445.380 €	2.326.223 €	12.521.232 €
2006	10.760.780 €	1.276.971 €	349.343 €	2.072.648 €	14.459.743 €
2007	11.934.608 €	1.290.349 €	359.567 €	1.990.092 €	15.574.617 €
2008	10.767.244 €	1.374.795 €	293.738 €	2.403.197 €	14.838.974 €
2009	16.112.838 €	1.172.431 €	275.480 €	2.156.221 €	19.716.970 €
2010	12.897.017 €	1.031.689 €	185.093 €	2.533.002 €	16.646.800 €
2011	7.948.490 €	819.171 €	147.559 €	2.374.046 €	11.289.266 €
2012	4.691.376 €	499.255 €	480.368 €	3.293.201 €	8.964.200 €
2013	3.554.559 €	378.691 €	218.443 €	3.787.562 €	7.939.255 €
2014	4.188.522 €	571.374 €	142.391 €	6.084.981 €	10.987.268 €
2015	5.036.589 €	445.226 €	178.019 €	4.880.103 €	10.539.936 €
2016	4.332.886 €	601.739 €	165.979 €	4.358.163 €	9.458.766 €
2017	4.641.562 €	570.355 €	162.885 €	3.776.650 €	9.151.453 €
2018	5.613.025 €	766.535 €	160.574 €	3.826.245 €	10.366.379 €
2019	6.318.346 €	588.583 €	174.081 €	4.541.916 €	11.622.927 €
2020	5.321.199 €	639.551 €	185.888 €	2.313.745 €	8.460.383 €
2021	6.686.586 €	890.657 €	169.437 €	3.133.964 €	10.880.644 €
Totales	161.115.066 €	17.965.392 €	4.865.440 €	63.120.642 €	247.066.539 €
Promedios	7.672.146 €	855.495 €	231.688 €	3.005.745 €	11.765.073 €
%/sobre Total	65%	7%	2%	26%	100%



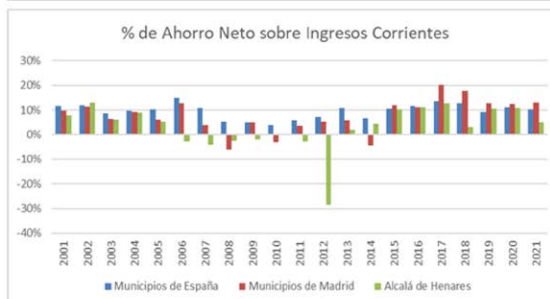
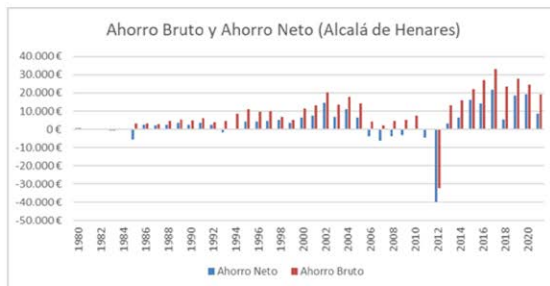
4.- Ahorro Bruto y Neto

Fuente: Intervención Municipal Ayuntamiento de Alcalá de Henares y Ministerio de Hacienda y Función Pública. Elaboración propia.

Valores Nominales (miles de €)

Año	Ahorro Bruto	Ahorro Neto
1980	781,37 €	637,95 €
1981	339,27 €	102,98 €
1982	-285,13 €	-490,96 €
1983	-518,63 €	-750,97 €
1984	401,80 €	-287,15 €
1985	3.116,31 €	-5.536,76 €
1986	3.012,58 €	2.465,34 €
1987	2.840,48 €	2.242,65 €
1988	4.486,25 €	2.288,38 €
1989	5.471,87 €	3.549,39 €
1990	4.833,15 €	2.525,76 €
1991	6.057,94 €	3.333,93 €
1992	3.700,37 €	2.387,57 €
1993	4.335,96 €	-1.558,83 €
1994	8.696,89 €	517,11 €
1995	10.884,97 €	3.988,38 €
1996	9.763,28 €	4.238,17 €
1997	10.081,10 €	4.555,98 €
1998	6.774,68 €	5.276,95 €
1999	5.306,29 €	3.477,60 €
2000	11.328,72 €	6.640,49 €
2001	12.943,17 €	7.717,14 €
2002	20.453,10 €	14.398,63 €
2003	13.263,93 €	6.770,88 €
2004	18.064,08 €	11.052,12 €
2005	13.987,09 €	6.559,50 €
2006	3.984,59 €	-3.808,41 €
2007	1.927,08 €	-6.086,11 €
2008	4.431,05 €	-3.887,22 €
2009	5.204,65 €	-2.977,52 €
2010	7.547,57 €	-256,59 €
2011	46,61 €	-4.497,51 €
2012	-32.343,29 €	-39.817,88 €
2013	12.947,59 €	3.175,41 €
2014	15.943,78 €	6.666,31 €
2015	21.900,95 €	16.120,17 €
2016	26.694,87 €	14.238,49 €
2017	33.088,10 €	21.816,65 €
2018	23.539,54 €	5.466,16 €
2019	28.027,80 €	18.565,67 €
2020	24.369,49 €	19.299,60 €
2021	19.414,20 €	8.732,46 €

Ahorro Neto sobre Ingresos Corrientes			
Año	Municipios de España	Municipios de Madrid	Alcalá de Henares
2001	12%	10%	8%
2002	12%	11%	13%
2003	9%	6%	6%
2004	10%	9%	9%
2005	10%	6%	5%
2006	15%	13%	-3%
2007	11%	4%	-4%
2008	5%	-6%	-3%
2009	5%	5%	-2%
2010	4%	-3%	0%
2011	6%	4%	-3%
2012	7%	5%	-28%
2013	11%	6%	2%
2014	6%	-4%	4%
2015	10%	12%	10%
2016	12%	11%	11%
2017	14%	20%	13%
2018	13%	18%	3%
2019	9%	13%	11%
2020	11%	12%	11%
2021	10%	13%	5%

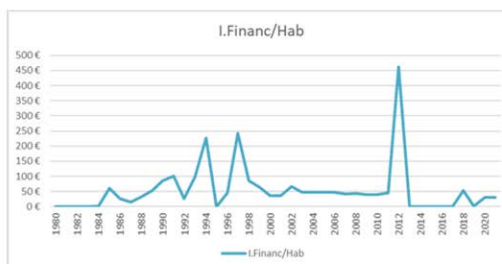
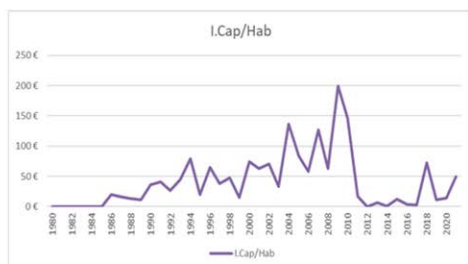
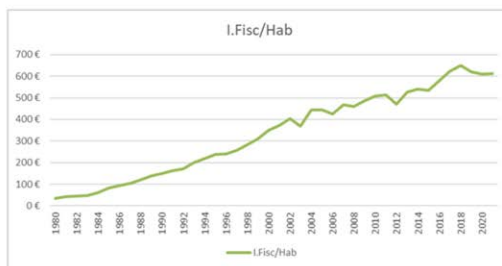
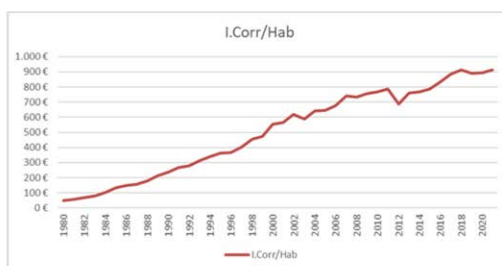
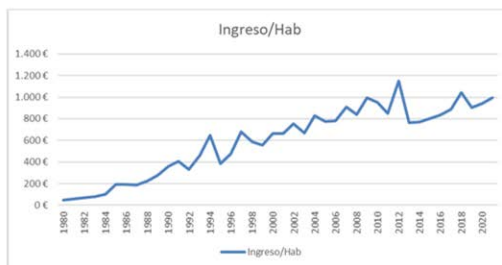


5.1.- Ratios por Habitante: Ingresos

Fuente: Intervención Municipal Ayuntamiento de Alcalá de Henares. Elaboración propia.

Valores Nominales

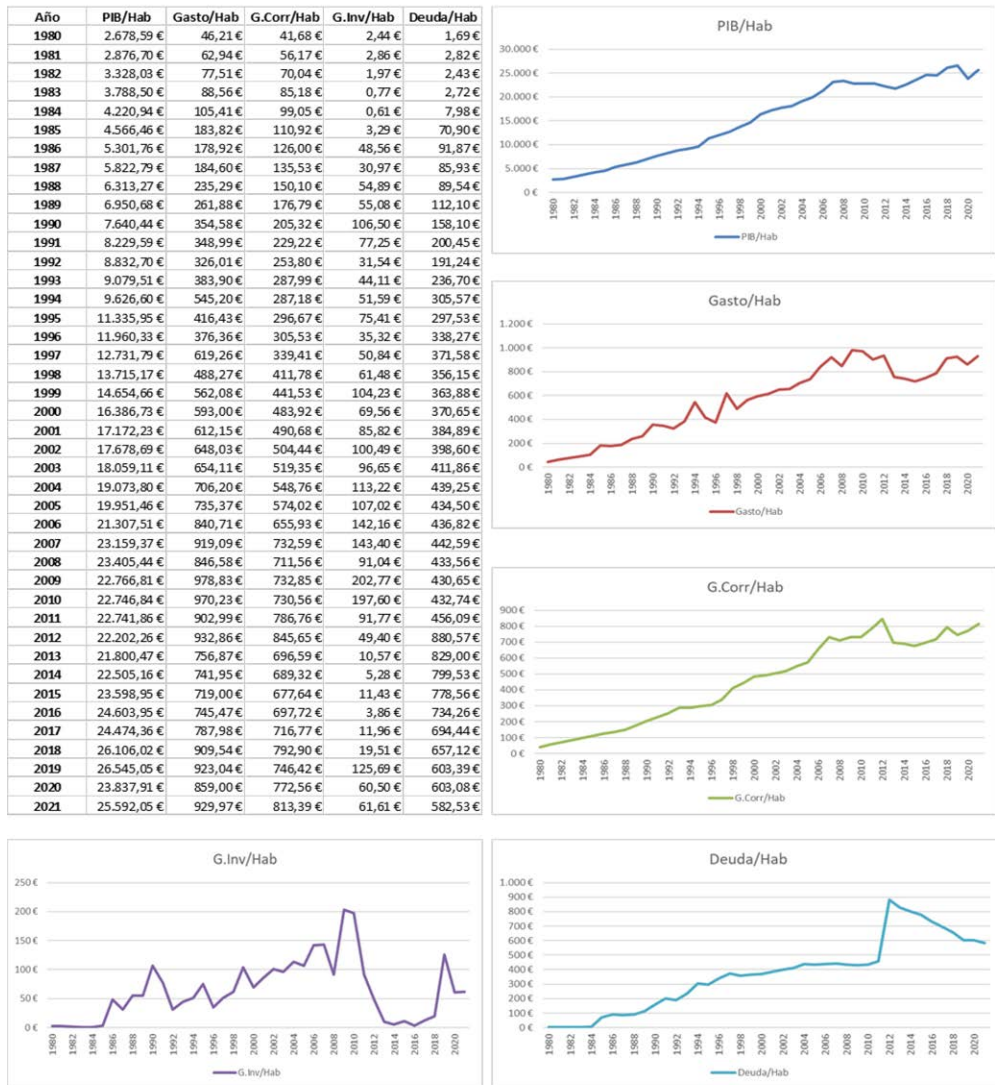
Año	Ingreso/Hab	I.Corr/Hab	I.Fisc/Hab	I.Cap/Hab	I.Financ/Hab
1980	47,78 €	47,64 €	33,92 €	0,00 €	0,14 €
1981	58,92 €	58,64 €	41,74 €	0,00 €	0,28 €
1982	68,30 €	67,98 €	43,94 €	0,00 €	0,32 €
1983	81,72 €	81,48 €	46,95 €	0,00 €	0,24 €
1984	103,08 €	101,89 €	62,12 €	0,00 €	1,19 €
1985	194,05 €	132,74 €	81,59 €	0,00 €	61,31 €
1986	192,60 €	146,88 €	94,71 €	19,98 €	25,74 €
1987	185,70 €	154,82 €	103,44 €	15,76 €	15,12 €
1988	225,14 €	179,95 €	119,71 €	12,90 €	32,29 €
1989	277,21 €	212,48 €	137,91 €	11,56 €	53,17 €
1990	358,30 €	236,23 €	149,62 €	35,74 €	86,32 €
1991	408,23 €	267,24 €	161,64 €	40,61 €	100,38 €
1992	330,23 €	276,91 €	171,35 €	26,61 €	26,71 €
1993	458,44 €	314,93 €	199,46 €	45,08 €	98,44 €
1994	646,26 €	340,94 €	219,52 €	78,82 €	226,51 €
1995	383,84 €	363,62 €	237,85 €	19,70 €	0,52 €
1996	475,40 €	365,28 €	240,13 €	64,49 €	45,63 €
1997	681,71 €	401,02 €	255,43 €	38,09 €	242,59 €
1998	587,41 €	453,13 €	283,74 €	47,96 €	86,32 €
1999	553,74 €	473,80 €	308,78 €	15,53 €	64,41 €
2000	662,41 €	552,01 €	351,13 €	74,00 €	36,41 €
2001	665,47 €	565,75 €	370,35 €	63,29 €	36,44 €
2002	754,99 €	618,32 €	404,39 €	70,61 €	66,05 €
2003	670,42 €	589,71 €	369,86 €	33,60 €	47,11 €
2004	826,53 €	643,07 €	443,36 €	136,10 €	47,37 €
2005	775,49 €	644,74 €	444,53 €	83,55 €	47,21 €
2006	781,31 €	675,71 €	425,65 €	58,12 €	47,48 €
2007	911,46 €	742,28 €	469,10 €	127,08 €	42,10 €
2008	839,28 €	733,32 €	459,33 €	62,99 €	42,97 €
2009	996,90 €	758,29 €	487,92 €	199,57 €	39,04 €
2010	953,14 €	767,54 €	508,93 €	145,85 €	39,76 €
2011	849,46 €	786,99 €	514,67 €	17,48 €	45,00 €
2012	1.149,48 €	687,05 €	470,30 €	0,14 €	462,30 €
2013	766,38 €	759,80 €	527,37 €	6,41 €	0,18 €
2014	769,64 €	768,74 €	539,02 €	0,54 €	0,36 €
2015	800,11 €	787,84 €	536,01 €	12,13 €	0,14 €
2016	836,53 €	832,74 €	581,63 €	3,55 €	0,24 €
2017	889,76 €	887,05 €	622,02 €	2,50 €	0,21 €
2018	1.041,05 €	914,40 €	649,69 €	72,50 €	54,15 €
2019	901,89 €	889,67 €	620,96 €	10,94 €	1,28 €
2020	940,45 €	895,91 €	608,44 €	14,71 €	29,83 €
2021	993,34 €	912,45 €	613,26 €	50,07 €	30,82 €



5.2.- Ratios por Habitante: Gastos

Fuente: Intervención Municipal Ayuntamiento de Alcalá de Henares. Elaboración propia.

Valores Nominales





Juan Antonio Pérez nació en la ciudad jienense de Alcalá la Real. Es licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad de Alcalá de Henares, y máster en Dirección y Gestión de la Administración Pública. Comenzó a trabajar como economista municipal del Ayuntamiento de Alcalá de Henares en 1985. Desde ese año se ocupó de la elaboración y el seguimiento del presupuesto municipal, haciéndose cargo de la elaboración del presupuesto municipal bajo la fórmula del presupuesto por programas, hoy vigente en la generalidad de los municipios españoles.

De 1991 hasta 2005 se encargó de la gerencia del Organismo Autónomo Municipal para el Desarrollo Económico y Fomento del Empleo (OADE), del Ayuntamiento de Alcalá de Henares.

Desde el año 2012 tiene asignada la dirección del Servicio de Análisis Económico del Ayuntamiento de Alcalá de Henares, bajo la supervisión del Interventor General Municipal.

Otros trabajos de su autoría relacionados con las haciendas locales son: "Historia de la actividad financiera de los Ayuntamientos Españoles: Las Haciendas Municipales en los siglos XIX y XX" (año 1994); "75 años de Política Económica Municipal en Alcalá de Henares: 1940-2015" (año 2015); "La Deuda de la Hacienda Municipal de Alcalá de Henares 1980-2016" (año 2017).

