

# *La política financiera en las corporaciones locales*

**Rafael Carmona Ruiz**

*Auditor de la Cámara de Cuentas de Andalucía y Profesor del Departamento de Administración de Empresas y Marketing de la Universidad de Sevilla*

**Rosario García Borja**

*Técnico de Auditoría de la Cámara de Cuentas de Andalucía y Secretaria-Interventora en excedencia*

**M<sup>a</sup>. Elena Sánchez del Río Vázquez**

*Profesora del Departamento de Administración de Empresas y Marketing de la Universidad de Sevilla*

**El problema del saneamiento de las entidades locales es algo que se remonta en el tiempo y, desgraciadamente, parece que no se llega a dar con una completa solución del mismo.**

**La propia Constitución, en su artículo 142, proclama la suficiencia financiera de las haciendas locales. Pero por motivos que no son objeto de análisis en este artículo, esta autosuficiencia financiera no se ha visto totalmente satisfecha.**

**L**a difícil situación económica de las corporaciones locales ha obligado a la Comunidad Autónoma de Andalucía, en aplicación de la tutela financiera que le otorga el artículo 62 de su Estatuto, a tomar medidas (a través de distintas normas jurídicas) que permitan paliar esta situación o, al menos, como reconoce el Decreto 238/88 de 21 de junio aliviar en parte la misma.

El último texto normativo encaminado a solventar el tema que nos ocupa es el Decreto 461/94 de 7 de diciembre y, como en el mismo se manifiesta, pretende ser la segunda operación de saneamiento financiero de los ayuntamientos andaluces, la primera fue el Decreto 238/88 antes mencionado. Como nota anecdótica cabe señalar que, mientras que en el

Decreto del 88 se aprueban medidas para el saneamiento de las haciendas de las entidades locales territoriales (municipios y provincias), el segundo Decreto solo se refiere al saneamiento financiero de los ayuntamientos de Andalucía.

Centrándonos en el Decreto 461/94, hay que destacar que arbitra ayudas a los ayuntamientos con carga financiera igual o superior al 20% de sus derechos liquidados por operaciones corrientes, subvencionando hasta un máximo de 7 puntos de interés las operaciones destinadas a refinanciar deuda procedente de la financiación de inversiones. Para ello, se exige la formulación de estudios e informes sobre el estado de las cuentas a 31 de diciembre de 1993, que acrediten la carga financiera real existente y tam-



bién la elaboración de un plan de saneamiento tendente a garantizar la consecución del equilibrio presupuestario a medio plazo. Los estudios, informes y planes de saneamiento serán subvencionados hasta el 75% del coste total, con el límite de 2 millones de pesetas.

El método a seguir para canalizar una financiación privilegiada para las operaciones de refinanciación antes aludidas, se ha realizado en base a convenios de colaboración entre la Junta de Andalucía y entidades financieras con las que se han pactado unas condiciones especiales. No obstante, este plan tan sólo ha permitido a 21 municipios de la comunidad autónoma a acogerse al programa de saneamiento, ya que los niveles de carga financiera no alcanzaban los marcados en el decreto.

La Comunidad Autónoma de Canarias ha ido más lejos y, después de aprobar en 1993 un decreto en el que se recogía el Plan de Saneamiento Financiero para la distribución del Fondo de Cooperación Local, ha aprobado la Ley 3/94 de 3 de febrero, de Cooperación al Saneamiento y Mejora de las Haciendas Municipales Canarias.

En la misma se configura un Plan cuatrimestral vigente en los ejercicios 1993-1996. La Ley crea el Fondo de Saneamiento y Mejora de las Haciendas Municipales Canarias, con la misma vigencia que el Plan, regulándose a continuación los criterios de distribución del Fondo, contenido y efectos del Plan procedimiento para el reparto del citado Fondo, comprobación y control de los planes, actuaciones en caso de incumplimiento y medidas excepcionales.

También debemos mencionar la Disposición transitoria cuarta de la

***El saneamiento financiero debe venir de la elaboración de decretos o leyes que repercutan los costes sobre otras administraciones, y de utilizar instrumentos del mercado competitivo***

Ley 22/93 de 29 de diciembre, donde se concedía a las corporaciones locales la posibilidad, durante el período de 31 de diciembre de 1992 a 31 de diciembre de 1996, de reducir los remanentes de tesorería negativos generados hasta el 31 de diciembre de 1993 mediante ajustes anuales, siempre aprobando un plan financiero previo.

Pero el saneamiento financiero no solamente debe venir de la mano de la elaboración de decretos o leyes que repercutan los costes sobre otras administraciones sino que las corporaciones deben utilizar también los instrumentos que el mercado competitivo les brinda.

Las últimas decisiones adoptadas por el Banco de España respecto a los tipos de interés, están posibilitando

una reacción competitiva en el sector bancario de la cual se pueden ver beneficiadas entre otros las entidades locales.

Los costes financieros que han de soportar los ayuntamientos suponen que se les dedique, de media aproximadamente, un 10% del gasto anual. La reducción de este volumen de gasto debe ser también un objetivo prioritario a lograr, y para alcanzarlo o bien se reduce el nivel de endeudamiento o bien se consiguen unas condiciones más adecuadas.

La entrada en vigor de la nueva Ley de Contratos del Estado contempla los contratos de servicios financieros, y parece que de forma indirecta está dirigiendo a las corporaciones locales hacia una practica distinta a la adjudicación directa de la financiación necesaria, de forma que es cada vez más usual encontrar expedientes de contratación donde se garantiza la libre concurrencia. Esta práctica también está beneficiando a los propios ayuntamientos ya que aumenta el nivel competitivo en el sector bancario y por tanto se mejoran las condiciones que se ofertan.

De otra parte,





las entidades financieras han encontrado en los ayuntamientos y diputaciones a sus mejores clientes *vitalicios* salvo extrañas excepciones. El potencial descubierto en la Administración Local está en fase de crecimiento. Si hace unos años era casi exclusivamente el Banco de Crédito Local el proveedor de fondos para la realización de las inversiones públicas, son ya bastantes los bancos que están formando *departamentos de banca institucional* para conseguir estos clientes, que si bien atraviesan por grandes dificultades financieras no es menos cierto que atienden generalmente a su vencimiento los pagos comprometidos, o bien amplían su nivel de endeudamiento mediante la concertación de operaciones de tesorería.

La *refinanciación de los pasivos* en momentos propicios puede mejorar de forma determinante el capítulo de intereses a pagar en ejercicios futuros y para ello no existe limitación legal alguna, aunque este tipo de operaciones exige el estudio pormenorizado de las diferentes ofertas, ya que frente a un horizonte de mayor incertidumbre y bajos tipos se puede optar por unos tipos de interés un poco más elevados pero fijos, con lo cual las cuotas de amortización van a permanecer constantes. Esta opción conservadora permite una planificación más ajustada pero a un mayor coste.

Del mismo modo, **pactar condiciones más ventajosas** para la Administración debería ser tarea prioritaria, de forma que deben ir eliminándose cláusulas en la que, en muchos casos debido a la prepotencia con la que en el pasado han actuado las entidades financieras, se penalizan determinados retrasos en el uso de dichos fondos solicitados o acuerdan comisiones que en realidad suponen un mayor coste del dinero. Profundizando en estos



ejemplos es preciso indicar que debe eliminarse la obligatoriedad de hacer uso de los fondos solicitados en los períodos marcados en el proyecto de inversión que se financia, con independencia de la necesidad o no de dichos fondos. Esta condición favorece enormemente a la entidad financiera ya que en las fechas pactadas los fondos se transfieren a una cuenta en la que la remuneración recibida es inferior al coste financiero que se paga por la disposición no solicitada de los fondos.

La formalización de los contratos de préstamo también puede ser una oportunidad para recortar el gasto financiero, de forma que sería recomendable desde la perspectiva administrativa **realizar el contrato en documento administrativo** sin

que se eleve a escritura pública, con el consiguiente ahorro de honorarios notariales y de registro, e incluso prescindiendo de los corredores de comercio como es práctica habitual en las operaciones realizadas con el Banco de Crédito Local.

La regulación de las posibilidades de concertar operaciones de crédito que viene recogida en el Capítulo VII del Título I de la Ley 39/88, señala la posibilidad de concertar todo tipo de operaciones de crédito (emisión deuda pública, contratación de préstamos o créditos y de operaciones preexistentes) a medio y largo plazo, para financiar inversiones.

Asimismo, en este mismo capítulo se regula la concesión por parte de las entidades locales de un aval a operaciones de crédito concertadas por personas o entidades para la realización de obras o servicios, y posteriormente se establecen los requisitos, competencias y límites para formalizar las operaciones crediticias. Igualmente, se define la carga financiera, concepto básico para concertar las operaciones de crédito, en cuyo cálculo se tendrán en cuenta los créditos concertados por los organismos autónomos.

Con carácter eminentemente excepcional y con una serie de requisitos, la ley contempla la posibilidad de concertar operaciones de crédito para financiar nuevos o mayores gastos por operaciones corrientes. Por último, las entidades locales podrán regularizar el Remanente de Tesorería negativo concertando una operación de crédito.

Esta situación descrita en los párrafos anteriores nos lleva a proponer la implantación en la Administración Local de medidas de política financiera que reduzcan los costes y que saneen financieramente a estas



entidades. El responsable de la misma debe ser el equipo económico de la corporación; es decir, el interventor y el tesorero, de manera que actuando sobre el endeudamiento financiero se reduzca el volumen de gasto público (costes financieros).

En este sentido, nuestra propuesta se centra sobre dos documentos esenciales, el *Presupuesto de Tesorería* y el *Plan Anual de Inversiones*. Es necesario elaborar un presupuesto de tesorería en el que se recoja el calendario de ingresos y pagos así como las necesidades financieras transitorias, ya que éstas pueden generar déficits de tesorería y por tanto elevar los costes financieros al requerir la formalización de operaciones a corto plazo.

En relación al plan anual de inversiones, debe señalar la financiación necesaria detalladamente por proyectos, requiriéndose conocer fehacientemente las fechas más aproximadas de ejecución de esos proyectos con el fin de poder ajustar las necesidades de financiación al mínimo de costes financieros. En esta planificación juegan un papel importante otras administraciones que suelen ser cofinanciadoras y que tendrían que atender los pagos o las transferencias de fondos en las fechas pactadas.

Un tercer bloque de actuaciones correspondería al saneamiento del endeudamiento con terceros, de manera que se hace necesario depurar los saldos de pendiente de pago ajustándolos a la deuda realmente exigible y trazar un **Calendario de Pagos** pactado, de forma que se dé cumplimiento a la prioridad exigida en el pago de estas obligaciones atrasadas y sea beneficioso para la propia administración y factible su cumplimiento. Estas tres actuaciones señaladas han de ajus-

tarse optimamente porque es necesario, antes de elaborar el presupuesto de tesorería, conocer el calendario de pagos y el plan de inversiones.

Otro instrumento que podríamos haber analizado con la finalidad de incidir en la mejora de la situación económico-financiera de la administración local, es la utilización de la **Caja Unica** como mecanismo de recorte de gastos financieros. Esta propuesta no ha sido objeto de análisis en esta ocasión, ya que su estudio será tema para un futuro trabajo.

En último lugar, la Central de Información de Riesgos, organismo que en la actualidad está funcionando y recogiendo información sobre las operaciones crediticias concertadas por las entidades locales, debe actuar señalando aquellas corporaciones que atienden las obligaciones a sus vencimientos, y facilitar la distinción de la gestión responsable de municipios que así la desarrollan, de aquellos otros que mantienen una ejecución del gasto público municipal poco rigurosa, y en algunos casos *alegre*, alejada de los niveles de responsabilidad que un gestor público debe asumir. ■

*Para salir del estancamiento hay que aplicar medidas de política financiera que reduzcan los costes y saneen los ayuntamientos*

## **Bibliografía**

- González Pérez, J.M. y Salvador Villar, J.E. "El sistema de financiación de los Ayuntamientos". AUDITORIA PUBLICA, Nº 4. Enero 1996.

- Carmona Ruiz, R. "El modelo de financiación de las corporaciones locales". AUDITORIA PUBLICA, Nº 2. Julio 1995.

- Rodríguez Bueno, M.A. "La tutela financiera de los entes locales". EL CONSULTOR. Nº 5. 1996.

- Ley 39/88, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.

- Ley 3/94, de 3 de febrero, de Cooperación al Saneamiento y Mejora de las Haciendas Municipales Canarias.

- Decreto 238/1988, de 21 de junio, por el que se aprueban medidas de saneamiento de las haciendas de la entidades locales territoriales de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

- Decreto 461/1994, de 7 de diciembre, por el que se aprueban medidas extraordinarias para el saneamiento financiero de los ayuntamientos de Andalucía. (Gobierno de Andalucía).

- Decreto 199/1993, de 2 de junio, que aprobó el Plan de Saneamiento Financiero para la distribución del Fondo de Cooperación local. (Gobierno de Canarias).