

Las operaciones financieras de las entidades locales

Enric Espina i Vázquez

Supervisor de la Sindicatura de Comptes de Catalunya

La Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (LMFAOS), en su artículo 139, básicamente, introduce importantes modificaciones en el Capítulo VII del Título I de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL), relativo a las operaciones de crédito.

El objetivo de tales alteraciones es ayudar a cumplir los criterios de convergencia acordados por la Unión Europea, en cuanto a las cifras de déficit de las distintas Administraciones Públicas, mediante una mayor limitación y la introducción de nuevos controles en materia de endeudamiento de las entidades locales.

Se parte del supuesto que el freno al recurso del crédito, aparte de aminorar su nivel de crecimiento, moderará el volumen de la inversión y, consiguientemente, en una fase posterior, la del gasto corriente. De esta manera, se espera generar un mayor ahorro en el Sector Público Local que redunde en beneficio de su nivel de déficit no financiero.

Una de las principales virtudes de las disposiciones que se introducen es la de considerar más estrechamente la idea de Sector Público Local al incorporar, dentro de su ámbito, el endeudamiento de las sociedades mercantiles participadas íntegramente por las entidades locales.

Se introduce también la variable *ahorro neto* a efectos de que, según cuál sea el volumen de ese ahorro, determinadas operaciones de crédito requieran autorización previa y la elaboración de planes de saneamiento financiero.

La concesión de dichas autorizaciones, en general, atenderán más a factores de cuál pueda ser la situación económico-financiera de la entidad solicitante, su nivel de ahorro, cuantía del remanente de tesorería libre, posible evolución futura, plan de saneamiento financiero, etc., mientras que pierde importancia relativa el *índice legal de carga financiera* del 25%.

Se reconoce implícitamente el exceso del límite anterior del 35% sobre los ingresos corrientes en que, como máximo, las entidades locales podían concertar operaciones de tesorería con vencimiento inferior a un año. El límite actual se sitúa en el 30%, cuando el proyecto inicial preveía reducirlo a un 25%.

A su vez, y por el abuso que se ha hecho de este recurso, se ofrece una vía de solución para consolidar deuda a corto plazo en deuda a largo plazo. Medida que es perfectamente justificable desde un punto de vista económico, para restituir un correcto perfil de la deuda de las entidades locales, pero cuyo origen proviene de la incorrecta utilización que se ha estado haciendo de la apelación al crédito a corto plazo por parte de esas entidades.

Sin embargo, y a pesar de los avances que puedan suponer todas estas innovaciones, su inmediata aplicación práctica adolece de múltiples problemas, llegando a la conclusión final de que se requerirá una reglamentación de desarrollo posterior por las múltiples dificultades de interpretación que conllevan esas disposiciones.

A continuación se comentan los cambios introducidos en la LRHL y aquellos otros que se echan en falta. Las referencias, en general, siguen el orden correlativo de la numera-

ción del articulado que se ha visto modificado; si bien, como podrá observarse, dicha secuencia no facilita en extremo su comprensión.

Organismos autónomos y sociedades mercantiles de capital íntegramente local

En los artículos 49 y 50.1 de la LRHL, cuando se hace referencia a la posibilidad que tienen las entidades locales de concertar operaciones de crédito en todas sus modalidades con toda clase de entidades de crédito y que, para la financiación de sus inversiones, podrán acudir al crédito público y privado, a medio y largo plazo, en cualquiera de sus formas, esa referencia se amplía a sus organismos autónomos y sociedades mercantiles de capital íntegramente local, quedando sujetos a los términos previstos en la LRHL.

El concepto de *sociedad mercantil de capital íntegramente local*, mientras no participen en su capital determinadas formas consorciales, en principio, no presenta ningún problema. El problema podrá surgir a partir del momento en que en el capital de la sociedad, aún siendo íntegramente local, llegue a participar más de una entidad local. La sociedad mercantil prevista por el artículo 103 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL), como una de las posibles formas de gestión directa de los servicios locales, cuyo capital social deberá ser aportado íntegramente por "la" entidad local, no deja de ser un caso particular de las de capital íntegramente local.

Ahorro bruto y ahorro neto

En el artículo 50.5 de la LRHL se introduce el concepto de *ahorro bruto y ahorro neto* a efectos de ser una variable a tener en cuenta a la hora de determinar las posibilidades de endeudamiento a largo plazo de

las entidades locales, sus organismos autónomos y las sociedades mercantiles de capital íntegramente local.

En un principio, dicha posibilidad de endeudamiento no existirá si su ahorro negativo, calculado en el último ejercicio, supera el 2% de los ingresos corrientes liquidados o de los ingresos por naturaleza vinculados a la explotación, excluidas, en este último supuesto, las dotaciones para la amortización de activos.

No obstante, dicho límite podrá elevarse hasta el 7% a condición de que por el pleno de la respectiva corporación se apruebe un plan de saneamiento financiero a un plazo no superior a tres años, que permita como mínimo ajustar el ahorro neto al margen del 2% antes señalado. Con posterioridad, veremos que esta excepción no es la única y que, en este caso, adicionalmente requerirá también autorización de los límites de endeudamiento admisibles por parte del órgano que tenga reconocida la competencia de tutela financiera sobre las entidades locales.

Para obtener el ahorro neto a partir del ahorro bruto, las modificaciones introducidas distinguen dos casos: el de las entidades locales y sus organismos autónomos administrativos y el de los organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo -es decir, los no administrativos-, y las sociedades mercantiles.

En el primer caso se determinará el ahorro bruto por *la diferencia entre ingresos y gastos corrientes* (Capítulos 1 al 5), excluyendo de los ingresos las contribuciones especiales (artículo 36) y cualquier otro que no tenga la naturaleza de ingreso

corriente (por ejemplo, las cuotas de urbanización, concepto 396). De los gastos deben excluirse todos los gastos financieros (Capítulo 3) -lo cual produce un efecto de sobrevaloración del ahorro respecto a la situación anterior- y cualquier otro *recurso* -aquí existe un claro error cuando debe referirse a gasto- que no tenga la naturaleza de corriente.

Para obtener el ahorro neto, el ahorro bruto debe minorarse con el importe de una *anualidad teórica de amortización*, incluidos los intereses y cuotas de amortización de capital, de cada uno de los préstamos a largo plazo pendientes de reembolso, así como la de la operación proyectada, calculadas en todo caso *en términos constantes*, cualquiera que sea la modalidad y condiciones de cada operación.

Este concepto de anualidad teórica -el de *amortización* es inapropiado-, aun siendo clave a efectos del cálculo de la carga financiera, presenta un problema importante de indefinición en cuanto a su cálculo que ha de ser en *términos constantes* sin mayor concreción. Por otra parte, dicha anualidad no incluye los gastos de emisión o formalización, modificación y cancelación de las operaciones financieras contraídas o a contraer.

En el segundo caso, el ahorro bruto de los organismos autónomos no administrativos se identifica con el *resultado corriente del ejercicio*, excluidas las dotaciones para la amortización de activos y los intereses de préstamos y empréstitos, deducido de la contabilidad financiera. Por lo tanto, no se consideran los resultados extraordinarios, los de la cartera de valores y los obtenidos por modificaciones de ejercicios cerrados.

LEY REGULADORA DE LAS HACIENDAS LOCALES

LEY 30/1985, de 28 de diciembre
(BOE núm. 322, de 31 de diciembre; corrección de errores en 31/85 núm. 187, de 14 de agosto de 1985)

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En cualquier democracia moderna, la autonomía local es un principio básico y esencialmente aplicable a los municipios. Este principio, que constituye el fundamento de la autonomía local, se ha ido desarrollando y fortaleciendo a lo largo de la historia. En España, la autonomía local ha sido reconocida en la Constitución de 1978, que establece en su artículo 141 el principio de autonomía local y en su artículo 157 el principio de descentralización administrativa.

La Ley reguladora de las Haciendas Locales, que se promulgó el día 29 de diciembre de 1985, es una ley que tiene por objeto regular el régimen económico de las Haciendas Locales. Esta ley, que se promulgó el día 29 de diciembre de 1985, es una ley que tiene por objeto regular el régimen económico de las Haciendas Locales. Esta ley, que se promulgó el día 29 de diciembre de 1985, es una ley que tiene por objeto regular el régimen económico de las Haciendas Locales.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente texto tiene por objeto regular el régimen económico de las Haciendas Locales. Este texto, que se promulgó el día 29 de diciembre de 1985, es un texto que tiene por objeto regular el régimen económico de las Haciendas Locales.

La Ley reguladora de las Haciendas Locales, que se promulgó el día 29 de diciembre de 1985, es una ley que tiene por objeto regular el régimen económico de las Haciendas Locales. Esta ley, que se promulgó el día 29 de diciembre de 1985, es una ley que tiene por objeto regular el régimen económico de las Haciendas Locales.

El ahorro bruto de las sociedades mercantiles se identifica con los resultados de la actividad ordinaria, excluidas las dotaciones para la amortización de activos y los intereses de préstamos y empréstitos. Por lo tanto, tampoco se consideran los resultados extraordinarios y todo ello antes de deducir los impuestos.

En estos casos el ahorro neto se debe obtener minorando el ahorro bruto con el montante de las *anualidades corrientes de amortización* de los préstamos y empréstitos en la forma señalada anteriormente. Aquí se ha añadido la variante de *anualidades corrientes* sin ninguna justificación, cuando ya disponíamos de la calificación de *teóricas*, y todo ello sin dejar de prescindir de la innecesaria muletilla de *amortización*.

A efectos del cálculo del índice o porcentaje de ahorro neto hasta aquí tan solo se ha tratado del numerador del cociente. En cuanto al denominador, también debe hacerse la doble distinción entre *ente local* y *organismo autónomo administrativo*, por una parte, y *organismo autónomo no administrativo* y *sociedad mercantil*, por otra.

En el primer caso, la base de referencia para el cálculo del porcentaje es el de los *ingresos corrientes liquidados* que, atendiendo a su literalidad, no pueden ser otros que los del Capítulo 1 al 5 de ingresos. Sin embargo, ello choca con el concepto empleado a la hora de calcular el numerador, en donde no se han considerado todos los ingresos corrientes liquidados.

En el segundo caso, la base de referencia son los *ingresos por naturaleza vinculados a la explotación*. Al encontrarnos aquí en el ámbito de la contabilidad financiera, resulta que hay una indefinición en el caso de los organismos autónomos no administrativos para determinar qué cuentas del Grupo 7 de ventas e ingresos por naturaleza puedan considerarse vinculados a la explotación. En el caso de las sociedades mercantiles este aspecto queda resuelto atendiendo al modelo de la cuenta de pérdidas y ganancias del

plan general contable. En ambos casos, *de dichos ingresos deben excluirse las dotaciones para amortización de activos*, lo cual deberá merecer alguna explicación adicional de cómo excluir gastos de ingresos.

En todos los supuestos, el cálculo del indicador de ahorro neto, expresado como un porcentaje sobre los ingresos corrientes o sobre los vinculados a la explotación, se efectúa en forma individualizada para la entidad local, sus organismos autónomos y sociedades mercantiles de capital íntegramente local. Aquí no debe efectuarse ningún tipo de consolidación contable. Los efectos y medidas a emprender, según sea en cada caso su ahorro neto, se dan exclusivamente a nivel de cada ente.

En conclusión, este artículo 50.5 de la LRHL deberá ser objeto de una mayor concreción por lo que respecta a la definición de qué ingresos y qué gastos corrientes puedan tener la naturaleza de no corriente (¿se está pensando en gastos con financiación afectada vía subvenciones o en gastos por obras realizadas por la propia administración, por ejemplo?). En cuanto a la forma de cálculo de la anualidad teórica en términos constantes deberá aparecer una reglamentación posterior. Por último, respecto a los términos del denominador del *índice de ahorro neto* es conveniente, también, que se resuelvan las dudas que se plantean.

Operaciones de refinanciación o de cobertura de riesgos

Los límites del artículo 50.5 de la LRHL, relativos al nivel ahorro, de acuerdo con la nueva previsión del artículo 50.6 de la LRHL, no actúan cuando se trata de una operación de refinanciación de un crédito a largo plazo ya preexistente con el objeto de disminuir la carga financiera o bien cuando con la nueva operación se pretenda disminuir su riesgo, ya sea por el tipo de cambio o por el tipo de interés.

Superación del límite máximo de ahorro negativo

El artículo 50.7 prevé que cuando una entidad local, un organismo autónomo local o una sociedad mercantil de capital íntegramente local supere el límite de ahorro neto negativo del 7%, tan sólo podrá acudir a la concertación de cualquier operación de crédito si el Pleno aprueba un plan de saneamiento financiero a un plazo no superior a seis años; plan que ha de ser elevado al órgano competente (se sobreentiende a efectos de tutela financiera) para que éste autorice los límites de endeudamiento admisibles.

Compromisos de gasto condicionados

De acuerdo con el artículo 50.8 de la LRHL, la efectividad de los compromisos de gasto (fase D del gasto) vinculados a la obtención de ingresos provenientes de operaciones de crédito estará condicionada a la autorización previa de la operación de crédito por parte del órgano competente en materia de tutela financiera, siempre que dicha autorización sea preceptiva.

Sin embargo, en mi opinión, esta innovación introducida se ve superada a la vista de la restricción aún más fuerte que impone la modificación del artículo 154.6.b) de la LRHL, que hace el artículo 140 de la LMFAOS, sobre disponibilidad de los créditos presupuestarios, indicando que quedarán condicionados a la concesión de las autorizaciones previstas en el artículo 54.2 de la LRHL, en el caso que existan previsiones iniciales dentro del Capítulo 9 del estado de ingresos.

La restricción sobre la disponibilidad de los créditos presupuestarios -fase, en todo caso, previa incluso a la A, de la autorización del gasto- es mucho más fuerte que la prevista sobre la del compromiso del gasto. En todo caso, aquella restricción, al parecer, tan sólo actúa si existe previsión inicial en el Capítulo 9 de ingresos; en cambio, si es pro-

ducto de una modificación presupuestaria tal restricción no le alcanzaría. Una complicación más, difícil de explicar.

Límite de las operaciones de tesorería

El límite máximo hasta el cual las entidades locales podrán concertar operaciones de tesorería, en su conjunto, se rebaja a un 30% de sus ingresos liquidados por operaciones corrientes en el último ejercicio liquidado, de acuerdo con el artículo 52 de la LRHL. En este caso, lo que merece ser objeto de comentario es precisamente lo que no cambia.

Por un lado, la referencia a las entidades locales no se ve ampliada a sus organismos autónomos y sociedades mercantiles de capital íntegramente local, como sucede en otros artículos modificados. La anterior referencia del artículo 55 de la LRHL a la posibilidad de los organismos autónomos de *poder concertar operaciones de crédito de acuerdo con las condiciones establecidas en los artículos precedentes ha sido suprimida.*

Con la nueva redacción del artículo 55 de la LRHL los organismos autónomos y sociedades mercantiles de capital íntegramente local desde luego que podrán seguir concertando operaciones de crédito, lo que ya no queda claro en particular

son algunos aspectos de la regulación (límites, tutela, etc.) de las operaciones de tesorería para ambos tipos de entes.

Por otro lado, la referencia a *los ingresos liquidados por operaciones corrientes en el último ejercicio* no se ha visto substituida por la *del ejercicio anterior o, en defecto, del inmediato precedente a este último*, como cabría esperar para ser coherente con otros cambios efectuados en el mismo sentido en otros artículos. Que *los ingresos* sean los *liquidados por operaciones corrientes*, Capítulos 1 al 5, sin efectuar ninguna deducción supone otra diferencia respecto de los considerados a efectos del cálculo del ahorro bruto y, quizás, del índice de carga financiera.

Naturaleza de las operaciones de crédito

En la nueva redacción del artículo 53.1 de la LRHL se trata de la naturaleza de las operaciones de crédito, remitiéndose al artículo 3.1.k) de la LCAP. Dicho artículo, que también se ha visto modificado por la LMFAOS, excluye del ámbito de la LCAP a los contratos de préstamo, crédito u otros de naturaleza análoga.

Sin embargo, de acuerdo con el artículo 3.2 de la misma LCAP, las operaciones de crédito a formalizar por las Administraciones Públicas, aún quedando excluidas de la LCAP, se regularán por sus normas especiales, con aplicación de los mismos principios de la LCAP para resolver las dudas y lagunas que se puedan presentar. Estas normas especiales, en principio, se entiende que no pueden ser otras que el código de comercio y el resto de la legislación mercantil aplicable al caso.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 9 de la LCAP, los contratos privados de las Administraciones Públicas se registrarán: en cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas administrativas



específicas, por la LCAP y sus disposiciones de desarrollo, y en cuanto a sus efectos y extinción, por las normas de derecho privado.

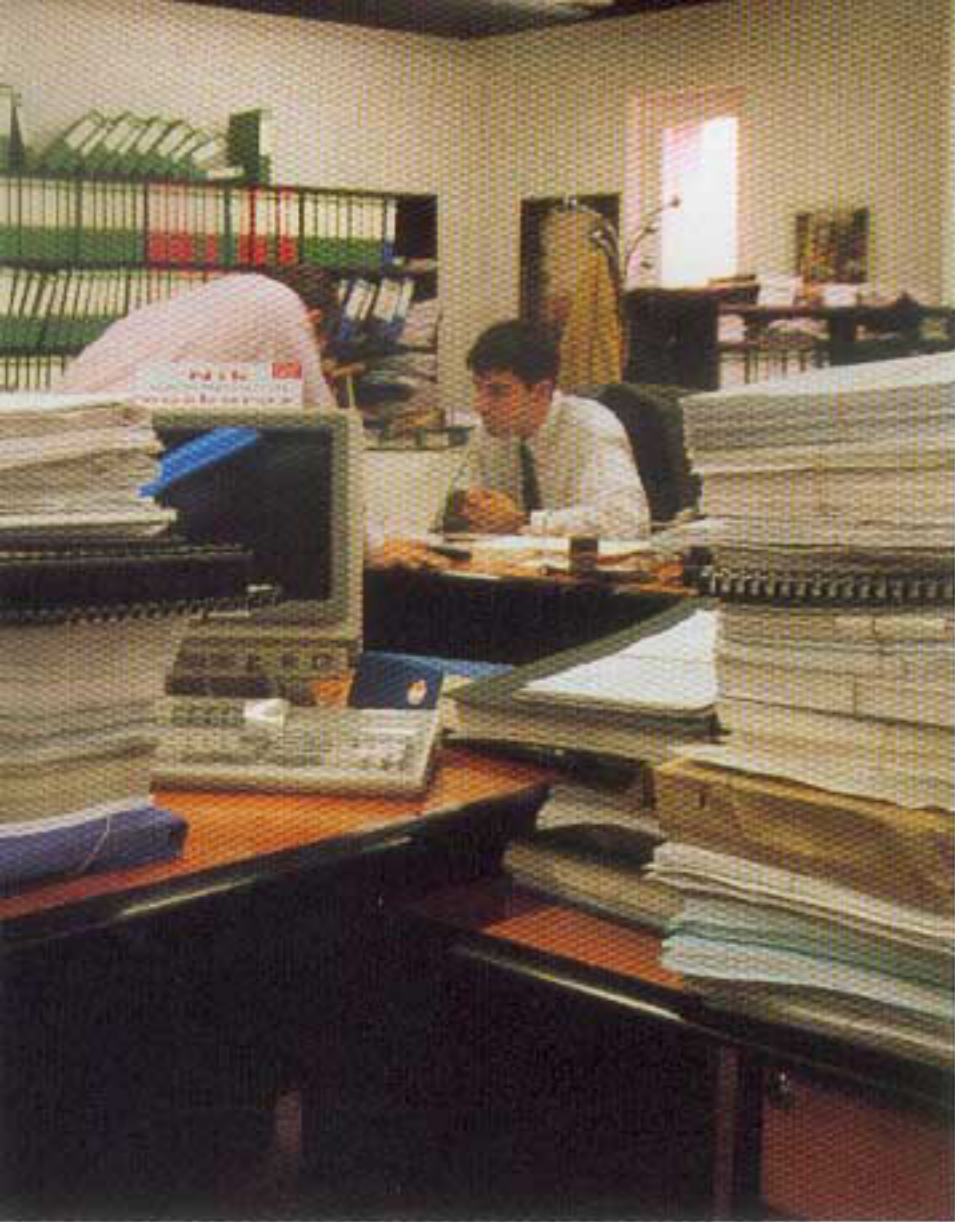
La singularidad de la redacción del nuevo texto introducido en el artículo 53.1 de la LRHL no parece que aporte gran cosa de nuevo en ninguno de sus dos párrafos, dado que todas las operaciones de crédito que puedan concertar las entidades locales, tanto si es por préstamos a largo plazo, como si lo es para operaciones de tesorería, todas ellas han de estar forzosa-mente vinculadas a la gestión del presupuesto, ya sea en sus previsiones iniciales o en las definitivas, ya sea por su principal y/o por sus gastos financieros.

En todo caso, dicho artículo 53.1 impone que cualquier modificación presupuestaria que pudiese implicar la concertación de este tipo de operaciones en el desarrollo del ejercicio, exigiría que fuese acordada por el Pleno de la corporación.

Aprobación de las operaciones de crédito

De acuerdo con el nuevo redactado del artículo 53.2 de la LRHL la concertación o modificación de cualesquiera operaciones deberá acordarse por el Pleno de la corporación, previo informe de la Intervención. Aquí se ha deslizado un nuevo error, ya que en su primer párrafo lo que antes era *La concertación de toda clase de operaciones de crédito...* se ha transformado en *La concertación o modificación de cuales-*

*El freno al recurso
del crédito
moderará el
volumen de la
inversión y del
gasto corriente*



quiera operaciones... Sin más. Lo cual, como es obvio, debería subsanarse.

En el caso particular de tratarse de operaciones de tesorería, su aprobación corresponderá al Presidente de la corporación con las limitaciones siguientes: que individualmente cada operación no supere el límite del 5% de los ingresos por operaciones corrientes deducidos de la liquidación presupuestaria del ejercicio anterior o, en defecto, del inmediato precedente a este último; y que, en su conjunto, las aprobadas por el presidente de la corporación no superen el 15% de los ingresos de referencia.

Si no se cumple alguno de estos requisitos y mientras no se supere el límite máximo del 30%, las autorizaciones del resto de operaciones de tesorería corresponderán al Pleno de la corporación.

Tutela financiera

El artículo 54 de la LRHL trata del régimen de autorización de las distintas operaciones de crédito. En cuanto al tema de las competencias referentes a la tutela financiera de las corporaciones locales, las modificaciones no son, en principio, substantivas.

De acuerdo con el artículo 54.2 de la LRHL, la concertación de créditos a largo plazo y la concesión de avales, en general, exigirá la autorización del órgano competente en la materia: la comunidad autónoma, si la tiene atribuida en su estatuto y si no, el Ministerio de Economía y Hacienda.

Y según el artículo 54.1 de la LRHL, en todo caso, precisarán de la autorización del Ministerio de Economía y Hacienda las operaciones de crédito a formalizar con el exterior y las instrumentadas mediante emisión de deuda u otra apelación al crédito público, sin perjuicio en estos casos de estar sujetas a la Ley 24/1988, de 28 de julio, del mercado de valores.

En referencia a este último supuesto se ha desaprovechado la ocasión para indicar que se trata de la inclusión de autorizaciones adicionales y distintas a las de tutela financiera, en todo caso, basadas en las competencias exclusivas reconocidas al Estado en el artículo 149.1 de la Constitución, sobre las materias 11ª, 13ª y 14ª citadas en este artículo y, por lo tanto, concurrentes con las posibles competencias exclusivas en materia de régimen local reconocidas en diversos estatutos de comunidades autónomas.

La autorización de las operaciones de crédito reguladas en el artículo 54 de la LRHL a las que se ha hecho referencia, atenderá aún más a la situación económica en que se encuentre la entidad, organismos autónomos o sociedad mercantil local peticionarios, incluyendo nuevos factores como son el ahorro neto, el remanente de tesorería o la existencia de un plan de saneamiento financiero, según sea el caso.

Sin embargo, no podemos olvidar que el cálculo del ahorro neto y del remanente de tesorería tan sólo adquieren su verdadero sentido si vienen referidos al cierre de algún ejercicio.

Por otro lado, las operaciones a concertar en el exterior y la apelación al crédito público, más que en función de la situación subjetiva de la entidad solicitante, la autorización del Ministerio se otorga en función de las necesidades de financiación del propio Estado en el mercado exterior y de sus emisiones en el mercado de deuda pública, así como por otras razones de política monetaria y financiera.

Aprobación del presupuesto

El mismo artículo 54.2 de la LRHL introduce un nuevo requisito para la concertación de cualquiera de las modalidades de crédito previstas en la LRHL, exceptuando la prevista en su artículo 130 (anticipos por recaudación delegada), y es que la corporación o entidad correspondiente disponga del presupuesto aprobado para el ejercicio en curso.

La exigencia introducida parece excesiva dado que ninguna entidad local se queda sin presupuesto con el que operar por la entrada en vigor de la prórroga presupuestaria, que es automática y no excepcional, prevista y regulada por la propia LRHL.

Las posibilidades que se ofrecen en el mismo artículo 54.2, en el caso de no poder cumplir con dicho requisito, no son más que una nueva complicación añadida y que amplía la ya de por sí prolija regulación en la materia.

En todo caso, y como norma general, más valdría haber reforzado con medidas adicionales la exigencia de que las liquidaciones presupuestarias y el cierre de las cuentas anuales se practicasen estrictamente dentro de los términos previstos por la legislación vigente. Este es un problema más grave y extendido que el anterior y que dificulta el análisis y seguimiento de las operaciones de crédito en el Sector Local.

Condiciones para requerir autorización

Como excepción al criterio general indicado en el artículo 54.2 de la LRHL, el artículo 54.3 prevé que las entidades locales no precisarán autorización para concertar o modificar operaciones a largo plazo en cualquiera de los dos supuestos siguientes: operación inferior al 5% de los recursos liquidados por operaciones corrientes de la liquidación del ejercicio anterior o, en su defecto, del inmediato precedente a este último; operaciones destinadas a financiar obras y servicios incluidos

en planes provinciales y programas de cooperación económica local debidamente aprobados.

Para ser coherentes con la introducción de la posibilidad de modificar, además de concertar operaciones, en los artículos 54.1 y 54.2 se tendría que haber hecho lo mismo. A su vez, aquí de nuevo se utiliza el concepto de *recursos liquidados por operaciones corrientes*; es decir, los Capítulos 1 al 5 de ingresos, sin practicar ninguna deducción, a diferencia de lo hecho en el cálculo del ahorro neto y, quizás, del índice de carga financiera.

En todo caso, los dos supuestos excepcionados de la regla general descritos en el primer párrafo de este apartado también deberán ser objeto de autorización si se dan algunas de las situaciones siguientes: que la carga financiera anual derivada de la suma de las operaciones vigentes y la proyectada excede del 25% de los recursos liquidados calculados en la forma anteriormente señalada; o que se produzca alguna de las circunstancias señaladas en el párrafo cuarto del apartado 5 o en el apartado 7, ambos del artículo 50.

La expresión *...de los recursos liquidados calculados en la forma anteriormente señalada...* es una indefinición más, ya que se ha perdido la referencia a cuándo se ha producido ese señalamiento. Y este

La regulación de las operaciones financieras de las entidades locales requiere una reglamentación para aclarar su complejidad interpretativa

concepto es clave para calcular el índice de carga financiera. Si se trata de los ingresos corrientes deducidos de la liquidación presupuestaria del ejercicio anterior o, en su defecto, del inmediato precedente a este último, tendremos resuelto el problema para las entidades sujetas a la contabilidad presupuestaria; no así para las sociedades mercantiles y, probablemente tampoco, para los organismos autónomos no administrativos, porque sus deudas pueden computar a efectos de su cálculo como se verá más tarde.

Las circunstancias señaladas en el párrafo cuarto del apartado 5 y en el apartado 7 del artículo 50 son las relativas a darse un ahorro neto negativo comprendido entre un 2% y un 7%, en el primer caso, y superior a ese 7%, en el segundo caso. Por lo tanto, no sólo es necesario la elaboración de un plan financiero en ambos supuestos, sino que también lo es la obtención de la autorización de los límites admisibles de endeudamiento que se puedan alcanzar y que la debe dar el órgano competente en materia de tutela financiera.

A las comunidades autónomas que tengan reconocido en su estatuto competencias en materia de régimen local y tutela financiera, es recomendable que reglamentariamente obliguen a los entes locales de su ámbito a facilitar la información de todas aquellas operaciones de crédito que formalicen aunque no precisen de autorización previa, tal y como ya se prevé para la Administración del Estado en el artículo 54.3 de la LRHL.

Carga financiera

En cuanto al concepto de *carga financiera* utilizado en el artículo 54 de la LRHL, el artículo 54.4 indica que se entenderá por tal a la suma de las anualidades corrientes de amortización de las operaciones de crédito formalizadas o avaladas, con excepción de las operaciones de tesorería, calculadas en la forma prevista en el artículo 50.5 de la LRHL.

Aquí de nuevo nos encontramos con la poco afortunada utilización del término anualidades corrientes de amortización (¿corrientes o teóricas? ¿de amortización?) y lo que es más importante, su indefinición, ya que en ese artículo 50.5 de la LRHL, al que se nos remite de nuevo, no da la solución al tema, sino que la complica al decir que serán calculadas en todo caso en términos constantes sin indicar la fórmula de cálculo.

En relación a la redacción anterior de cómo se definía la carga financiera, en su cálculo ahora se prescinde del coste de las comisiones correspondientes a las operaciones de crédito formalizadas o avaladas, con lo cual cabe preguntarse si tal omisión es deliberada o no.

Así mismo, sería necesario que se aclare la forma en cómo computan las operaciones avaladas a efectos del cálculo de la carga financiera. Mientras esto no se haga, parece que lo más aconsejable es computar el riesgo que representan estas operaciones como un pasivo propio a incorporar en el cálculo de la anualidad teórica, incluyendo el principal y los intereses avalados referidos exclusivamente a este período.

Provisiones a cargo del remanente de tesorería

De acuerdo con el nuevo literal del artículo 54.5 de la LRHL, *en el caso de créditos u otras operaciones financieras que, por haberse concertado en divisas o con tipos de interés variables o amplios períodos de carencia, que supongan un diferimiento de la carga financiera superior a 2 años, deberá efectuarse una imputación anual de los correspondientes gastos financieros mediante la dotación material de provisiones con cargo al remanente de tesorería en orden a la futura evolución de las cargas financieras o con arreglo a otros criterios que, en su caso, se fijen reglamentariamente.*

Por mi parte, la verdad, si me dan a escoger, prefiero actuar con arreglo a otros criterios que, en su caso, deberé esperar a que se fijen reglamentariamente. A partir de ese momento, quizás pueda verse cómo hacerlo. Ahora tan sólo se entrevé. Es loable que se pretenda introducir una medida más de prudencia contable, pero hace falta que se concrete en una norma de desarrollo posterior y que se relacione con las reglas de la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local-ICAL.

Como avance respecto a la versión anterior hay que apuntar la concreción de lo que se entiende por *amplios períodos de carencia* que supongan un diferimiento de la carga financiera al fijarlo en dos años.

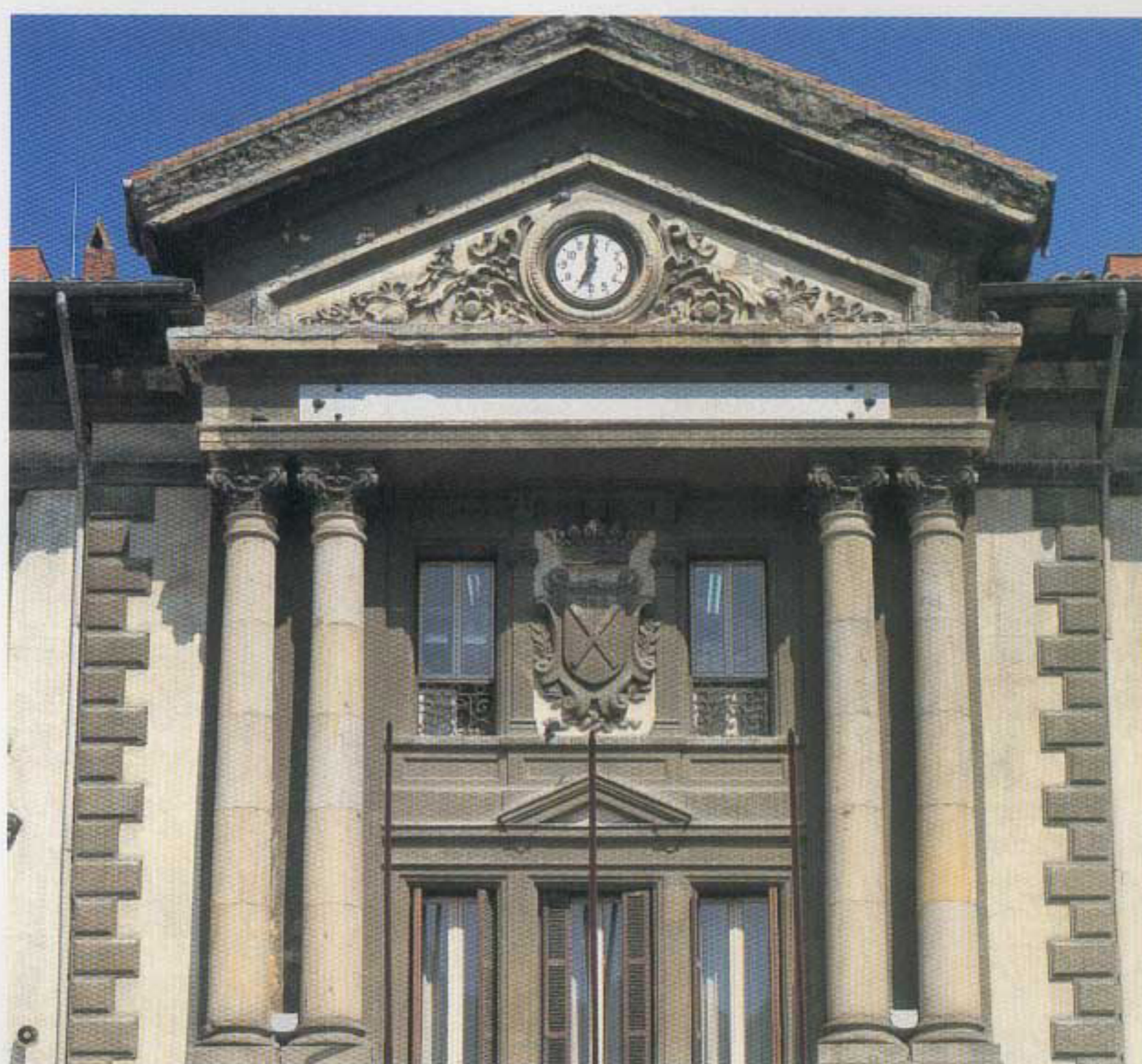
Autorizaciones previstas

La modificación del artículo 55 de la LRHL incorpora a las sociedades mercantiles locales, además de los organismos autónomos, a efectos de precisar la previa autorización del Pleno de la corporación e informe de la Intervención para la concertación de operaciones de crédito, pero se ha dejado de indicar que lo sean en las condiciones establecidas en los artículos precedentes.

Aquí me asalta la duda de si organismos autónomos y, ahora también las sociedades mercantiles, por ejemplo, se encuentran sujetos o no a las autorizaciones previstas en el artículo 54 de la LRHL.

Si se recurre al artículo 49 de la misma LRHL, tanto los unos como las otras pueden concertar operaciones de crédito en todas sus modalidades con toda clase de entidades de crédito, pero siempre en los términos previstos en esta ley. Se podría entenderse perfectamente que sí.

Abundando en el mismo sentido, en el artículo 54.2 se indica que para el otorgamiento de la autorización se atenderá a la situación económica de la entidad, organismos autónomos o sociedad mercantil



local peticionarios. Se refuerza la tesis de que todos ellos están sujetos a la tutela financiera, ya sea por emisión de deuda o préstamos y créditos a largo plazo, incluso los avales a prestar; mientras que debería aclararse la cuestión de las operaciones a corto plazo.

Sin embargo, dicha conclusión nos agudiza el problema, ya apuntado anteriormente, del cálculo del índice de carga financiera, en concreto su denominador, para el caso de los organismos autónomos no administrativos y las sociedades mercantiles de capital íntegramente local.

No hay duda de que, conforme con el artículo 55 de la LRHL y a efectos del cálculo de la carga financiera de la entidad local, se deben tener en cuenta los créditos concertados por sus organismos autónomos y sociedades mercantiles de capital íntegramente local, con la condición de que organismos y sociedades tengan por finalidad la gestión directa de servicios públicos locales y que, en el caso particular de sociedades cuyo capital pertenezca íntegramente a la respectiva

corporación, se excluyan las operaciones de crédito garantizadas con la constitución de garantías reales ejecutables con arreglo a la ley.

El inciso referente a las sociedades mercantiles cuyo capital pertenezca íntegramente a la respectiva corporación, nos vuelve a recordar el tema planteado al inicio de que éste es un caso particular del de las sociedades mercantiles de capital íntegramente local.

En el caso de que una entidad local deba efectuar el cálculo de su índice de carga financiera y se encuentre en el supuesto regulado por este artículo 55 de la LRHL deberá efectuarlo según los datos que se deriven de la consolidación de los correspondientes estados financieros.

A su vez, si son los organismos autónomos o las sociedades mercantiles locales los que ante una operación de crédito requieran calcular dicho índice, se deberá entender que también lo computarán en términos consolidados a efectos de que sea autorizada por el Pleno de la corporación, previo informe de la

Intervención. En caso de que proceda, se supone que será la entidad local la que deberá solicitar la correspondiente autorización al órgano competente en materia de tutela financiera.

Los problemas que plantea la consolidación ya fueron tratados en un artículo precedente en esta misma revista (AUDITORIA PUBLICA nº 9 - marzo 97). En todo caso, es una cuestión lo suficientemente importante como para que se efectuó un futuro desarrollo reglamentario.

Central de información de riesgos

El artículo 56 de la LRHL no se ha visto modificado en esta ocasión, pero parece claro que no podrá tardar mucho en serlo.

En estos momentos ya es cuestionable que un registro de datos de carácter público, como el de la Central de Información de Riesgos, que se provee de la información que facilitan bancos, cajas de ahorros y Administraciones Públicas sobre las distintas operaciones de crédito concertadas por los entes locales y la carga financiera que supongan, resida en el Banco de Crédito Local de España.

Esta entidad pertenece a un grupo bancario, Argentaria, que en la actualidad se encuentra en proceso de privatización y que a efectos de la clasificación del crédito que otorga, desde mediados de 1994 ya no se tipifica como público.

Las posibilidades previsibles de cambio son dos: que esta función se traslade al Banco de España o que se traspase al mismo Ministerio de Economía y Hacienda.

Consolidación de deuda

La disposición transitoria 5ª de la LMFAOS autoriza la consolidación a largo plazo de las operaciones de tesorería suscritas por las entidades locales *hasta el límite del 58% de las*

pólizas o créditos pendientes de reembolso a 1 de enero de 1997.

Aquí el problema reside en la base sobre la cual aplicar dicho porcentaje. ¿Se refiere estrictamente al saldo acreedor a esa fecha o a la cifra que, como máximo, se pueda disponer de crédito por las operaciones vigentes en ese mismo momento? Entiendo que, por la poca significancia del saldo dispuesto en una fecha dada, la solución tendría que haber sido la de tomar como base la del crédito concertado, aunque no estuviera totalmente dispuesto, vigente a esa fecha.

La previsión que hace la misma disposición transitoria 5ª, en el sentido de que los mayores márgenes de endeudamiento a corto plazo que se generen por la aplicación del supuesto anterior redunden en beneficio del Estado, puede ser más voluntarista que efectiva.

Por otra parte, la referencia que se hace en el último párrafo de la disposición relativa al artículo 80 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997, más bien parece que debiera ser la del artículo 81.

Planes de saneamiento financiero

Esta cuestión es tratada en la disposición transitoria 6ª de la LMFAOS la cual prorroga la disposición transitoria 4ª de la ley 22/1993, de 29 de diciembre, realizando algunas adaptaciones y modificaciones.

La disposición permite sanear el remanente de tesorería libre negativo que se aflore hasta la fecha del 31 de diciembre de 1996, mediante la aprobación de un plan financiero que no puede dilatarse más allá del 31 de diciembre de 1998 y cuyas actuaciones no podrán sobrepasar la fecha límite del 31 de diciembre del año 2000. Es requisito indispensable que no se generen más remanentes negativos a partir del 1 de enero de 1997.

Los planes de saneamiento financiero son lo suficientemente importantes como para ser tratados singularmente en otra ocasión. Sin embargo, esta es una cuestión que, a buen seguro, en nuestros propios informes de fiscalización, según cual sea la situación económica y financiera del ente local objeto del trabajo, ya se vienen recomendando medidas en ese sentido con antelación a que hayan surgido dichas disposiciones.

Lo que, desde luego queda claro es que los planes financieros de saneamiento han de ser considerados como un avance en el intento de imprimir un mayor rigor en la gestión de los entes locales, a la vez que son una alternativa más flexible a las medidas previstas en el artículo 174 de la LRHL, aunque sea transitoria.

Conclusión

Los problemas que plantean las modificaciones incorporadas en la regulación de las operaciones financieras de las entidades locales han sido suficientemente tratados como para concluir que su complejidad interpretativa requiere un desarrollo reglamentario posterior y urgente.

Dicho esto y con ánimo de positivizar la visión de los cambios introducidos es de resaltar el intento de limitar el endeudamiento local, contemplado con un enfoque global, incluyendo sus entes dependientes, facilitando la reestructuración de esta deuda para que encuentre un reequilibrio entre el corto y el largo plazo, y dando mayores alternativas para sanear las finanzas locales mediante la puesta en marcha de los denominados planes financieros. En resumen, mayor control y rigor, que sin duda ha de redundar en un mejor funcionamiento de los entes locales. ■