

# Los planes de viabilidad en las entidades locales

**Juan Ruiz Ayensa**

*Interventor del Ayuntamiento de Tudela (Navarra)*

## **1. Introducción**

La realidad de las entidades locales refleja una serie de graves problemas en sus finanzas. Si bien resultaría difícil establecer un diagnóstico común sobre los orígenes de esta situación en todos los ayuntamientos, es general el convencimiento de que prácticamente en todos ellos existen fuertes dificultades para la financiación de los servicios que prestan o pretenden prestar y para acometer inversiones que requieran la concertación de nuevos préstamos.

La cercanía de la administración local a los ciudadanos hace que sea a ésta a la que se demandan cada vez más nuevos y mejores servicios, principalmente de carácter social, cultural o deportivo, y esa cercanía también provoca que los políticos locales tiendan a querer satisfacer esas demandas embarcándose en proyectos, en muchas ocasiones, sin haber reflexionado suficientemente si cuentan con los medios financieros para acometerlos.

La prestación de nuevos servicios conlleva nuevas necesidades de medios materiales y humanos

que elevan el gasto corriente. Las inversiones en infraestructuras y bienes, pese a que se consiga una cofinanciación por parte de la administración central o autonómica, obligan a las corporaciones locales a concertar préstamos cuya devolución va a originar un incremento de las cargas financieras a soportar anualmente. Paralelamente, deberían generarse recursos suficientes para nivelar la situación, pero esa buena disposición política para realizar inversiones y prestar nuevos servicios, no se corresponde con un interés en incrementar los recursos propios con un aumento de la presión fiscal mediante la subida de tipos impositivos y el incremento de tasas y precios públicos.

Habitualmente, el horizonte temporal que se considera a la hora de tomar decisiones no va más allá de los siguientes comicios por lo que la planificación a medio-largo plazo resulta poco probable. Los corporativos se encuentran con una cartera llena de proyectos y unas arcas municipales vacías y resulta poco alentador olvidarse de sus objetivos pregonados en la campaña electoral y dedicar sus esfuerzos a sanear

lo que el equipo anterior gastó. Los alcaldes son más recordados por las inversiones y servicios acometidos durante su mandato, por lo que es improbable que consigan una buena imagen motivada por su gestión en el saneamiento de las finanzas municipales, sobre todo si ello significa incrementar los impuestos y controlar o reducir los gastos.

En este panorama, es muy difícil, de no ser obligatorio por disposiciones legales, de tutela o porque resulta oportuno acogerse a posibles beneficios, que un Ayuntamiento dedique grandes esfuerzos a sanear su situación económica. Sin embargo, el éxito de un plan de viabilidad está fuertemente condicionado por la decidida voluntad política de llevarlo a cabo y ajustar sus decisiones futuras al marco definido por el Plan. Se hace imprescindible un firme convencimiento político de la necesidad y oportunidad de afrontar un saneamiento de las finanzas municipales, que debe perdurar durante el tiempo preciso para conseguir los objetivos marcados. La decisión de aprobar un plan de viabilidad no se acaba con la toma de un acuerdo puntual que cuente con el respaldo

suficiente. Un plan requiere un seguimiento y la toma de decisiones importantes durante su vigencia, por lo que resulta fundamental que todo lo relativo al mismo cuente con el mayor apoyo posible y se mantenga, sobre todo cuando aparezcan tentaciones de desmarcarse del mismo, como podría suceder ante la cercanía de elecciones.

Otro aspecto importante es que tanto los objetivos como las medidas a adoptar y los resultados a obtener sean claros, concretos y fácilmente medibles. Los responsables de aprobar el plan, de acordar las medidas y de seguir manteniéndolo vivo, no van a ser habitualmente técnicos expertos, por lo que es más importante la sencillez y fijar parámetros que todo el mundo pueda entender que correr el riesgo de perderse en términos y magnitudes más sofisticadas o dispersas.

Por otro lado, el Plan debe resultar flexible y abierto en el sentido de no fijar con excesiva concreción medidas y objetivos, de tal forma que quede muy poco que decidir en el futuro. Tanto unas como otros deben marcar las líneas generales y

*El éxito de un plan de viabilidad está fuertemente condicionado por la decidida voluntad política de llevarlo a cabo y ajustar sus decisiones futuras al marco definido por el Plan*

puntos de destino, pero podrán ser ajustados en función de la evolución de los resultados obtenidos y de las posibles incidencias y variaciones de los parámetros prefijados. Es fundamental mantener en el tiempo la convicción política de que se está actuando correctamente, comprobando que se están recogiendo los frutos previstos y que, sin poner en peligro los objetivos del plan, todavía queda un margen importante para la gestión y para poder realizar nuevos proyectos.

## **2. La decisión de acometer un plan de viabilidad**

Pueden ser diversas las circunstancias que lleven a una corporación a decidir el establecimiento de un plan para sanear su situación económica. Normalmente, los acuerdos a adoptar van a suponer un gran esfuerzo en muchos sentidos: entre otros, internamente habrá que ajustar los recursos asignados a cada área y externamente habrá que aplicar un incremento de la presión fiscal, así como medidas de recorte en determinados servicios no básicos. Es normal, pues, que las decisiones de este tipo se aplacen y serán factores externos (obligación legal para paliar el remanente de tesorería negativo o requisito previo a la autorización de concertación de préstamos, imposibilidad de atender los pagos a proveedores en sus vencimientos, dificultades para el abono de las nóminas, etc.) los que lleven a forzar el planteamiento de elaborar un plan de saneamiento.

Las fases que podrían establecerse serían las siguientes:

### **2.1. Análisis previo**

Si bien los problemas y orígenes de los desajustes en las finan-

zas municipales son bastante parecidos en todas las entidades locales, entendemos que no existen fórmulas que puedan aplicarse por igual a todos los casos, por lo que habrá que averiguar en qué medida y por qué se ha llegado a la situación actual. En síntesis, una situación que podría ser común sería la siguiente: los ingresos corrientes no alcanzan para cubrir los gastos y no se genera ahorro suficiente para afrontar la carga financiera; la nivelación presupuestaria se hace imposible y el remanente de tesorería negativo va incrementándose cada año. De esta forma, la realización de nuevas inversiones para cuya financiación sea necesaria la concertación de préstamos va a resultar del todo inviable.

Esta situación requiere, como se ha dicho, una reflexión para averiguar su origen y se haría sobre estos extremos:

a) Grado de aprovechamiento de los recursos propios de la entidad.

Por un lado, habrá que analizar los diferentes tipos impositivos aprobados en relación con los vigentes en otros municipios de niveles similares de población y servicios y teniendo en cuenta los tipos máximos legales posibles de incremento. Por otra parte, hay que estudiar los diferentes padrones fiscales para tomar las medidas que garanticen que todos los hechos impositivos y sujetos pasivos se encuentran correctamente identificados.

b) Servicios públicos.

En este apartado habrá que estudiar los diferentes servicios que se prestan, considerando aspectos como su necesidad, forma de gestión y, ante todo, si el coste de los recursos utilizados se corresponden con unos resultados adecuados. Un buen estudio de costes



proporcionará información para determinar las posibilidades de prestar los servicios de una forma más rentable y el grado de cobertura a través de tasas o precios públicos. El establecimiento o mantenimiento de un determinado servicio necesita de la existencia de un número potencial de usuarios que lo justifiquen, por lo que, en los casos que se requiera, habrá que plantearse la prestación de los mismos de forma conjunta o mancomunada con otros municipios.

**c) Ingresos por transferencias corrientes.**

Una gran parte de los ingresos municipales depende de su participación en los tributos estatales y autonómicos a través de transferencias corrientes. Está fundada la opinión de que una causa importante de los desequilibrios de las haciendas locales está en la insuficiencia de los recursos transferidos y las competencias asumidas por las entidades locales. La determinación del problema y sus posibles soluciones son una tarea compleja ya que las situaciones que se manifiestan en el mundo local son heterogéneas y sin duda las opiniones van a ser muy diferentes, sobre todo, según la posición del que las emita. No obstante, la generalidad de entidades locales con graves problemas financieros pone de manifiesto que éstas carecen de los recursos suficientes que les doten de la autonomía preconizada por la Constitución.

**d) Deuda a largo plazo.**

Es importante analizar no tanto el volumen de la deuda a largo plazo sino las cargas financieras anuales que se derivan de la misma. Si éstas son superiores al ahorro bruto logrado, la consecuencia va a ser la generación de déficit presupuestario, por tanto, habrá que analizar las

condiciones en las que están formalizados los préstamos y negociar una revisión de los mismos para alargar los plazos de devolución y aprovechar los descensos de los tipos de interés consiguiendo una disminución en los capítulos III y IX del presupuesto.

## 2.2. Objetivos

Los objetivos de un plan de saneamiento no pueden ser otros que lograr el equilibrio financiero y permitir la realización de inversiones mediante una planificación que consiga mantener la salud financiera de la entidad. Así pues, los objetivos básicos a alcanzar serían:

- Nivelación presupuestaria.
- Eliminación del remanente de tesorería negativo.
- Generación de ahorro neto suficiente para poder acometer futuras inversiones.

## 2.3. Medidas a adoptar

Las medidas a adoptar han de ir encaminadas en diferentes vertientes en función de las debilidades y posibilidades analizadas en un estudio de la situación de la entidad. La problemática de cada municipio puede ser muy variada y es difícil concretar medidas generales de aplicación. En cualquier caso, éstas han de estar centradas en todos los aspectos en que pueda incidirse ya que de la conjunción de todos ellos podremos lograr más posibilidades de éxito.

Otro aspecto importante es la fijación del alcance temporal del Plan. La gravedad de la situación y la mayor o menor dureza de las medidas que se propongan van a delimitar el tiempo que será necesario mantenerlas hasta lograr los objetivos deseados.

## 2.4. Seguimiento

Una vez implantado el plan, es necesario que periódicamente se analice el grado de cumplimiento del mismo. Hay que comprobar en qué medida va evolucionando la situación financiera y si la realidad confirma el cumplimiento de los objetivos previstos. Si éstos se están consiguiendo, las medidas, adoptadas habrán sido las correctas, en caso contrario, habrá que calibrar hasta qué punto son necesarios más o menos esfuerzos para llegar al equilibrio.

Durante el tiempo de vigencia del plan van a producirse circunstancias que aconsejen reconsiderar, si no los objetivos, sí las políticas aplicadas. Así pues, una variación en los tipos de interés, un incremento de los ingresos por transferencias corrientes, la prestación de un nuevo servicio no considerado inicialmente, etc., pueden modificar en uno u otro sentido las cifras proyectadas para los presupuestos de cada ejercicio. El plan debe tener la flexibilidad suficiente que le permita acomodarse a las nuevas situaciones siempre que se mantenga el grado de cumplimiento previsto para los objetivos marcados. Un aumento imprevisto de ingresos puede originar una reducción de la presión en otros ingresos o permitir un incremento de gastos de la misma magnitud. El seguimiento consistirá en el análisis de las desviaciones y en el reajuste de las medidas a adoptar para seguir consiguiendo los objetivos marcados.

## 3. Experiencia del Ayuntamiento de Tudela

### 3.1. Antecedentes

Al inicio del ejercicio de 1997, el Ayuntamiento de Tudela presentaba

una delicada situación económico-financiera. El incremento del gasto corriente y las fuertes inversiones realizadas en los años anteriores, financiadas en su mayor parte mediante la concertación de créditos, habían llevado a un punto caracterizado por un alto volumen de la deuda y un elevado remanente de tesorería negativo.

Durante el ejercicio de 1997 se producen una serie de hechos que motivan una reflexión más profunda sobre la situación económica:

- El alto volumen de inversiones aprobados en los Presupuestos de 1997, financiado en gran medida mediante la concertación de préstamos, proyectaba un agravamiento del problema de la deuda municipal.
- El cierre de cuentas de 1996 pone de manifiesto un mayor deterioro de la situación al incrementarse el remanente de tesorería negativo. Se originan serios problemas para atender las obligaciones con los proveedores, alargándose notablemente los plazos de pago.
- El condicionamiento impuesto por el Gobierno de Navarra en el sentido de no incluir importantes obras previstas en el Plan Trienal de Infraestructuras, hasta que el Ayuntamiento concretase la viabilidad económica de las inversiones.
- La entonces futura aparición del informe de fiscalización de la Cámara de Comptos en el que se esperaba pusiese de manifiesto la situación financiera del Ayuntamiento.

Ante este escenario se produce la decisión política de realizar un

Plan de viabilidad a medio-largo plazo que lograra solucionar los desequilibrios existentes y marcara las medidas a aplicar para determinar la evolución de los gastos e ingresos permitiendo afrontar determinadas inversiones.

Ni en esos momentos, ni previsiblemente a corto plazo, se contaba con la posibilidad de acogerse a medidas de apoyo provenientes de la Comunidad Foral de Navarra, por lo que debía ser el propio Ayuntamiento el que asumiese las medidas a adoptar para lograr su saneamiento financiero.

### 3.2. Elaboración del Plan de Viabilidad

#### 1º. Análisis previo.

Determinar la situación económica del Ayuntamiento no ofrecía ninguna dificultad ya que la problemática era notoria y sencilla de simplificar. Se partía de un importante remanente de tesorería negativo unido a un fuerte endeudamiento. Los ingresos corrientes no resultaban suficientes para cubrir los gastos ordinarios (incluyendo cargas fi-

nancieras), por lo que la tendencia llevaba a un aumento del déficit. El ahorro bruto era positivo pero totalmente insuficiente para afrontar la carga financiera anual.

#### 2º. Objetivos a alcanzar.

También resultaban claros los objetivos, que no podían ser otros que la nivelación presupuestaria y la consecución de un ahorro neto que permitiera ir disminuyendo el remanente negativo de tesorería que se había acumulado. Por otra parte, era necesario determinar el nivel de inversiones a financiar con recursos propios y su incidencia en la deuda a largo plazo.

#### 3º. Plazo de vigencia.

Al no contar Navarra con normativa que fijase el periodo en que debían lograrse los objetivos, se decidió que la vigencia del plan llegase hasta el año 2003. La imposibilidad de compensar el remanente de tesorería negativo en lo que quedaba de legislatura y el hecho de que en el año 2002 vencía la última anualidad de un importante anticipo, hacían aconsejable que el plan abarcara también la siguiente legislatura.



#### 4º. Medidas generales a adoptar.

Las medidas a llevar a cabo deberían acometer diferentes aspectos:

- Limitación del crecimiento de los gastos corrientes estableciendo medidas de control y aplicando criterios de austeridad en todas las áreas.
- Incremento de los ingresos propios por encima del IPC previsto.
- Disminución de la carga financiera mediante la refinanciación de préstamos y establecimiento de moratorias los primeros años.
- Limitación del crecimiento de la deuda por lo que no se realizarían inversiones que tuviesen que ser financiadas mediante la concertación de préstamos.

#### 5º. Concreción de actuaciones a llevar a cabo.

En gastos corrientes: Se estimó que para el cumplimiento de los objetivos planteados, la ejecución máxima del gasto corriente debía no ser superior al 95,5 por ciento del presupuesto. El incremento para los años objeto del estudio se considera en un 2 por 100 global, los crecimientos superiores deberán compensarse con disminuciones en otras partidas para no sobrepasar ese límite. Ampliación de un dígito funcional para la vinculación jurídica en gastos para reducir las partidas integrantes de las bolsas y limitar la posible utilización de los ahorros conseguidos. Restricción de las transferencias de créditos, exigiendo explicación motivada de las solicitudes de ampliación de las consignaciones.

En ingresos corrientes: El planteamiento general es de un incremento en los primeros años de un 3

por 100 en los capítulos I, II, III y V. Al igual que en gastos, se deja para cada ejercicio la decisión de concretar cuáles serán los conceptos en los que se iba a incrementar más la presión fiscal, pero siempre cumpliendo el objetivo general de incremento.

Sobre la carga financiera: Se realizaron los trámites con las entidades financieras con las que se tenían préstamos concertados, con la finalidad de refinanciar los mismos a un plazo de veinte años, estableciendo en algunos casos un periodo de carencia. Esta medida, formalizada a principios de 1997, permitió una importante disminución de la carga financiera con la que prácticamente se lograba el equilibrio presupuestario, pero que resultaba insuficiente para compensar el remanente de tesorería negativo. Las nuevas condiciones se establecieron en unos plazos de amortización a veinte años (incluidos uno o dos de carencia), y el pago de intereses variables con revisión trimestral y referenciados al MIBOR con unos diferenciales de entre el 0,09 y el 0,20. Solamente faltaba por refinanciar y establecer moratorias con la deuda que se tenía con el Gobierno Foral pero paradójicamente es con esta Administración con la que se está teniendo más dificultades y, salvo en un caso, no se ha conseguido ni siquiera adaptar los tipos de los préstamos a los vigentes en el mercado financiero.

Inversiones: Es en este apartado donde las medidas adoptadas fueron de mayor dureza. El plan de inversiones aprobado para 1997 ascendía a 642 millones de pesetas, financiados entre otros recursos, por créditos a concertar por importe de 618 millones de pesetas. Se volvieron a reestudiar todas las inversiones y se dejaron en suspenso actuaciones por importe de casi 300 millones de pesetas que no se llevarían a cabo salvo que se consiguiesen vías de financiación distintas al endeudamiento. Durante los ejercicios de vigencia del Plan, no se contempla la formalización de operaciones de crédito y la realización de nuevas inversiones estará condicionada por el logro de otras fuentes de financiación o bien por las posibilidades que se obtengan tras la generación de ahorros netos positivos.

#### 6º. Proyecciones de liquidaciones presupuestarias y evolución del remanente de tesorería.

Teniendo en cuenta la aplicación de las políticas y medidas contempladas, se confeccionaron los estados de gastos e ingresos al cierre de cuentas de los diferentes ejercicios en los que se podía comprobar la evolución de los distintos parámetros y, de cumplirse esas cifras, cómo se absorbía el remanente de tesorería negativo y la consecución de ahorro neto positivo (cifras en millones de pesetas):

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ingresos corrientes	2.872	2.948	3.025	3.104	3.166	3.230	3.294
Gastos Capítulos I, II y IV	2.551	2.602	2.654	2.707	2.761	2.816	2.873
Ahorro bruto	321	346	371	397	405	414	421
Gastos financieros	273	275	300	375	369	362	300
Ahorro neto	48	71	71	22	36	52	121
Rem. Tesorería inicial	-266	-218	-147	-76	-54	-18	34
Rem. Tesorería cierre	-218	-147	-76	-54	-18	34	155

### 3.3. Seguimiento del Plan

Si bien había medidas que no podían adoptarse hasta el ejercicio siguiente (incremento de tipos impositivos, modificación de las normas de vinculación jurídica) y en el momento de aprobación del Plan (Septiembre de 1997) el ejercicio ya estaba avanzado, las medidas adoptadas (principalmente la refinanciación de la deuda y, en menor medida, el control del gasto) permitieron que el ejercicio de 1997 se cerrase con un resultado positivo rompiendo la tendencia de los cierres de los ejercicios anteriores. La, si no importante sí significativa, reducción del remanente de tesorería negativo confirmaba que se estaba en una buena línea para sanear la situación económica municipal y

que las actuaciones previstas en el Plan comenzaban a dar los frutos esperados.

El Presupuesto de 1998 se confeccionó siguiendo las directrices aprobadas y es de esperar que se obtengan los resultados previstos dada la buena ejecución de los ingresos y las medidas de control sobre el gasto. Además, se ha conseguido una moratoria en la amortización del préstamo más importante con el Gobierno de Navarra y se están realizando gestiones para la refinanciación de la deuda restante con el mismo.

En el Presupuesto de 1999, los gastos corrientes se han consignado ligeramente por encima de las previsiones del plan, pero el mayor incremento de los ingresos corrientes ha

posibilitado que se cumplan los objetivos de generación de ahorro. Por otra parte, se han podido proyectar importantes inversiones, financiadas principalmente mediante transferencias de capital, aplicación de ingresos por aprovechamientos urbanísticos y ventas de terrenos.

De continuar en los años siguientes la aplicación del plan con la misma seriedad que en estos dos primeros ejercicios, puede afirmarse que el Ayuntamiento recobrará la salud financiera incluso antes y mejor que lo previsto ya que a las medidas adoptadas se han unido dos importantes factores favorables: el mayor incremento del Fondo de Transferencias Corrientes del Gobierno de Navarra y la buena evolución de los tipos de interés.

### Conclusiones

Existe un importante problema de fondo en el desequilibrio de las finanzas municipales: las competencias que los Ayuntamientos deben o quieren desarrollar y los recursos que cuentan o deben contar para ejecutarlas. Sin dejar de lado la legítima pretensión de una mayor participación en las transferencias estatales o autonómicas, las autoridades locales deben ser conscientes de los medios que tienen y las posibilidades que ellos les permiten y, en consecuencia, ajustar sus políticas de gastos e ingresos a esa realidad.

Para lograr los objetivos es importante un acertado diagnóstico y dar con las medidas adecuadas, pero lo verdaderamente fundamental es la firme decisión y convicción política de la trascendencia y necesidad de acometer el saneamiento financiero.

Las medidas a llevar a cabo deben afectar a todos los aspectos de la vida municipal y todos los estamentos municipales deben involucrarse y compro-

meterse con los objetivos perseguidos. En función de las debilidades detectadas y de las prioridades definidas, habrá que decidir en qué áreas o servicios se incide con mayor rigor, pero va a ser a través de la conjunción de políticas en todos los campos como se conseguirán los objetivos.

El plan no debe contener medidas drásticas ni imponer rígidos criterios que encorseten en exceso la política municipal. La dureza de las medidas y su mantenimiento en un plazo más o menos largo va a depender de la gravedad de cada situación, pero es más factible que el logro del equilibrio se consiga mediante medidas más suaves pero firmes y mantenidas en el tiempo.

En la consecución de los objetivos de saneamiento de las haciendas locales deberían involucrarse la Administración Central y Autonómica con medidas de apoyo, supervisión y exigencia de los compromisos marcados. ■