

**Ferran Bayo Sobrecasas<sup>1</sup>**  
**Pere Ruiz Espinós<sup>2</sup>**

# La tutela financiera y la estabilidad presupuestaria: una reflexión sobre los diversos conceptos y sus efectos para las Haciendas Locales



## 1. Introducción

Nos encontramos desde hace varios meses en una situación de desconcierto en las finanzas municipales causado, además de por la ausencia de un marco de financiación estable y acorde con la prestación de servicios demandada y en muchos casos ofrecida por las entidades locales, por el desconocimiento de cómo acabarán traducéndose algunas de las modificaciones legislativas introducidas en los últimos tiempos y que afectan directamente a la financiación tanto de la actividad ordinaria de las corporaciones como a las posibilidades de inversión de las mismas. En el presente artículo nos centraremos en este último aspecto y no abordaremos el posible efecto en la recaudación de la modificación del Impuesto sobre las Actividades Económicas (supresión en el caso de un buen número de contribuyentes).

Es imposible abordar el tema de la financiación de las inversiones de las entidades locales sin tener en cuenta las limitaciones introducidas por la ley de estabilidad presupuestaria, en vigor desde el uno de enero, sin que haya sido objeto de aprobación la normativa que desarrolle la citada ley.

El debate en los últimos tiempos se ha centrado en dirimir si la estabilidad presupuestaria había de ser un fin en si mismo, y por tanto si había de ser un objetivo a la hora de confeccionar los presupuestos locales, o más bien un medio al servicio, en todo caso, de las necesidades públicas. Dicho de otro modo: ¿ha de estar condenado un ayuntamiento que no disponga de un determinado equipamiento, que a juicio del consistorio escogido democráticamente es necesario, a no poder disponer de él por falta de suficiente autofinanciación (ya sea total o parcial para completar ayudas de otras instituciones) porque ha de estar al servicio de la política macroeconómica? El debate seguramente cambia del escenario técnico al político, cuando lo planteamos en dichos términos, pues si bien cabe considerar la estabilidad

<sup>1</sup>Jefe del Servicio de Asesoramiento y Control Económico-Financiero de la Diputación de Barcelona. Profesor colaborador del Master de Hacienda Autonómica y Local de la Universidad de Barcelona.

<sup>2</sup>Economista, Auditor Censor Jurado de Cuentas. Socio de Faura-Casas, Auditors-Consultors, S.L.

presupuestaria como un objetivo loable en términos macroeconómicos, empieza a ser más discutible cuando bajamos al nivel del caso concreto, ya que medimos con el mismo rasero a entidades en situaciones tanto financieras como de cobertura de servicios públicos bien diferentes. En cualquier caso, trataremos de plasmar dicha problemática desde una perspectiva eminentemente práctica, huyendo en lo posible de posturas más o menos demagógicas como hemos podido escuchar en los últimos tiempos.

Y desde nuestro punto de vista, resulta cuando menos curioso el olvido que se ha hecho del marco, en materia de tutela financiera, previo a la aprobación de la ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, como si la normativa actual fuese accesoria o irrelevante respecto al tema que nos ocupa y preocupa. Vamos a abordar ciertas consideraciones a la normativa que hemos venido aplicando hasta ahora.

## **2. La tutela financiera recogida en la Ley 39/88 reguladora de las Haciendas Locales**

Como de todos es sabido, nos hemos movido en los últimos años básicamente alrededor de dos magnitudes, que son las que han venido rigiendo la necesidad de autorización o no de las operaciones de crédito concertadas por las entidades locales, si bien en la normativa también se incorpora la necesidad de atender a la situación económica de la Entidad peticionaria, incluido el Remanente de Tesorería, el estado de previsión de movimientos de la deuda y, además del plazo de amortización de la operación, de la futura rentabilidad de la inversión a realizar. En concreto nos estamos refiriendo al ahorro neto y a la deuda viva.

La primera de dichas magnitudes ha estado orientada a garantizar el retorno de los préstamos concertados. Veamos hasta qué punto esto es así tal como está definido en la Ley.

### **A) El Ahorro Neto**

El artículo 54 de la Ley 39/88 señala que “se entenderá por ahorro neto de la Entidades Locales y sus Organismos Autónomos de carácter administrativo la diferencia entre los derechos liquidados por los capítulos uno a cinco, ambos inclusive, del estado de ingresos, minorada en el importe de una anualidad teórica de amortización de la operación proyectada y

de cada uno de los préstamos y empréstitos propios y avalados a terceros pendientes de reembolso”.

“El importe de la anualidad teórica de amortización, de cada uno de los préstamos a largo plazo concertados y de los avalados por la Corporación pendientes de reembolso, así como de la operación proyectada, se determina en todo caso, en términos constantes, incluyendo los intereses y la cuota anual de amortización, cualquiera que sea la modalidad y condiciones de cada operación”.

Para el caso de Organismos comerciales, industriales, financieros o análogos se dan unas reglas especiales de cálculo.

Exceptúa la norma de cómputo las operaciones garantizadas con hipotecas sobre bienes inmuebles.

Centrémonos en el sistema general de cálculo:

**Ahorro Neto**=Derechos Reconocidos Netos de los capítulos 1 a 5 de ingresos  
– Obligaciones Reconocidas Netas  
Capítulos 1, 2 y 4 de Gastos  
– Anualidad Teórica de los préstamos a largo plazo concertados y avalados (incluida la operación proyectada).

Esta magnitud desde nuestro punto de vista es capital, dado que es la que debería marcar la capacidad financiera para hacer frente a las obligaciones derivadas de la concertación de nuevas operaciones de crédito. Ahora bien: ¿es así en la actualidad? Entendemos que no, ya que existen cuestiones que no se han abordado desde su incorporación a la normativa de tutela financiera.

#### *A1) La necesidad de ajustar el cálculo del Ahorro Neto inicial*

Tal y como es sobradamente conocido, el resultado presupuestario y el Remanente de Tesorería son objeto de diversos ajustes sobre el cálculo inicial de dichas magnitudes, al efecto que éstas reflejen de manera más fiel la posición económico-financiera de la entidad, al considerar aspectos tales como, por ejemplo, las desviaciones por gastos con financiación afectada. Por el contrario, el ahorro neto es considerado de acuerdo al cálculo detallado anteriormente, sin considerar ninguna otra circunstancia, aun cuando el importe de su resultado tiene una gran incidencia en el régimen de tutela financiera.

Por este motivo, entendemos que en el cálculo del ahorro neto sería necesario incorporar algunos ajustes que, aún cuando no han sido previstos por la norma-

**La tutela financiera y la estabilidad presupuestaria: una reflexión sobre los diversos conceptos y sus efectos para las Haciendas Locales**

tiva vigente de aplicación a las Haciendas Locales, facilitarían que el saldo resultante fuera un indicador real de aquello que esta magnitud pretende mostrar, sin verse afectado por circunstancias que pueden distorsionar de manera significativa su importe e, incluso, su signo. Desde este punto de vista, con el objetivo de conseguir aquello que podríamos denominar "ahorro neto ajustado", cabría considerar la necesidad de plantear los siguientes ajustes.

*a) Las Contribuciones Especiales*

El cómputo de las Contribuciones Especiales como ingreso corriente dentro del capítulo tercero de ingresos, hace que en el ejercicio en el que ponemos al cobro unas contribuciones especiales, la magnitud del ahorro neto mejore ostensiblemente, dando una imagen de excedente de recursos para autofinanciación que no se corresponde con la realidad, y que ha permitido a más de una entidad local esquivar la necesidad de solicitar autorización para concertar una operación de crédito.

De hecho, entendemos que la solución en este caso no está en modificar la normativa en materia de tutela financiera, sino la orden del 20 de septiembre de 1989 reguladora de la estructura de presupuestos de las entidades locales, que incorpora las contribuciones especiales en el artículo 36 de la clasificación económica del gasto, primando su incorporación en el apartado de tributos pero obviando que no se trata de un ingreso corriente.

Si bien, en tanto en cuanto no se produce la modificación de conceptualización de las Contribuciones Especiales como ingreso corriente, planteamos el necesario ajuste de los derechos reconocidos en el ejercicio derivados de la liquidación de dichas contribuciones.

Obviamente, todo lo que hemos mencionado con relación a las contribuciones especiales sería también de aplicación para las cuotas urbanísticas, al tratarse también de ingresos de capítulo 3, por tanto clasificados como corrientes, cuando su finalidad específica es la aplicación a la financiación de operaciones de capital.

*b) Desviaciones positivas y negativas de financiación*

En este caso concreto entendemos, pues así lo hemos ido viendo a lo largo de los últimos años, que la corrección de la magnitud del resultado presupues-

tario con este ajuste es absolutamente necesaria, pero igualmente entendemos que en el caso del ahorro neto existe financiación finalista, que en función de la diferente ejecución de los ingresos y los gastos provoca distorsiones en el cálculo de dicha magnitud.

Entendemos que, siguiendo un criterio paralelo a aquel que la normativa ha adoptado con relación a la determinación del resultado presupuestario, deberían ser ajustadas tanto las desviaciones positivas, como las negativas. De este modo, la determinación del ahorro neto de un ejercicio debería ser corregida por las desviaciones de financiación afectada existentes en operaciones corrientes (fundamentalmente, esta situación se dará en el caso de subvenciones corrientes finalistas). En este sentido, por ejemplo, no es irrelevante el efecto que en determinados presupuestos municipales tienen algunas subvenciones destinadas a financiar planes de empleo, escuelas taller y actuaciones similares, las cuales, por los propios plazos de concesión, cobro y justificación establecidos por dichos programas, provocan desviaciones de financiación en importes significativos.

*c) Remanente de Tesorería aplicado a gastos corrientes*

De igual manera que en el ajuste propuesto anteriormente, entendemos que si un ajuste es adecuado para efectuar el cálculo del Resultado Presupuestario, también debería serlo para ajustar el ahorro neto, por las mismas razones debemos considerar también oportuno ajustar el cálculo del ahorro neto, por la aplicación del remanente de tesorería a gastos corrientes, mediante las oportunas modificaciones de crédito aprobadas en el ejercicio.

En los supuestos en que durante el ejercicio se pueden producir aplicaciones del Remanente de Tesorería acumulado de ejercicios anteriores que total o parcialmente vayan destinadas a financiar gastos corrientes, que llegado el final del ejercicio efectivamente hayan sido ejecutados, dichos gastos afectarán al cálculo del ahorro neto, mientras que el Remanente de Tesorería por técnica presupuestaria no se reconoce en el momento de la aplicación y, por tanto, genera un desfase en la correlación del ingreso y el gasto.

Es importante tener en cuenta que este ajuste propuesto al cálculo del ahorro neto no tiene por qué coincidir con el ajuste que en este mismo sentido se efectúa en el resultado presupuestario, puesto que en

el ahorro neto únicamente afectarían los gastos corrientes reconocidos con cargo al remanente de tesorería, mientras que el ajuste al resultado presupuestario incorpora también las obligaciones reconocidas por operaciones de capital.

*d) Otros aspectos a tener en cuenta en el cálculo*

A menudo, y esto es una crítica en general a todos los procesos de análisis financieros, particularmente a los centrados en el análisis de ratios, tenemos la tentación de aplicar fórmulas a estados y cuentas sin depurar. El caso del ahorro neto, también el del Resultado Presupuestario, el Remanente de Tesorería y ya no digamos el resultado corriente del ejercicio, no es una excepción. En este sentido, cabría preguntarse si no ha llegado la hora de incorporar la necesidad de una auditoría de cuentas a los estados y cuentas anuales de las entidades públicas, quizás podrían incluso establecerse parámetros que estableciesen la obligatoriedad o no de realizarla más o menos periódicamente en función de los valores de los mismos, y por tanto podría ser desde anual en algunos casos a cuatrianual, y en cualquier caso no estaría de más que fuese obligatoria al acabar un mandato. A buen seguro ayudaría a mejorar la transparencia de las cuentas públicas y permitiría establecer responsabilidades, en caso de ser necesario.

Entre las prácticas no ortodoxas que se realizan habitualmente, básicamente en Entidades con problemas financieros, está la de pasar facturas de un ejercicio al siguiente cuando las consignaciones presupuestarias del ejercicio han quedado agotadas.

Mención aparte merece la Provisión de insolvencias, que si bien ha de ajustar la cifra del Remanente de Tesorería, no se tiene en cuenta a la hora de ajustar el resultado Presupuestario y por descontado tampoco en el ahorro neto. Ya sabemos que una de las razones que se puede argumentar para no realizar el ajuste es que no se trata de magnitudes que midan la liquidez de la entidad, pero es que acaso no sería más real incorporar unas magnitudes de derechos y obligaciones reconocidas más acorde a la realidad de cómo acabarán los procesos de liquidación respectivos. En el fondo, la pregunta que pensamos que resuelve lo que tendría que resolver el ahorro neto es si la entidad dispone o no de capacidad real, no teórica, de devolución de las operaciones a concertar y, en ese caso, ¿no es mejor descontar el efecto engañoso que produce pensar que disponemos de una determinada capacidad cuando en realidad no es así?

Otra dificultad añadida sería lógicamente la del cálculo de la dotación, cuestión no resuelta en la actualidad, y que de acuerdo con la norma cada entidad puede evaluar de acuerdo a su experiencia y conocimiento. En cualquier caso, dado que nos estamos refiriendo al ahorro neto liquidado en el último ejercicio, este cálculo solamente debería afectar a los derechos reconocidos de ingresos corrientes pendientes de cobro en el momento de efectuar la liquidación y, por tanto, la incorporación en el cálculo si bien no es determinante sí que aportaría un paso más a tener en cuenta para salvaguardar el principio de prudencia. A falta de otro criterio mejor, siempre podemos utilizar un cálculo a tanto alzado del 5 por ciento de los derechos reconocidos corrientes pendientes de cobro (por operaciones corrientes), como es criterio de algunas oficinas de Control externo, que lo aplican habitualmente.

*A2) Cálculo del Ahorro Neto en términos ajustados*

El cálculo señalado anteriormente para el ahorro neto pasaría a incorporar una serie de ajustes, de acuerdo a los diversos aspectos que han sido antes mencionados:

- Derechos Reconocidos Netos de los capítulos 1 a 5 de ingresos
- Obligaciones Reconocidas Netas Capítulos 1, 2 y 4 de Gastos
- Anualidad Teórica de los préstamos a largo plazo concertados y avalados (incluida la operación proyectada).

**AHORRO NETO ANTES DE AJUSTES**

- Desviaciones de financiación positivas (de operaciones corrientes)
- + Desviaciones de financiación negativas (de operaciones corrientes)
- + Remanente de Tesorería aplicado a gastos corrientes ejecutados
- Cálculo de morosidad previsto en los derechos corrientes reconocidos pendientes de cobro

**AHORRO NETO DESPUÉS DE AJUSTES**

**B) La Deuda viva**

El régimen de autorización previa establecido en la Ley 39/88, establece en su artículo 54.2 que "precisarán de autorización de los órganos citados en el apartado 1 anterior, las operaciones de crédito a largo plazo de cualquier naturaleza, incluido el riesgo dedu-

**La tutela financiera y la estabilidad presupuestaria: una reflexión sobre los diversos conceptos y sus efectos para las Haciendas Locales**

cido de avales, cuando el volumen total del capital vivo de las operaciones de crédito vigentes a corto y largo plazo, en los términos en que se definan reglamentariamente, exceda del 110 por 100 de los ingresos corrientes liquidados o devengados en el ejercicio inmediatamente anterior o, en su defecto, en el precedente a éste último cuando el cómputo haya de realizarse en el primer semestre del año y no se haya liquidado el presupuesto correspondiente a aquel, según las cifras deducidas de los estados contables consolidados que integran los Presupuestos Generales de la Corporación”.

A través de esta ratio se supone que el objetivo no era tanto establecer la capacidad financiera de la entidad, sino establecer un techo al tope del endeudamiento financiero total que puede concertar una entidad local, establecido éste en relación con la cifra de ingresos corrientes liquidados. El por qué de la bondad del 110 por ciento respecto a otro porcentaje habría que preguntárselo al legislador, ya que las explicaciones que en alguna ocasión hemos podido escuchar lo ligaron en su momento al Tratado de Maastrich y al peso del Sector Público español en la economía. Como se ve volvemos a incorporar temas macroeconómicos en la resolución de temas individuales. En las conclusiones ahondaremos en esta cuestión. Mientras tanto efectuaremos algunas consideraciones a la dicha magnitud tal como está concebida en la actualidad.

*B1) Comentarios respecto a las magnitudes incorporadas en el cálculo*

Respecto de los ingresos corrientes liquidados, aparte de hacer constar la diferencia incorporada respecto al ahorro neto donde se habla de Derechos Reconocidos Netos, creemos que serían válidas las consideraciones efectuadas respecto a los ingresos en el apartado anterior. Es decir:

- Eliminar la distorsión que producen los ejercicios donde existen contribuciones especiales
- Deducir las posibles insolvencias que se prevean respecto de los ingresos liquidados corrientes pendientes de cobro.

En este caso, entendemos que no sería procedente deducir las desviaciones de financiación por ingresos corrientes de naturaleza finalista, puesto que estas inciden sobre la correlación de ingresos y gastos, mientras que a los efectos de la determinación de la

deuda viva utilizamos una cifra absoluta como son los ingresos corrientes liquidados.

Sin embargo, no sería del todo descartable plantear, aunque fuera únicamente como mera información complementaria, el efecto de las desviaciones positivas que pudieran existir, incorporando éstas como una deducción a los ingresos corrientes. Una interpretación, si se quiere aun más prudente, podría ser también deducir no únicamente las desviaciones positivas de financiación, sino también incluso la totalidad de los ingresos corrientes finalistas, puesto que estos tienen ya una afectación a gastos corrientes y, por tanto, no significan recursos disponibles para hacer frente a las necesidades financieras de la entidad.

*B2) Respecto a la necesidad de consolidación*

A este respecto, cabe recordar que esta magnitud hay que calcularla en términos consolidados, tanto por lo que respecta a la deuda viva como a los ingresos corrientes liquidados. La normativa en este sentido es escasa y excepto en el momento de la aprobación del Presupuesto General de la Entidad, en el resto de casos se presenta como una posibilidad cuya decisión depende de cada corporación.

Así la Ley 39/88 en su artículo 190.4 dice que “Las entidades Locales unirán a la Cuenta General los estados integrados y consolidados de las distintas cuentas que determine el Pleno de la Corporación”. En igual sentido se expresa la Instrucción de Contabilidad en su regla 410, donde también deja en manos del Pleno Corporativo la opción de consolidar los estados y cuentas anuales.

Por otro lado, respecto a las pautas para efectuar la consolidación sólo existe lo recogido en el Real decreto 500/90 de 20 de abril de desarrollo de la Ley 39/88 en materia de presupuestos, que en sus artículos 115 a 118 establece unas mínimas normas de consolidación que deberían desarrollarse y entre otras cosas establecer que estados y cuentas anuales si deben consolidarse obligatoriamente, máxime cuando por ejemplo en la normativa de tutela financiera está solicitando ratios que se calculan de manera consolidada.

**C) Análisis de la situación económica de la Entidad**

Dado que en la práctica hubiera sido materialmente imposible realizar un análisis pormenorizado de la situación financiera de la entidad peticionaria, este aspecto ha quedado sustituido por la inclusión en la información a adjuntar a la petición del cálculo de algunas magnitudes. En particular:

### C1) El remanente de Tesorería

Magnitud suficientemente conocida, nos informa de la situación de liquidez de una entidad en un momento determinado. También son válidos en este apartado los comentarios realizados sobre la necesidad de disponer de estados financieros auditados.

Un tema que pensamos que debería abordarse es el del caso del saneamiento del remanente de tesorería cuando este es negativo, ya que la normativa recogida en el artículo 174 de la Ley 39/88 da tres posibles soluciones a adoptar para su absorción:

1. Aprobar una reducción de los gastos del nuevo presupuesto en la primera sesión Plenaria que se celebre por igual cuantía al déficit producido.
2. Concertación de una operación de crédito por dicho importe, de acuerdo a lo señalado en el artículo 158.5 de la misma Ley.

Dicho artículo establece que deben cumplirse tres condiciones para poder concertarla:

- La primera que el importe total no supere el 5 por ciento de los recursos por operaciones corrientes del presupuesto de la entidad.
  - La segunda que la carga financiera total de la Entidad, incluida la derivada de las operaciones proyectadas, no supere el 25 por ciento de los expresados recursos.
  - Y por último, la tercera que las operaciones queden canceladas antes de que se proceda a la renovación de la corporación que las concierte.
3. De no adoptarse ninguna de las medidas previstas en los dos apartados anteriores, el presupuesto del ejercicio siguiente habrá de aprobarse con un superávit inicial de cuantía no inferior al repetido déficit.

Respecto a estas tres posibilidades cabe comentar que las soluciones aportadas pueden ser eficaces en aquellos casos en los que el importe del Remanente de Tesorería negativo es bajo. Pero ¿qué ocurre cuando el importe a sanear es más elevado? De entrada nada se dice sobre qué hacer en el caso de no cumplir alguna de las dos primeras condiciones del artículo 158.5, en particular la segunda. Y respecto a la tercera condición, acaba siendo un corsé difícilmente soportable a medida que va avanzando el mandato, para ser prácticamente inaplicable a partir del segundo año del mismo. Si de lo que se trata es de sanear una magnitud financiera por qué no dar más flexibilidad, máxime si tenemos en cuenta que en algunos casos el equipo de gobierno que ha de proceder al saneamiento no ha sido el responsable de su generación. La interpretación de que si fijamos el mandato como período máximo para la concertación del préstamo de saneamiento evita su traslado a los equipos de gobierno entrantes no se ajusta a lo que viene ocurriendo y es

que dicha limitación no evita que el último ejercicio liquidado del mandato incorpore un remanente de tesorería negativo, con lo que en la práctica el equipo entrante es el que debe proceder a su saneamiento, eso sí con una capacidad limitada de operar.

Llama la atención, a pesar de no ser el objeto de este artículo, que esté sin solución oficial el problema derivado de la incorporación de remanentes de crédito financiados con un préstamo presupuestado en el ejercicio anterior y no dispuesto por existir suficiente tesorería en la entidad y, por tanto, utilizando los márgenes que se supone permiten la conjugación del principio de no afectación de ingresos y gastos, dado que en este caso sí que se trata de un gasto con financiación afectada a inversiones, como se recoge en el artículo 50.1 de la ley 39/88 y el principio de caja único.

En la actualidad, dos son las soluciones que se han venido aplicando para obviar este problema. La primera reconocer el derecho de cobro en el momento de la concertación del préstamo, aunque no se haya dispuesto del crédito, solución que va en contra de lo señalado en la Regla 237.1 de la Instrucción Contable para la Administración Local, que establece que el endeudamiento se registrará cuando el producto del mismo se haya ingresado en la Tesorería de la Entidad. Y la segunda, actuar en contradicción con el principio de caja única y hacer primar el de afectación, obligándose la entidad a disponer antes de ejecutar el gasto. Es decir, o infringimos la normativa contable o actuamos contra los criterios de economía que se supone defiende el legislador.

¿No sería, en este caso, más sencillo reconocer la existencia de remanentes de crédito de gastos financiados con remanentes de crédito de ingresos, dado que la operación está firmada y el único problema puede residir en el calendario de disposición establecido?

Asimismo, este aspecto tiene también una incidencia nada despreciable en la determinación del remanente de tesorería, puesto que las obligaciones reconocidas en el ejercicio por inversiones financiadas total o parcialmente con operaciones financieras aun no dispuestas figurarán como obligaciones pendientes de pago, mientras que, de acuerdo con la aplicación de la Instrucción Contable, los derechos afectados a dichas inversiones no deben ser aun reconocidos y, por tanto, no figuran como derechos reconocidos pendientes de cobro ni, evidentemente, tampoco como saldo disponible en cuentas de tesorería. Se produce una clara desviación negativa de gastos con financiación afectada que, aun cuando es corregida en el cálculo del resultado presupuestario, no puede ser puesta de manifiesto en la determinación del remanente de tesorería. Esta circunstancia provoca que aquella entidad que no ha dispuesto de la operación financiera en el mismo ritmo que ha reconocido las obligaciones de la inversión financiada presenta un remanente de tesorería inferior que el que

## La tutela financiera y la estabilidad presupuestaria: una reflexión sobre los diversos conceptos y sus efectos para las Haciendas Locales

resultaría de haber dispuesto íntegramente dicha operación, aun cuando ello haya sido hecho bajo una óptica de economía, para evitar el cargo de gastos financieros innecesarios. Asimismo, este remanente de tesorería será también inferior que el que resultaría de haber hecho caso omiso de la instrucción de contabilidad y haber reconocido la totalidad de los derechos de la operación financiera concertada, con independencia de su efectiva disposición.

### C2) Otras magnitudes financieras a tener en cuenta

Habitualmente se vienen utilizando las denominadas de capacidad de retorno, que comparan el importe de la operación a concertar con la cifra del superávit corriente, para averiguar el número de años teóricos en los cuales el presupuesto podría absorber dicha operación y, por comparación con la duración real de la operación, dar una aproximación de si podremos retornar dicha operación o no. Es decir, un cierto complemento de la magnitud del ahorro neto.

Como podemos observar, estas magnitudes y las anteriormente mencionadas vienen basadas en indicadores de tipo presupuestario que, aun siendo fundamentales, podrían verse complementados con la incorporación de determinados ratios derivados de un análisis financiero y patrimonial, mayoritariamente utilizados por los analistas financieros externos al sector público. Entre estos, podríamos mencionar, por ejemplo, los ratios de autonomía financiera, coeficiente de garantía o solvencia; ratios frecuentemente utilizados en el sector privado a partir de la información que se desprende del análisis del balance de situación de la entidad.

Evidentemente, la utilización de este tipo de ratios requeriría que, además de una imprescindible adaptación de su interpretación a las particularidades del sector público local, de una vez por todas, la información financiera y patrimonial de las entidades locales fuera creíble, con todas las repercusiones que ello comportaría. En este sentido, podríamos entrar ahora a debatir sobre, por ejemplo, la transcendencia de la debida actualización y mantenimiento de los inventarios patrimoniales de las entidades locales, la adecuada clasificación de los exigibles a largo y corto plazo o la presentación de unos estados financieros consolidados; dejaremos, sin embargo, estos temas para otra ocasión.

### 3. Y ahora, la estabilidad presupuestaria

A los criterios anteriormente analizados hay que añadir la modificación introducida en el 54 de la Ley 39/88, que dice textualmente: "Para el otorgamiento de la autorización de las operaciones a que se refieren los apartados anteriores el órgano autorizante tendrá

en cuenta, con carácter preferente, el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria establecido en la Ley General de Estabilidad".

Tenemos, por tanto, la primera remisión a otra norma en busca de la definición de dicho principio, si bien no la última pues cuando acudimos a la ley 18/2001 de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria el artículo 3.2 dice "...se entenderá por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, y en las condiciones establecidas para cada una de la Administraciones públicas". Por tanto se nos remite a la normativa europea.

Cualquier persona que se acerque a la normativa comunitaria del SEC puede valorar las complicaciones de realizar los cálculos de manera individualizada. No nos olvidemos que estamos en el terreno de la Contabilidad Nacional, una vez más la macroeconomía... Ahora bien, no parece que los tiros vayan a ir por ahí, sino por una lectura simplificada y seguramente distorsionada del concepto. Dado que hasta ahora el reglamento esperado no ha pasado de proyecto, la lectura que parece será la que procederá es la de considerar que la estabilidad se medirá por la diferencia entre la adquisición neta de activos financieros (capítulo 8 de gastos menos capítulo 8 de ingresos) y los Pasivos Netos contraídos (Capítulo 9 de ingresos menos capítulo 9 de Gastos). Si dicha diferencia es positiva estaremos cumpliendo con el principio de estabilidad Presupuestaria, si es negativa lo incumpliremos.

Las consecuencias del incumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria no están claras, si el resto de parámetros (ahorro neto y deuda viva) son correctos. De una primera interpretación puede deducirse que no es necesaria autorización previa del préstamo, ya que la norma, ley 39/88, habla de tenerlo en cuenta a efectos de proceder a la autorización o no, pero no como elemento que determine la sujeción a autorización previa o no.

Es decir, si una entidad de acuerdo a los criterios de ahorro neto y de deuda viva necesita autorización, en dicho caso el Plan de saneamiento o el compromiso de reducción de deuda, deberá incorporar necesariamente en su escenario presupuestario futuro el cumplimiento del objetivo de estabilidad, en principio dentro de los tres años siguientes. Pero si no es así y no es necesaria la preceptiva autorización parece que, en caso de incumplimiento del principio de estabilidad, lo que procede es su aprobación y remisión al órgano correspondiente (según el proyecto de Reglamento a la Dirección General de Política Territorial y Fondos

Comunitarios) y ello en el momento de aprobación, liquidación o incluso de aprobación de modificaciones de crédito que puedan influir en el cumplimiento de dicho principio (cabe suponer modificaciones de crédito financiadas con préstamos).

Otra interpretación más restrictiva es la de sujetar a autorización las operaciones de crédito de una entidad que incumple el principio de estabilidad presupuestaria, pero en ese caso, ¿lo estarían todas las operaciones de crédito o sólo las que superasen de manera acumulada el importe de la amortización de préstamos a realizar durante el ejercicio?

Particularmente, nos decantamos por la primera de las interpretaciones.

Otras complicaciones añadidas y que no vamos a entrar a valorar en profundidad, conformándonos con apuntarlas, serían el ámbito subjetivo de aplicación, que puede comportar en la práctica diferentes perímetros de consolidación a la hora de calcular diversos valores o cómo y cuándo damos cumplimiento al objetivo de estabilidad. Es decir, cuando se dice dentro de los tres ejercicios siguientes puede cumplirse únicamente en el tercero de los ejercicios, incluso hay alguna interpretación posible de que tuviese que cumplirse de manera agregada como suma de los tres ejercicios siguientes. En fin, interpretaciones para casi todos los gustos, que sería bueno que alguien concretara para que dejara de ser un tema opinable o interpretable según los intereses de cada cual.

#### 4. Conclusiones

En estas conclusiones vamos a aprovechar para incorporar tanto la constatación de aspectos que se dan en la situación actual como para apuntar líneas posibles de actuación para mejorar en lo posible la situación actual.

- 1 El objetivo de estabilidad presupuestaria que bajo determinadas circunstancias puede ser loable en términos macroeconómicos, ya no lo es tanto si bajamos a la concreción individual. Es difícil de explicar a un ayuntamiento que no puede realizar una inversión, a su juicio necesaria, porque si solicita un préstamo que supere el importe que amortiza dentro del año desestabiliza la economía, cuando resulta que de acuerdo a su ahorro neto y al resto de magnitudes no va a tener dificultades en retornar el mismo. En dicha situación más vale no poner al equipo de gobierno en la tesitura de tener que renunciar a efectuar dicha inversión o efectuar determinadas operaciones de ingeniería financiera, al estilo de grandes inversiones realizadas por algunas entidades públicas, no precisamente de ámbito local.
- 2 Si el objetivo es que no aumente el endeudamiento global del sector público, por qué no utilizar sencillamente los parámetros ya existentes, utilizando

la ratio de deuda viva y el ahorro neto, ajustado a ser posible, para establecer niveles más exigentes de cumplimiento. Si pretendemos que mejore la autofinanciación de las inversiones, que el valor del ahorro neto tome un valor positivo X, incluso podríamos fijarlo como un porcentaje mínimo necesario de la inversión total o sencillamente cubrir la denominada inversión de reposición. Si lo que queremos es que los Ayuntamientos que tienen endeudamientos demasiado elevados con relación a sus ingresos corrientes corrijan dicha situación, la decisión sería reducir el porcentaje del mismo del 110 al 100 o a otro valor más deseable. A partir de la actuación individual es cuando a buen seguro podremos conseguir objetivos colectivos.

- 3 Si lo que pretendemos es tener unas finanzas más transparentes y claras, deberíamos ir en la dirección de la incorporación de la Auditoría Pública de las cuentas, estableciendo diversos parámetros en función de los cuales ésta sería anual o cuatrianual según los casos. En cualquier caso sería de una gran transparencia que existiese la misma al final de cada mandato.
- 4 Cuando una corporación se plantea el saneamiento de una magnitud financiera negativa, como puede ser el caso del Remanente de Tesorería negativo, debe disponer de mecanismos que hagan posible el mismo y, en dicho sentido, el artículo 158 establece limitaciones que en muchos casos lo hacen inaplicable. Han de existir soluciones cuando, por ejemplo, se supera el 5 por ciento de los ingresos corrientes y en cualquier caso no pueden estar limitadas al mandato. Otra cosa distinta es que requieran de la tutela financiera que permita el seguimiento de dicha mejora para constatar la mejora efectiva de dicha magnitud.
- 5 Los requisitos materiales y formales que actualmente se requieren para dar cumplimiento a los trámites de autorización o comunicación de las operaciones de crédito deberían ser objeto de simplificación. No podemos requerir los mismos niveles de información y conocimiento a entidades que nada tiene que ver por el tamaño de su población y por tanto por las estructuras y recursos técnicos de que disponen. En este sentido, cabe observar como la normativa presupuestaria, a través de la orden de estructura presupuestaria de 20 de septiembre de 1989, y la contable, a través de la Instrucción Contable para la Administración Local de 17 de julio de 1990, sí establecen diferentes niveles de exigencia a las entidades locales según superen o no los 5.000 habitantes. No ha sido así en el ámbito de la tutela financiera, donde ni la legislación estatal ni la autonómica han tenido en cuenta este factor.