

LA FINANCIACION DE LAS CORPORACIONES LOCALES

En este artículo, **Narciso Andreu Musté** estudia el papel de las corporaciones locales a la luz de las ideas de democracia y autonomía expresadas en la Constitución. Opina que los servicios públicos deben, en la medida de lo posible, gestionarse municipalmente, por cuanto esto comporta una mayor efectividad en la asignación de los recursos y en la prestación de los servicios, un mayor control democrático de la gestión, una mayor facilidad de acceso por los ciudadanos y un mayor efecto multiplicador de la inversión. Analiza la financiación de las corporaciones locales en general y la importancia histórica del Banco de Crédito Local de España en la financiación a largo plazo de las inversiones de los municipios. Señala, por último, que ha finalizado la fase de optimismo de la era industrial, que basaba el desarrollo urbano en un urbanismo tecnocrático «garante de felicidad», con esquemas preconcebidos y que se debe buscar de cara al futuro una concepción más humanista de nuestros pueblos y ciudades.

LAS CORPORACIONES LOCALES COMO ENTES PROMOTORES DE BIENESTAR

El papel de las corporaciones locales en el presente, y a la luz de las ideas de democracia y autonomía expresadas en la Constitución y que dan contenido a las mismas, es fundamentalmente activo. De una parte, dotar de una infraestructura a los municipios que permita el desarrollo integral y acorde con las necesidades sentidas en 1984. De otra, convertirse en expresión y transmisión de las necesidades sentidas a nivel municipal que permitan planificar desde la base. Por último, las corporaciones deben convertirse en instrumentos ejecutores de los principios de libertad (autonomía) que sólo son

posibles cuando se dan unas condiciones sociales mínimas.

Si bien los municipios no se crean *ex novo*, sí es preciso reconsiderar sus funciones en base a la Constitución, que garantiza la autonomía de los municipios (art. 140) y para ello dispone que las haciendas locales deberán tener los medios financieros necesarios para desempeñar la misión que la Ley les encomienda (art. 142).

La Ley de Régimen Local de 1955, todavía vigente, establece unos servicios obligatorios mínimos a prestar por los municipios, tales como abastecimiento de aguas y saneamiento, alumbrado público, pavimentación de vías públicas, etc. Estos y otros muchos que la propia dinámica social exige, y que en alguna medi-

da son recogidos en la nueva Ley de Bases de Régimen Local, remitida al Congreso en fecha reciente, deben ser asumidos por las corporaciones locales.

Hay que señalar que, a nivel de las corporaciones locales, es donde más se siente la participación, donde más puede ejercerse y donde la asignación y control de recursos es más eficaz. Los servicios públicos deben, en la medida de lo posible, gestionarse municipalmente, por cuanto esto comporta: una mayor efectividad en la asignación de los recursos y en la prestación de los servicios, un mayor control democrático de la gestión, una mayor facilidad de acceso para los ciudadanos y un mayor efecto multiplicador de la inversión.

Las corporaciones deben ser un motor de la inversión pública, y esto por razones de: espacialidad, dada su adecuada dimensión; temporalidad, esto es, rapidez en la gestión y, por último, de eficacia o precisión.

La actuación de las corporaciones locales se instrumenta a través de presupuestos de duración anual, en donde se consignan las previsiones de gastos ordinarios o corrientes y de inversión, así como los recursos o ingresos con los que cuentan para la realización de aquéllos y que se concretan básicamente en las participaciones en impuestos de carácter nacional, los tributos y tasas locales, las transferencias de otros entes de la administración y, por último, los préstamos y créditos a concertar.

LA FINANCIACION DE LAS CORPORACIONES LOCALES Y EL PESO DEL BANCO DE CREDITO LOCAL DE ESPAÑA

Son las principales fuentes financieras de las corporaciones locales las transferencias de la Administración Central, las participaciones en impuestos de carácter nacional, los tributos de carácter local y los créditos.

Por orden de importancia, las citadas fuentes, y con relación a los ayuntamientos, fueron en 1983:

- 1.º Impuestos, aproximadamente un 29 por 100.
- 2.º Transferencias corrientes, aproximadamente un 30 por 100.
- 3.º Tasas y otros ingresos, aproximadamente un 23 por 100.
- 4.º Préstamos y empréstitos, aproximadamente un 8,5 por 100.

A esta situación se ha llegado por los aumentos de los impuestos y de las transferencias del Estado en estos años. En el último quinquenio se ha podido constatar que, para el conjunto de las corporaciones locales, en pesetas corrientes se produjo un aumento de los impuestos que pasaron de 156.059 millones de pesetas en 1979 a 304.416 en 1982. Asimismo, las transferencias corrientes pasaron de 71.293 millones de pesetas en 1979 a 225.544 millones en 1982.

El crédito, que es un recurso subsidiario y al que las corporaciones sólo pueden legalmente acudir cuando no cuenten con otros recursos financieros alternativos, tiene su principal limitación en la capacidad de endeudamiento de las corporaciones, que vie-

ne definida básicamente por su margen de autofinanciación o capacidad de ahorro.

Por otra parte, la legislación al respecto establece un límite al porcentaje de endeudamiento de las corporaciones locales, por encima del cual (25 por 100) es preceptiva la autorización del Ministerio de Hacienda para concertar nuevas operaciones de préstamo.

La importancia de la financiación de las corporaciones locales a través del Banco de Crédito Local viene definida por la propia capacidad de aquéllas para endeudarse, por las fuentes alternativas de financiación de que las corporaciones locales disponen en cada momento y por las limitaciones del Banco de Crédito Local, derivadas de su disposición de fondos.

Como ya se apuntó anteriormente, han existido fuertes límites a la concertación de préstamos por las corporaciones locales, que han pasado de la contratación libre al monopolio de hecho del BCLE, posterior apertura a las Cajas de Ahorros y, por último, desde 1974, contratación libre de nuevo. En este sentido, hay que señalar el fuerte aumento de los créditos concedidos por las Cajas de Ahorros en los últimos años, en virtud de sus coeficientes obligatorios de préstamos computables y que en el trienio 80-82 han supuesto un incremento del 300 por 100.

Asimismo, las emisiones de empréstitos por parte de las corporaciones locales han pasado a desempeñar un papel importante, sobre todo en la financiación de los grandes ayuntamientos. Así, por ejemplo, de los 8.000 millones de pesetas emitidos en 1979, se pasa a 24.800 en 1980, 27.700 en 1981, 42.250 en 1982 y

12.500 en 1983 (cifras a 30-11-83). Todo esto configura cambios importantes en la financiación del conjunto de las corporaciones locales.

EL BANCO DE CREDITO LOCAL DE ESPAÑA

El Banco de Crédito Local de España es un instrumento público al servicio de las corporaciones locales. Esto supone que:

1.º Es un *instrumento* no un fin en sí mismo. Sus fines vienen determinados por las políticas de Estado y las necesidades sentidas y demandadas por las corporaciones locales.

2.º Es un instrumento *público*. Por esta razón utiliza recursos públicos contribuyendo a políticas de Estado y dando satisfacción a necesidades de entes públicos.

3.º Es un instrumento público al *servicio* de las corporaciones locales. Las corporaciones locales y sus necesidades son la razón de ser del Banco de Crédito Local de España, y a su ayuda, en el más amplio sentido, se dirige la actividad de aquél, tanto por vocación como por obligación. Por este motivo, su actuación no se limita a la concesión de préstamos, sino que incluye entre sus fines el apoyo y el asesoramiento a las corporaciones locales.

El Banco de Crédito Local de España se crea en 1925 con la misión de «abrir créditos» a los ayuntamientos, diputaciones y organismos administrativos oficiales de carácter local o servir de intermediario en la concertación de empréstitos de aquéllos.

Sus características son las de una sociedad anónima cuyo capital se reparte entre la iniciativa

privada (60 por 100) y las corporaciones locales, contando con el privilegio de emisión de cédulas.

En 1982 la Ley de Ordenación del Crédito y la Banca supuso la nacionalización del Banco de Crédito Local de España, que en 1971, y en virtud de la Ley de Organización del Crédito Oficial vuelve a convertirse en sociedad anónima, si bien, esta vez con capital del Estado, que en un 25 por 100 puede ser transferido a las corporaciones locales, a las que se reconoce su intervención en la gestión y administración del Banco.

Queda así configurado el Banco de Crédito Local de España como una institución del gobierno central para instrumentar el crédito a las corporaciones locales.

La actividad crediticia del Banco Local de España a las corporaciones locales puede agruparse en cuatro grandes fases:

1.^a De 1925 a 1939, actividad libre en competencia con el mercado.

2.^a De 1939 a 1969, situación de monopolio de hecho.

3.^a De 1970 a 1974, autorización de concesión de crédito a las Cajas de Ahorros, previo informe del Banco de Crédito Local de España.

4.^a De 1974 a nuestros días, contratación libre.

Los objetivos del Banco son de carácter finalista y vienen definidos por los Estatutos de la propia institución, y se han configurado en cuatro documentos históricos:

1.^o Los Estatutos fundacionales de 22-7-1925 establecían en su artículo 2.^o:

«El Banco de Crédito Local de

España tendrá por fin principal impulsar el fomento y progreso de los municipios, a cuyo objeto prestará la colaboración financiera y técnica necesaria a los Ayuntamientos en cualquiera de las siguientes formas:

1.^o Apertura de créditos, emisión o seguro de empréstitos, concesión de anticipos y contratación de préstamos reembolsables a corto o largo plazo, con hipoteca o sin ella.

2.^o Conversión total o parcial de deudas municipales.

3.^o Operaciones de tesorería que autoricen las leyes.

4.^o Organización por cuenta de las Corporaciones municipales de los servicios para cuya contratación estén éstas autorizadas, tales como recaudación de arbitrios, cobranzas de rentas y otros de fomento o higiene municipalizados.

5.^o Asesoría de los Ayuntamientos en la preparación y planteamiento de reformas urbanas, confección de presupuestos, creación y administración de arbitrios y organización de patrimonios municipales.

6.^o Estudios y construcción de obras municipales, cualquiera que sea su finalidad, y

7.^o Todos los pactos y contratos en general que las leyes autoricen y tengan por objeto el mejoramiento moral o material de los Municipios y de sus Ayuntamientos.»

El Decreto-Ley de 20-7-62, al nacionalizar el Banco, establece:

«El Banco podrá efectuar todas las operaciones que venía realizando el Banco de igual nombre ahora nacionalizado.»

La Ley 13/1971 de 19-6-71 considera como objetivos del Crédito Oficial:

«La atención a los objetivos de desarrollo económico y social, seleccionándose desde la firme pers-

pectiva que proporciona la rentabilidad de los proyectos.»

«Exigencia de equilibrio financiero.»

«Complementariedad y coordinación.»

Estableciéndose, asimismo, que el Banco de Crédito Local de España, al igual que otras Instituciones Oficiales de Crédito, «cumplirán las mismas funciones que hasta el presente venían desarrollando».

Por último, los nuevos Estatutos del Banco, al convertirse en sociedad anónima, establecen:

«La Sociedad tiene por objeto la realización de las funciones de todo orden que la Ley de Crédito Oficial atribuye a las Entidades Oficiales de Crédito, en relación con el fomento y desarrollo del Sector Público Local. La Sociedad atenderá también las líneas de crédito atribuidas o que se le atribuyan por el Gobierno. Asimismo, podrá realizar las operaciones activas y pasivas propias de la actividad bancaria con las Entidades Locales.»

La financiación del Banco ha estado constituida básicamente, hasta 1964, por cédulas de inversión y, a partir de esta fecha, por dotaciones del Instituto de Crédito Oficial; si bien en los últimos años se han contratado pólizas de crédito con el sector bancario y las Cajas de Ahorros y en 1982 una operación internacional con el Banco Europeo de Inversiones, dependiente de la Comunidad Económica Europea.

El saldo de las cuentas de crédito del Banco de Crédito Local de España desde su nacionalización en 1962, ha pasado de 10.819 millones de pesetas a 367.474 en 1983, produciéndose los principales incrementos en la década de los años setenta, en la que el porcentaje de participación del

Banco con respecto a los presupuestos ordinarios de las corporaciones locales se situó en torno al 12 por 100.

El peso del crédito otorgado por el Banco con respecto al total de agentes del sistema bancario se sitúa en torno al 2,5 por 100, y su relación respecto al PIB se acerca al 2 por 100 en los últimos cuatro años.

EL FUTURO

Ha finalizado la fase de optimismo de la era industrial, que basaba el desarrollo urbano en un urbanismo tecnocrático «garante de felicidad» con esquemas preconcebidos, y debemos buscar una concepción más humanista de las ciudades. Los núcleos urbanos actuales se han convertido en un conjunto de espacios cada vez más polivalentes, definidos por criterios de estricta rentabilidad.

Hemos degradado el medio ambiente de tal forma que es objetivo prioritario el frenar la contaminación de todo tipo e intentar recuperar los niveles anteriores. El vertido de residuos sólidos y líquidos constituye uno de los grandes problemas a los que las corporaciones locales deben enfrentarse prioritariamente.

La dotación técnica (mejora en el número y la cualificación de los funcionarios) y económica de las corporaciones son las vías que permitirán unos presupuestos municipales acordes con las necesidades que la sociedad actual demanda.

El Banco de Crédito Local de España, en su idea de contribución al desarrollo y potenciación de las corporaciones locales, centra sus esfuerzos en esta nueva andadura en:

- Potenciación de la función de asesoramiento a las corporaciones locales, para lo que se ha creado un Centro (CEAPA) a tal efecto.

- Papel más activo en la financiación de las necesidades de las corporaciones, buscando, incluso, la detección de las mismas y ofreciendo ayuda técnica y económica para su resolución.

- Especial preocupación por los municipios menos dotados de medios financieros y técnicos.

- Función de coordinación entre planificaciones y programas de nivel nacional y necesidades de las corporaciones. El Banco de Crédito Local de España pretende servir de vehículo/instrumento de canalización del diálogo Administración central-corporaciones locales.

- Potenciación de las corporaciones locales como motores de la inversión pública para fomentar sus características de idoneidad y eficacia.

EL ENDEUDAMIENTO DE LAS CORPORACIONES LOCALES EN 1983

El endeudamiento de las Corporaciones Locales puede expresarse, tanto en base a la cuantía de créditos y empréstitos concertados por cada corporación como por la carga financiera anual derivada de los préstamos y empréstitos citados. Las cifras señaladas pueden ponderarse, bien en función del número de habitantes —hablándose entonces de préstamo o carga *per cápita*, bien en función de los ingresos habituales o recurrentes de la corporación, estableciéndose así el porcentaje de endeudamiento de la misma.

En términos generales, puede establecerse que durante 1983 el endeudamiento de las Corporaciones Locales ha disminuido con respecto a las cifras de años anteriores.

Una primera causa de esta disminución se debe a la asunción por parte del Estado del 50 por 100 restante de la carga por operaciones de liquidación de deudas concertadas por las Corporaciones Locales, al amparo de sendas disposiciones legales publicadas entre 1975 y 1980.

Otras causas de la atonía pueden encontrarse en: 1) la distorsión de la vida municipal, debido a la repercusión de las elecciones municipales; 2) la situación de *impasse* ante la aplicación de la Ley de Medidas Urgentes de Saneamiento de las Corporaciones Locales; 3) el posible grado de saturación en cuanto a inversiones en infraestructura básica realizadas en los últimos años, y 4) en último lugar, el elevado grado de endeudamiento y escaso margen de ahorro soportado por la mayoría de las corporaciones.

EL CREDITO

La posición total de crédito de las Corporaciones Locales puede estimarse (según la información suministrada por la Central de Información de Riesgos del Banco de Crédito Local de España) que ha pasado de 516.476 millones en 31 de enero de 1983 a 487.207 millones en diciembre del mismo año, lo que supone una disminución del 5,6 por 100. Sin embar-

go, si se excluye la incidencia de las citadas operaciones de Liquidación de Deudas (ahora asumidas al 100 por 100 por el Estado), la variación es de un aumento aproximado del 6,3 por 100.

Para ponderar su importancia, basta decir que en 31 de diciembre de 1983 el crédito vivo por operaciones de Liquidación de Deudas ascendía a 124.009 millones de pesetas, esto es, aproximadamente, un 13,3 por 100 del crédito vivo de las Corporaciones Locales.

Con referencia a los créditos dispuestos, se ha pasado en idénticas fechas de 399.765 millones a 403.084, con un aumento del 0,8 por 100 (en el caso de no considerar la incidencia del citado 50 por 100 de las operaciones de Liquidación de Deudas, la variación ha sido de un aumento del 16,3 por 100).

En cuanto a los prestamistas, la distribución del crédito vivo en 31 de diciembre de 1983 es como sigue: Banca Privada, 10,4 por 100; Cajas de Ahorros, 32,7

CUADRO N.º 1

ENDEUDAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO LOCAL (CREDITOS DISPUESTOS)* (Millones de pesetas)

Prestamistas	AÑO 1983					
	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio
Banca Privada	33.540	35.335	36.166	36.652	35.073	38.733
Banco Crédito Local	265.870	263.623	269.848	272.478	275.822	282.672
Cajas de Ahorros	98.420	99.310	103.289	107.917	111.205	112.985
Cooperativas de Crédito	1.935	1.961	1.976	2.030	2.271	2.418
Total	399.765	401.681	411.279	419.077	424.371	436.808

Prestamistas	AÑO 1983					
	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
Banca Privada	40.874	42.862	41.454	41.313	40.651	42.108
Banco Crédito Local	221.673	223.072	222.679	223.653	226.678	226.073
Cajas de Ahorros	115.514	115.634	117.344	123.928	125.352	131.771
Cooperativas de Crédito	2.453	2.572	2.859	2.987	3.089	3.132
Total	380.514	384.140	384.336	391.881	395.770	403.084

Fuente: Central de Información de Riesgos de las Corporaciones Locales

* No se computan los créditos de cuantía inferior a 500.000 pesetas. No se computan los créditos cuya carga ha sido asumida por el Estado.

por 100, y Banco de Crédito Local de España, 56,1 por 100, y un 0,8 por 100 a través de Cooperativas de Crédito.

Sin embargo, en créditos a plazo superior a diez años, el Banco de Crédito Local suministra más del 90 por 100.

Si se computasen las operaciones de Liquidación de Deudas citadas, la distribución sería: Banca Privada, 8,0 por 100; Cajas de Ahorros, 25,0 por 100; Cooperativas de Crédito, 0,6 por 100, y Banco de Crédito Local, 66,4 por 100.

En cuanto a los prestatarios, el crédito se reparte del siguiente modo: Ayuntamientos, 61,0 por 100; Diputaciones y Cabildos, 31,0 por 100, y el resto del sector, el 8,0 por 100.

Los gráficos y cuadros adjuntos mues-

tran la evolución del crédito en el año 1983 (gráficos 1 y 2) y la evolución del crédito de las Cajas de Ahorros y del Banco de Crédito Local de España en los últimos años (cuadros 1 y 2).

FINANCIACION EXTERIOR

En los últimos años, y por parte de las grandes corporaciones, se ha acudido al mercado exterior en busca de capitales. Así, los Ayuntamientos y Madrid y Barcelona han concertado préstamos sindicados, el primero por un importe de 150 millones de dólares, y el segundo por 111 millones de dólares.

EMPRESTITOS

Con respecto a la emisión de empréstitos por parte de las Corporaciones Loca-

les, hay que señalar que en 1983 se emitieron empréstitos por valor de 13.266 millones de pesetas, lo que supone un fuerte descenso sobre lo emitido en 1982 (42.249,48).

El saldo vivo por operaciones de empréstitos (por títulos en poder de instituciones financieras) al 31 de diciembre de 1983 era de 130.861 millones de pesetas (según la citada Central de Información de Riesgos de las Corporaciones Locales), lo que supone un incremento aproximado en este saldo del 10 por 100 sobre las cifras de enero del mismo año.

El cuadro n.º 2 muestra la evolución conjunta (créditos y empréstitos) del endeudamiento de las Corporaciones Locales en el ejercicio de 1983.

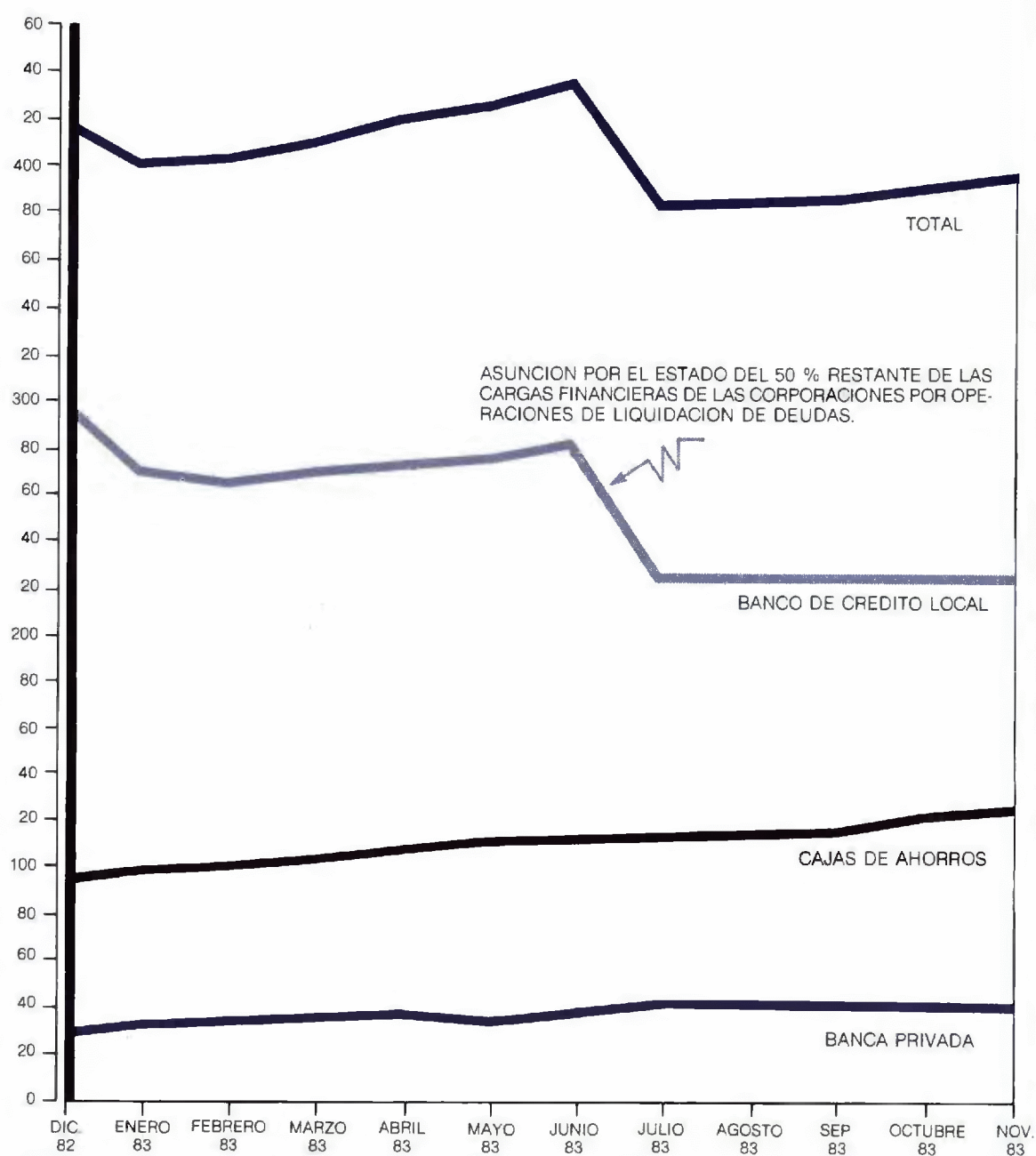
CUADRO N.º 2
ENDEUDAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO LOCAL
(CREDITOS DISPUESTOS)*
(Millones de pesetas)

AÑO 1983						
Prestatarios	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio
Sociedades Anónimas	9.167	9.189	11.294	13.398	13.181	16.283
Ayuntamientos	267.279	266.860	271.972	276.813	280.045	287.169
Diputaciones	102.732	104.339	106.620	106.849	108.143	109.829
Cabildos	9.822	10.038	9.769	10.102	10.979	11.321
Mancomunidades	4.235	4.273	4.429	4.448	4.626	4.573
Otros	6.530	6.982	7.195	7.467	7.397	7.633
Total	399.765	401.681	411.279	419.077	424.371	436.808
AÑO 1983						
Prestatarios	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
Sociedades Anónimas	16.645	17.006	16.764	15.439	16.541	18.977
Ayuntamientos	231.971	233.409	232.016	239.553	241.147	246.040
Diputaciones	108.434	110.004	111.187	111.995	111.156	113.305
Cabildos	11.351	11.644	11.473	11.383	11.785	11.777
Mancomunidades	4.620	4.683	5.054	5.159	5.301	5.523
Otros	7.493	7.394	7.742	8.352	9.739	7.462
Total	380.514	384.140	384.336	391.881	395.770	403.084

Fuente: Central de Información de Riesgos de las Corporaciones Locales

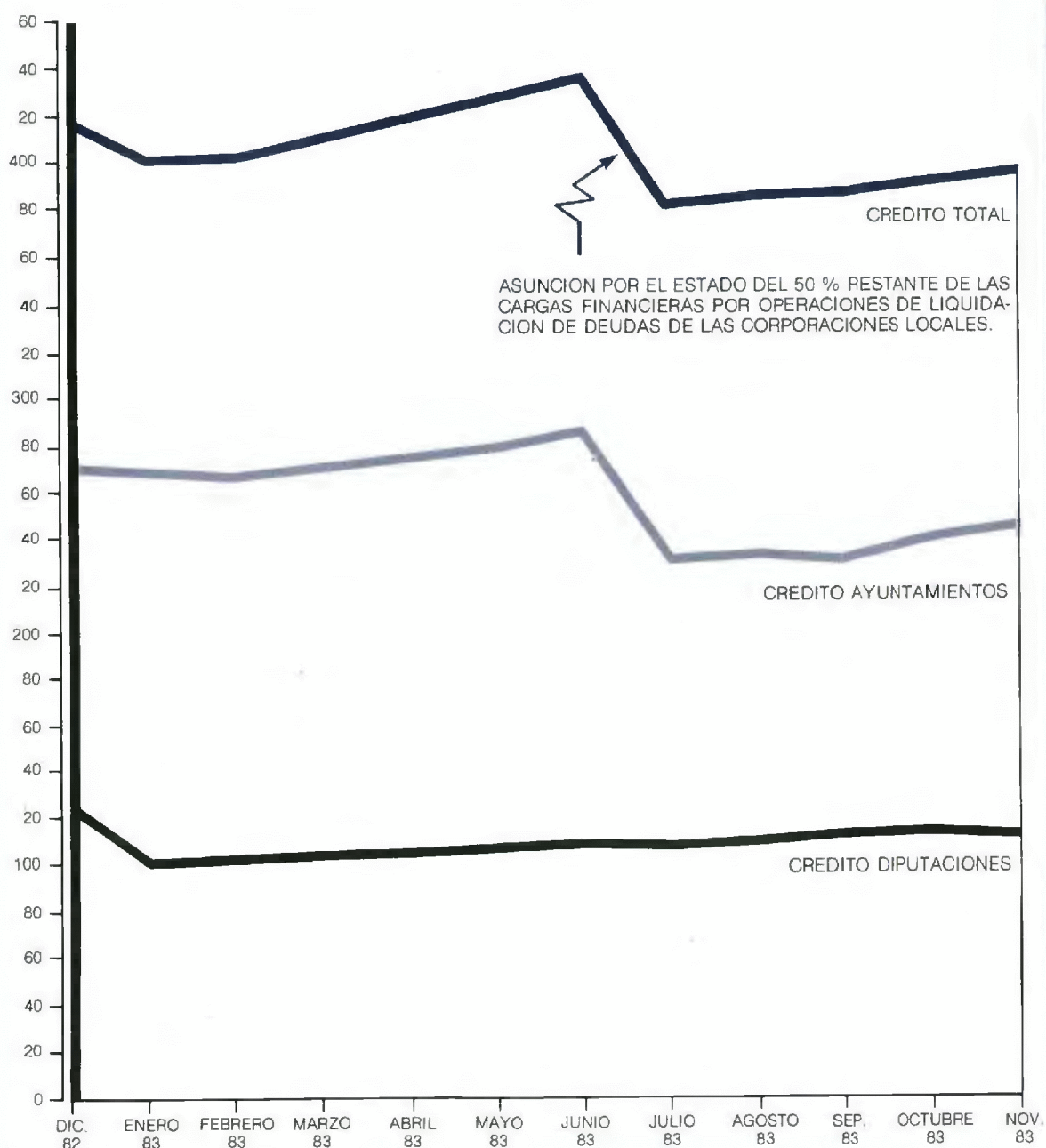
* No se computan los créditos de cuantía inferior a 500.000 pesetas. No se computan los créditos cuya carga ha sido asumida por el Estado.

GRAFICO 1
ENDEUDAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO LOCAL
POSICION Y EVOLUCION DEL CREDITO VIVO
DICIEMBRE 82 - NOVIEMBRE 83



Fuente: Central de Información de Riesgos.

GRAFICO 2
ENDEUDAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO LOCAL
POSICION Y EVOLUCION DEL CREDITO VIVO
(AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES)



Fuente: Central de Información de Riesgos de las Corporaciones Locales.