

¿CÓMO CONTENER LA DEUDA PÚBLICA DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES? (Jorg Kristijan Petrovič, Auditor General del Estado)

A finales de 2006 Eslovenia contará con 210 entidades locales. La Ley de Hacienda Pública y la Ley de Hacienda Municipal imponen un límite de endeudamiento a las entidades locales. La fiscalización de la deuda de las administraciones locales es la labor continua del Tribunal de Cuentas el cual, por una parte, fiscaliza las entidades locales y, por otra, aconseja al cuerpo legislativo (Parlamento) para intensificar el marco legal con el objetivo de que pueda desempeñar su principal papel que es el de “*vigilar el dinero público*”.

En la presentación se plantearás los siguientes puntos:

1. Desarrollo del marco legal relativo a la deuda pública de las entidades locales

La presentación hará hincapié en los elementos más importantes del desarrollo de las leyes relativas a la autonomía local en el ámbito de la deuda pública. Cabe destacar que el desarrollo del marco legal es el resultado del hecho de que las entidades locales tienden a contraer deudas y que son muy ingeniosas a la hora de encontrar nuevos métodos para saltarse los límites impuestos por la ley. Los principales pasos en el desarrollo han sido:

- **ANTES DE LA REFORMA DE LA AUTONOMÍA LOCAL** existían 62 entidades locales y no existían límites de endeudamiento. Como resultado, las entidades locales emitían bonos y en los años siguientes se veían imposibilitadas para hacer frente a sus obligaciones.
- *A la Adopción de la Constitución de la República de Eslovenia (1991)* le siguió la **REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**:
 - En 1994 se adoptó la *Ley de la Administración Local*, que dio como resultado el establecimiento de 152 municipios en 1995, otras 41 en 2002 y pronto se añadirán otras 17 que, a finales de 2006, sumarán un total de 210 entidades locales.
 - *La Ley de Hacienda Municipal* fue adoptada en 1994 e impuso límites para regular el endeudamiento.
 - *La Ley de Hacienda Pública de 1999* introdujo: a) el procedimiento que deberían seguir las entidades locales en el momento en que decidiesen endeudarse; b) el permiso obligatorio concedido a una corporación municipal por parte del Ministerio de Finanzas para contraer alguna deuda.
 - *La Ley de Hacienda Municipal* se modificó en 2005 y amplió los límites a los que podían ascender las deudas, pero aumentó el número de factores a tener en cuenta.

2. El marco legal relativo a la deuda pública de las entidades locales

Existen dos leyes principales que regulan los límites de deuda pública que las entidades locales pueden contraer:

- *Ley de Hacienda Pública*
 - Procedimientos para contraer deudas
- *Ley de Hacienda Municipal.*

Principales elementos del sistema:

- sistema contable: presentación de cuentas en base al método modificado de la contabilidad en valores de caja/de cobros y pagos;
- límites impuestos por la ley;
- planificación (establecimiento de una cuenta – balance especial que forma parte del presupuesto; el consejo municipal establece el límite anual para contraer deudas y emitir garantías);
- requisitos especiales (se debe seguir un procedimiento; el Ministerio de Finanzas debe emitir un permiso para contraer deudas);
- informes (cuenta – balance especial que forma parte de la cuenta final; es obligatorio informar al Ministerio de Hacienda del estado de las deudas de una administración local).

3. Algunas cifras y etapas clave

En esta presentación se mostrarán las siguientes estadísticas, que destacarán las tendencias y problemas del endeudamiento de las entidades locales:

- flujos de deuda pública – préstamos y devoluciones;
- balance – obligaciones a largo plazo resultantes de créditos y otros;
- balance – obligaciones a corto plazo.

4. Fiscalización de la deuda pública

El Tribunal de Cuentas tiene el cometido de fiscalizar de forma continua la deuda de las administraciones locales. Las auditorías más frecuentes que el órgano fiscalizador ha llevado a cabo en el ámbito de la Administración local en los últimos años consta de cuatro áreas, una de las cuales es la deuda contraída y saldada. Se elabora un programa especial de fiscalización para la cuenta especial “cuenta de financiación”, para revisar todos los elementos que prescribe la ley:

- cantidad prestada,
- cantidad devuelta,
- suma total de la deuda,
- nivel de la deuda a corto plazo a lo largo del año,

pero también los elementos que enlazan con otras áreas de auditoría para evaluar si la entidad ha entablado otras relaciones contractuales que significan, de hecho, contraer deudas (por ejemplo, mediante ajustes por periodificación).

Los elementos prescritos por ley normalmente no presentan ningún problema particular para la auditoría. Los problemas aparecen cuando los auditores deben decidir si algunas acciones de la entidad local crean o no deuda pública.

En 2005 planificamos llevar a cabo una auditoría horizontal de la deuda pública contraída por las entidades locales, aunque lo pospusimos al adoptarse una nueva legislación en 2005, ya

que no podríamos realizar recomendaciones actualizadas basadas en los resultados de la fiscalización.

En lo que se refiere a la fiscalización de la deuda pública, la cooperación con

- el Ministerio de Finanzas (datos de la deuda pública, legislación, opiniones), y con
- la Oficina Gubernamental para el Desarrollo Regional y la Autonomía Local (opiniones, legislación)

es particularmente importante. Cabe mencionar un ejemplo reciente, en el que el Ministerio de Finanzas nos alertó cuando una corporación municipal contrajo una deuda que superaba el límite establecido por la ley. Nosotros revisamos los datos y decidimos realizar una auditoría.

5. Resultados de la fiscalización

- Resultados de la fiscalización publicados en informes de auditoría: estudio de los casos de tres entidades locales.
- Se destacaron los resultados más importantes en el informe anual del Tribunal de Cuentas.
- Recomendaciones que se aceptaron en esencia durante la adopción de la nueva legislación.
- Cooperación con el Ministerio de Finanzas, la Oficina Gubernamental para el Desarrollo Regional y la Autonomía Local.
- Recomendaciones hechas a las entidades locales en seminarios y conferencias.

6. Problemas

- Contabilidad en valores de caja - forma de captar todos los elementos que forman parte de la deuda pública.
- Presiones para que las entidades locales realicen inversiones. Reforma del sistema de enseñanza primaria (sistema de transición de los 8 a los 9 años, incremento de la capacidad de los centros escolares), legislación medioambiental que causa problemas con los municipios pequeños.
- Entidades locales que inventan nuevos métodos de contraer deudas.
- Elecciones. Se incrementa la tendencia a contraer deudas.
- Muchos alcaldes son además miembros del Parlamento y ejercen presión para que la legislación sea menos estricta y así las entidades locales puedan solicitar más préstamos.

7. Conclusión

La práctica fiscalizadora del Tribunal de Cuentas muestra que es importante crear un marco legislativo sólido para:

- abarcar todos los elementos que puedan englobarse como deuda pública;
- controlar la deuda pública que contraigan las entidades locales.

Sin embargo, también muestra que no contamos con la influencia necesaria para imponer totalmente la ley (sanciones adecuadas a aquellos que infrinjan la ley, es decir los alcaldes) y un plan de contingencia para crisis de deuda: llevar a cabo embargos cuando una administración local supere el límite y no salde sus deudas.