

## 7. La deuda

§ 26. La ordenación normal del presupuesto municipal consiste, como en el presupuesto del Estado, en el equilibrio entre gastos e ingresos. Para poder lograr éste, la hacienda municipal, del mismo modo que la del Estado, ha de conducirse con arreglo a un presupuesto en el que se incluyan todos los gastos e ingresos y al cual estarán ligados los municipios, exceptuados los casos de necesidad. Según muchas ordenanzas municipales el Estado tiene derecho a intervenir en la confección del presupuesto municipal aprobándolo; y en otras, debe al menos comunicarse al poder central y obtener su aprobación por lo que respecta a algunos conceptos. El Estado puede incluso incluir legalmente en los presupuestos municipales aquellas partidas para gastos necesarios que no se hubieran consignado en los mismos. Asimismo al finalizar el ejercicio han de rendir cuenta los municipios al poder central.

Pero también los municipios contraen gastos que no pueden satisfacerse con los medios ordinarios. En tales casos, para la satisfacción de esos gastos, cuando no sea posible o no se permita

la enajenación del patrimonio municipal, se apelará al crédito del mismo modo que cuando se trata del Estado. También para los municipios debe aplicarse el postulado de satisfacer por medio del empréstito solamente los gastos realmente extraordinarios. Los gastos que se repitan periódicamente, aunque no anualmente, como, por ejemplo, construcción de escuelas, construcción y reparación de calles en las grandes ciudades, deben satisfacerse con los ingresos ordinarios. Por la posición de los municipios con respecto al Estado se explica también que todo lo que respecta a la deuda municipal se someta a la intervención e inspección preventiva del Estado, limitándola en varios respectos. Ello se manifiesta por una parte en el *derecho de aprobación* que incumbe al Estado de la contratación de empréstitos por parte de los municipios; en segundo lugar, en la *forma de los empréstitos* y en tercer lugar, en la *obtención de los medios*.

La aprobación del Estado se enlaza por lo general a la prueba de la necesidad y utilidad del fin para el que se solicita el empréstito, así como en la propuesta del plan de amortización. La amortización ha de efectuarse dentro de un período determinado de tiempo y el plan de amortización debe ser preciso. El que sólo se permita a los municipios la contratación de deudas temporalmente limitadas con planes fijos de amortización depende de la naturaleza del municipio. Ciertamente que los municipios constituyen también corporaciones políticas permanentes, pero no en la misma medida que el Estado; ofrecen menores garantías que éste por lo que respecta a su capacidad permanente para el pago de intereses, puesto que su población y su bienestar pueden estar sometidas a mayores y más frecuentes oscilaciones. Por otra parte, los municipios pueden asegurarse más fácilmente que el Estado el pago periódico de los intereses y de la cuota de amortización de sus empréstitos sin sobregavar a los contribuyentes, puesto que muchos empréstitos se destinan al establecimiento de instituciones cuyos propios rendimientos permiten el pago de esas cargas.

Consiguientemente, los empréstitos con plazos fijos de amortización se consideran como los más adecuados para los municipios. En general, un período de amortización de treinta años se considera como un período normal del que no se debe pasar sino en casos de excepción. Principalmente en los casos en que por medio del empréstito se establecen empresas productivas, como, por ejemplo, de gas y electricidad; y cuando, como ocurre en muchos municipios, no se amortiza periódicamente el capital de establecimien-

to de tales empresas, es imprescindible, en interés de una sana economía financiera, un plazo de amortización más corto. La obligación impuesta por los órganos superiores jerárquicos a este respecto es indicada, porque en otro caso los municipios propenderían fácilmente a ampliar excesivamente el plazo de amortización para evitar de momento el mayor gravamen tributario.

Por lo que respecta a la contracción de deuda, a la elección del tipo de interés, etc., podemos referirnos en general a las manifestaciones hechas anteriormente al tratar de la deuda del Estado. No obstante, por la naturaleza de los municipios como corporaciones públicas más pequeñas, localmente delimitadas, por su relación de subordinación frente al Estado, por su capacidad de prestación relativamente menor, por la finalidad a que se destinan los empréstitos y otras circunstancias ofrecen notables diferencias.

Así, por ejemplo, la emisión de obligaciones al portador sólo puede llevarse a cabo por lo general, por las grandes ciudades y corporaciones municipales de superior categoría. Pues los empréstitos municipales, prescindiendo, si acaso, de los de las grandes ciudades, sólo tienen un mercado local. En su mayor parte sólo pueden suscribirse por los residentes en el municipio respectivo y sólo se emiten con éxito cuando, como en las grandes ciudades, se asegura una demanda suficiente. Los pequeños municipios no pueden apelar a este procedimiento a causa de los gastos de emisión y por la pequeñez de las sumas demandadas. Estos deben intentar satisfacer su necesidad de préstamo en una institución pública o privada que busca para sus capitales una colocación segura y permanente. Instituciones de ese tipo son las fundaciones, cajas de ahorro, cajas de depósitos, instituciones de seguro públicas y privadas, sociedades de seguros de vida y de incendios, bancos hipotecarios y de crédito, que o bien funcionan directamente como dadores de crédito o bien adquieren o toman los títulos de las deudas municipales. A veces cuida también el propio Estado de satisfacer adecuadamente las necesidades de crédito de los municipios. De un modo más enérgico ocurre esto cuando el Estado pone a disposición de los municipios y corporaciones locales los medios que necesitan para la satisfacción del crédito, siempre que se trate de la satisfacción de funciones que afecten especialmente al propio Estado. En otros casos el Estado no pone directamente a disposición de los municipios los medios necesarios, pero subvenciona a *Institutos públicos de crédito* que se encargan de conceder crédito a los municipios, o incita a la fundación de

*Instituciones privadas*, destinadas a satisfacer los mismos fines.

Consiguientemente, aunque los municipios disponen de muchos medios para satisfacer sus necesidades de crédito, la cuestión de la *organización adecuada del crédito comunal* ha preocupado en los últimos tiempos a la opinión pública, principalmente en *Alemania*. El rápido incremento de las deudas municipales; lo abigarrado de las normas sobre la cuantía de los títulos de la deuda, sobre los tipos de interés y amortización; la limitación del mercado de tales títulos; el procedimiento de conversión, poco apetecido por los capitalistas, y otras circunstancias influyeron en el curso de las deudas municipales de un modo desfavorable, en forma que éste es por lo general (prescindiendo de los empréstitos de las grandes capitales) varios puntos más bajo que el curso de los títulos de la deuda del Estado de igual interés. Como medio de evitar los inconvenientes de las obligaciones comunales se ha recomendado la centralización del crédito municipal, esto es, la sustitución de cientos de títulos por un papel uniforme de deuda municipal o por algunos tipos uniformes de títulos. La realización en la práctica de esta idea, en sí acertada, choca ciertamente con la variedad de los Estados por lo que respecta a su derecho público y con la repulsa de las grandes ciudades cuyos títulos gozan, la mayor parte de las veces, de un curso más favorable que el de las pequeñas y que, consiguientemente, no obtendrían ventajas por su entrada en tal mancomunidad de ciudades. De aquí que se piense solamente en establecer varios Bancos de ciudades sobre una base territorial que sea lo suficientemente grande para asegurar su vitalidad.

Casi en todas partes, en Alemania como en el extranjero, necesitan los municipios y las corporaciones locales en general, bien sea en todo caso, o bien cuando se trata de grandes empréstitos, la aprobación de los superiores jerárquicos o la previa autorización legal. En *Prusia*, antes, los empréstitos tenían que amortizarse por lo menos en el 1 por 100 anual y en el 1,5 por 100 como mínimo cuando el empréstito se destinaba a colocaciones lucrativas. Teniendo que destinar además a la amortización los intereses ahorrados por los títulos ya amortizados. Por decreto de 31 de mayo de 1890 se suprimió esa diferencia y se fijó como tipo normal de amortización el 1 por 100, más los intereses ahorrados; pero en casos concretos la amortización se determinaría por el período de amortización de los valores del activo de los establecimientos fundados con los medios obtenidos del empréstito respectivo, destinándose a una amortización extraordinaria los eventuales ingresos extraordinarios que pudieran derivarse del empréstito, tales como, por ejemplo, las contri-

buciones especiales de los interesados. En la mayor parte de los demás Estados alemanes sólo existe la norma general de que los planes de amortización y su variación eventual deberán presentarse a la aprobación de los superiores jerárquicos. Sin embargo, es general la tendencia a reducir el período de amortización.

En *Inglaterra* se aplica la norma de que los empréstitos de los municipios, condados, etc., deben amortizarse en el término de 30 ó 60 años. Las corporaciones locales pueden contratar empréstitos con el Estado o emitir por sí mismas obligaciones. En el primer caso se obtienen los medios de crédito o de las existencias de la administración de la deuda del Estado o por la emisión de *Local Loans Stock*. Pueden también contraerse empréstitos por *Local Acts* a base de autorización especial no sometida al control del gobierno. Corrientemente, las grandes ciudades siguen ese procedimiento que les asegura un mayor plazo de amortización. El capital total de la deuda de las corporaciones locales se estimaba para Inglaterra y Gales en el año 1904-5 en 466 millones de libras esterlinas (en 1869 en 60 millones, en 1893 en 225), en Escocia en 61 y en Irlanda en 17 millones de libras esterlinas. A fines de marzo de 1909 ascendía la deuda municipal en toda la Gran Bretaña a 623,9 millones de libras, de los cuales correspondían a Inglaterra y Gales 536, a Escocia 65,8 y a Irlanda 22,07.

En *Francia*, el Estado pone a disposición de los municipios y departamentos medios de crédito para fines determinados que afectan especialmente al Estado. Principalmente se incluyen en este grupo los medios que proporciona la Caja para caminos vecinales, creada por ley de 11 de julio de 1868 y la *Caisse des lycées, collèges et écoles primaires*, creada por ley de 1.º de junio de 1878 y ampliada para la construcción de escuelas por ley de 2 de agosto de 1881. La primera concede a los municipios, y a veces también a los departamentos, los medios para la construcción de caminos vecinales, mediante el pago de treinta anualidades al tipo del 4 por 100 de la suma prestada. La segunda Caja, dotada con 60 millones de francos para la subvención de construcción de escuelas elementales; con 50,4 millones para la construcción de liceos y con 15 millones para la construcción de gimnasios municipales, concede asimismo subsidios por treinta años con el 4 por 100 de interés incluyendo en este tipo, del mismo modo que en la primera Caja, la cuota de amortización. No obstante, en lugar de estas condiciones de crédito se acudió posteriormente a las subvenciones del Estado para los fines indicados.

De las instituciones de crédito autorizadas por el Estado para la concesión de empréstitos a los municipios, la más antigua es la *Caisse des dépôts et consignations*. Pero su importancia no es muy grande porque sólo concede empréstitos por quince años, o a lo más por veinte, al 4 y 4,5 por 100 de interés. La institución de crédito más importante para los municipios es el *Crédit Foncier*.

En el año 1830 se estimaba el capital de la deuda de la ciudad de

París en 19,5 millones de francos; en 1836 el de los demás municipios en 39,4 millones de francos. Sobre la evolución del capital de la deuda municipal desde el año 1862 ilustra la siguiente tabla (tomada del *Bull. de Statistique* 1913), en miles de francos:

	De París	De los demás municipios	Total
1862 .....	342.560	341.429	683.989
1877 .....	1.988.277	737.478	2.745.754
1896 .....	2.043.884	1.468.101	3.511.984
1906 .....	2.456.261	1.603.746	4.060.007
1912 .....	2.676.515	1.818.126	4.494.661

La creación de Institutos públicos de crédito para otorgarlo a los municipios se llevó a cabo por *Bélgica* (*Crédit communal*, fundado en 1860).

En *Alemania* la deuda de los municipios de más de 10.000 habitantes fué, en 1907, de 5.296 millones de marcos, y los gastos para el servicio de la deuda, de 285 millones. Del capital de la deuda total corresponden, en millones de marcos:

A Prusia .....	3.386	(servicio de intereses: 192,7)	
» Baviera.....	607	» » »	28,9
» Sajonia.....	472	» » »	22,2
» Wurtemberg.....	142	» » »	5,4
» Baden.....	249	» » »	15,5
» Hessen.....	139	» » »	6,9

De los datos oficiales para *Baviera* puede inferirse cómo han aumentado durante la guerra los gastos para el servicio de la deuda. En los 90 municipios de más de 5.000 habitantes se elevó desde el 31 de diciembre de 1913 al 1.º de octubre de 1918, de 814,5 a 1.126,9, respectivamente, es decir, en 312,4 millones de marcos. En las tres ciudades mayores de Baviera la situación de la deuda fué, en millones de marcos:

	En 31 de diciembre de 1913	En 1.º de octubre de 1918
En Munich.....	320,8	433,4
» Nuremberg .....	147,0	188,6
» Augsburgo.....	54,4	86,4
Suma.....	522,2	708,4

Por analogía con lo que hace el Estado, varios municipios urbanos alemanes han establecido el *libro de la deuda municipal* (primeramente Francfort del Meno en 1902, luego Munich, Hessen, Postdam, etc.).

*España.* — El Estatuto municipal vigente regula también lo referente al crédito municipal (artículo 539 y siguientes). Se puede acudir al empréstito para cubrir presupuestos extraordinarios y para municipalizar servicios en la forma autorizada por la ley. Pero se establece que no se puede acudir al empréstito ni para enjugar déficits de presupuestos ordinarios ni para satisfacer los gastos que deben ser cubiertos por medio de contribuciones especiales.

Por R. D. ley de 23 de mayo de 1925 se creó el *Banco de Crédito local* con la misión de abrir créditos a los ayuntamientos, diputaciones y organismos administrativos de carácter local y servir de intermediario para la contratación de empréstitos. Fué adjudicada la fundación al Banco de Cataluña por una duración de cincuenta años y con el monopolio de emisión de cédulas de crédito local amortizables, cuyo importe no podrá ser superior a la suma de créditos y préstamos concedidos a las corporaciones.

El importe de las Obligaciones en circulación de las diputaciones provinciales en 1.º de enero de 1924 ascendía a 111,5 millones de pesetas y la deuda en circulación de los ayuntamientos de España a 792 millones, de los cuales corresponden a los ayuntamientos de las capitales de provincias 761,5 (de ellos 460 a Barcelona y 128 a Madrid).

**Bibliografía.** — *J. Jastrow*, «Der städtische Anleihemark und seine Organisation in Deutschland» (Conrad Jahrb. 1900). — *A. Plate*, «Municipalsozialismus und städtisches Anleihewesen in England» (Schmoller Jahrb. 1906). — *Benkard*, «Das Stadtschuldenbuch der Stadt Frankfurt a. M.», Berlín, 1906. — *Fr. Zahn*, «Die Bildung von Reservefonds in den Grossstädten behufs Einschränkung von Schuldaufnahmen» (Finanz A. Bd. 24). — *Wiedfeldt*, «Das Anleihewesen deutscher Städte und seine Organisation» (Bank Archiv. 1908). — *Rosenbusch*, «Die Organisation des Kommunalkredits», Ausburgo, 1908. — *O. Most*, «Die Schuldenwirtschaft der deutschen Städte», Jena, 1909. — *Lenz*, «Stadtschuldbücher» (Finanz Ar. Jahrg. 30).