



# Los fondos de provisión de los derechos pendientes de cobro

**Eduardo Rodríguez Melgarejo**

Consejero del Departamento de Corporaciones Locales  
Cámara de Cuentas de Andalucía

**E**l control del déficit no financiero en las distintas Administraciones Públicas se ha convertido en el objetivo más importante del Plan de Estabilidad que el Gobierno ha elaborado para su presentación en la Comisión Europea. Ello le ha llevado a suscribir planes internos de estabilidad y concretos escenarios de consolidación con los distintos Gobiernos Autonómicos, fijando el objetivo del déficit cero que se ha demostrado alcanzable frente a lo que cabía esperar cuando en 1993, dentro del primer Programa de Convergencia para el período 1992-96, el déficit público supuso un 7,5% del PIB frente al 3,5% previsto.

En el ámbito local también se pretende el déficit cero en el año 2001 y para lograrlo, la Ley 50/1998,

de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (Ley de Acompañamiento presupuestaria) ha introducido importantes modificaciones en el capítulo VII del Título I de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, en todo lo que afecta al nivel de endeudamiento de las Corporaciones. En efecto, el texto legal desarrolla, entre otros, los siguientes extremos:

- 1.) No se podrán concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo, sin previa autorización del Ministerio de Economía y Hacienda o, en su caso, de la Comunidad Autónoma a que la Entidad local pertenezca, *cuando en los estados financieros que*

*reflejen la liquidación de los Presupuestos, de los resultados corrientes y los resultados de la actividad ordinaria del último ejercicio, se deduzca un ahorro neto negativo.* Asimismo, cuando el ahorro neto sea negativo, el Pleno de la respectiva Corporación deberá aprobar un plan de saneamiento financiero a realizar en un plazo no superior a tres años.

La Ley de Acompañamiento 13/1996, de 30 de diciembre, exigía dicha autorización previa cuando el ahorro neto negativo superase en un 2% a los ingresos corrientes liquidados. Dicho límite podía elevarse hasta el 7% si el Pleno aprobaba un

plan de saneamiento financiero a un plazo no superior a tres años. Incluso se admitía que, cuando se superase el límite máximo anterior, habría de elaborarse un plan de saneamiento financiero a un plazo no superior a seis años que, sometido a la aprobación del Pleno, se llevaría al órgano competente para la autorización de la operación de que se tratase.

- 2.) También precisarán de autorización las operaciones de crédito a largo plazo *cuando el volumen total del capital vivo de las operaciones de crédito vigentes a corto y largo plazo exceda del 110 por ciento de los ingresos corrientes liquidados o devengados en el ejercicio inmediatamente anterior.*

Se utiliza aquí un límite estricto frente al de la *carga financiera*, cuando éste último resulta más lógico al tener en cuenta las posibilidades de aplazamiento de la deuda. Mayores plazos implican menores necesidades de gasto presupuestario y, por lo tanto, menor incidencia en el déficit.

Nuestras Corporaciones Locales se enfrentan, pues, a un escenario muy riguroso en el que, buscándose el control de sus déficits presupuestarios, se sitúa a muchos municipios españoles ante la necesidad de su saneamiento. Y siendo lógicas, estas medidas, ante los acuciantes problemas financieros de nuestros municipios, podrían retrasar la necesaria labor de regularización, a través de una adecuada provisión de insolvencias, que nace en muchos casos de la elaboración de un Presupuesto poco riguroso.

En efecto, el control del endeudamiento de los entes locales tiene otras vías, desarrolladas en la LRHL. De entre ellas, cabe señalar la contemplada en el artículo 174 que exige, para el caso de liquidación del Presupuesto con Remanente de Tesorería negativo:

- 1.) La reducción de gastos del nuevo Presupuesto por cuantía igual al déficit producido.
- 2.) La concertación de una operación de crédito en las condiciones establecidas por el artículo 158.5 si lo anterior no fuese posible, o
- 3.) De no adoptarse ninguna de las dos medidas anteriores, la aprobación del Presupuesto del ejercicio siguiente con un superávit inicial de cuantía no inferior al repetido déficit.

Aparece así el Remanente de Tesorería como un estado fundamental del análisis financiero y no sólo en su aspecto negativo, según parece deducirse del artículo 174 de la LRHL, sino porque, además, constituye un recurso para la financiación de modificaciones de créditos. El Remanente de Tesorería es un *fondo* que, calculado en un determinado momento, mide la situación de liquidez a corto plazo de una administración. Porque, en definitiva, la evolución año a año de dicho Remanente no hace más que reflejar la evolución del propio Resultado Presupuestario anual en la terminología adoptada por la Instrucción de Contabilidad de 1990, que equivale al Saldo Presupuestario del Plan General de Contabilidad Pública.

El artículo 172.2 de la LRHL establece que **“las obligaciones reconocidas y liquidadas no satisfechas**

*El Remanente de Tesorería es un fondo que, calculado en un determinado momento, mide la situación de liquidez de una administración a corto plazo*

el último día del ejercicio, los derechos pendientes de cobro y los fondos líquidos a 31 de diciembre configuraran el Remanente de Tesorería de la Entidad local”. Y define el Remanente para Gastos Generales cuando indica la necesidad de tener en cuenta los ingresos afectados. Desarrolla su cálculo la Instrucción de Contabilidad de 1990 en sus Reglas 348 a 354. También define el mismo el Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, en sus artículos 101 a 105.

En todas estas normas legales se apunta la necesidad de *minorar los derechos pendientes de cobro que se consideren de difícil o imposible recaudación*. Y no puede ser de otra forma, ya que, en caso contrario, se estarían incluyendo derechos ficticios en el cálculo del Remanente que permitirían financiar gastos al amparo de una falsa situación de liquidez, lo que llevaría, de persistir esta situación en el medio plazo, a una posición financiera insostenible.

Así, el artículo 172.2 de la Ley 39/1988 Reguladora de las Haciendas Locales, indica que *“la cuantificación del Remanente de*



Tesorería deberá realizarse teniendo en cuenta los posibles ingresos afectados y minorando, de acuerdo con lo que reglamentariamente se establezca, los derechos pendientes de cobro que se consideren de difícil o imposible recaudación”.

De otra parte, el art. 103 del RD 500/90, de 20 de abril que desarrolla el capítulo primero del Título VI de la ley 39/88, establece “que la cuantía de estos derechos de difícil recaudación se podrá realizar de forma individualizada o bien mediante la fijación de un porcentaje a tanto alzado y señala que para su determinación se tenga en cuenta la antigüedad de la deuda, su importe, la naturaleza de los recursos, los porcentajes de recaudación en voluntaria y en ejecutiva y demás criterios que de forma ponderada se establezcan por la entidad local”.

La regla 350.6 de la Instrucción de Contabilidad dice que “los derechos pendientes de cobro del Remanente de Tesorería, se minorarán en la cuantía de aquellos que en fin de ejercicio se consideran de difícil o imposible recaudación, según los criterios, que a este respecto fije la propia entidad, conforme a la normativa vigente”.

Muy pocos Ayuntamientos cumplen con la norma, según ha podido comprobar la Cámara de Cuentas de Andalucía en la fiscalización de los correspondientes a esta Comunidad Autónoma, muy probablemente porque la contabilización de provisiones aumentarían aún más los Remanentes de Tesorería negativos que presentan muchos de ellos. En el marco concreto de nuestra Comunidad, entre los Ayuntamientos con población superior a los 50.000 habitantes (21), que suponen un 46 % de la población andaluza, solo cinco presentan Remanentes de Tesorería positivos en los últimos cinco

años y un único caso aparece con cifras significativas; en todos ellos, los derechos pendientes de cobro con antigüedad superior a cinco años tienen un peso importante, once de estos Ayuntamientos no provisionan cifra alguna para deudores de difícil o imposible recaudación, y, de entre los que lo hacen, en tan solo tres las cifras estimadas tienen cierta entidad.

Ante esta situación, se pretendió añadir un párrafo al artículo 172.2 de la LRHL en la discusión de la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos de 1998, cuyo tenor literal era el siguiente:

*“No obstante, cuando se realicen los estudios sobre la situación financiera de las corporaciones locales y sus entidades dependientes, previstos en el artículo 54, la cuantificación del Remanente de Tesorería inicial deberá ajustarse, en todo caso, minorando los derechos pendientes de cobro aplicando, como mínimo, los siguientes coeficientes correctores, según la antigüedad de los derechos, calculada al cierre del ejercicio anterior, o del inmediato a éste último, si la operación de crédito se trata de perfeccionar en el primer semestre del ejercicio en curso:*

Antigüedad de los derechos	% Reducción
más de 1 año	27%
más de 2 años	48%
más de 3 años	72%
más de 4 años	99%

Pero la idea no prosperó, como tampoco lo hizo cuando la FEMP rechazó la redacción inicial del artículo 103 del Real Decreto 500/90, de 20 de abril, que pretendía ambiciosamente y creemos que con excesivo y, posiblemente, exagerado celo, la provisión al 100% de los derechos reconocidos con antigüedad superior a los dos años.

Por otra parte, algunos Órganos de Control Externo estiman una provisión, al igual que en el caso anterior, en función de la antigüedad de las deudas. Las elevadas cifras que se derivan de los porcentajes que se aplican no incentivan precisamente a las Corporaciones a su utilización. Otros órganos de fiscalización, sin embargo, no tienen un criterio básico establecido, admitiendo, en su caso, los utilizados por las entidades locales si son razonables y analizando la documentación disponible.

La Cámara de Cuentas de Andalucía ha establecido un sistema único para la determinación de la provisión necesaria de los derechos reconocidos que aparecen en el Remanente de Tesorería, basándose, principalmente, en los criterios de antigüedad, importe, naturaleza de los recursos y porcentajes de recaudación en voluntaria y en ejecutiva que se exponen en el artículo 103 del Real Decreto anteriormente mencionado.

### Criterio de antigüedad

#### CUADRO Nº1

##### Criterio propuesto Cámara de Cuentas de Andalucía

Ejercicio Cte.....	0%
Ejercicio (-1).....	0%
Ejercicio (-2).....	25%
Ejercicio (-3).....	50%
Ejercicio (-4).....	60%
Ejercicio (-5).....	90%

Estos porcentajes constituyen el punto de partida para la determinación de los que se aplicarán definitivamente corregidos y matizados en función de los demás criterios que se exponen a continuación.

### **Criterio de los porcentajes de recaudación**

Se corresponde con la recaudación efectuada en vía ejecutiva y corrige, en función del comportamiento recaudatorio de la Corporación, los porcentajes anteriormente determinados bajo el criterio de antigüedad.

**CUADRO N°2**

	% CCA	% Recaudación Pptos. cerrados	% CCA Corregido
Ejercicio Cte.	0%	-	0%
Ejercicio (-1)	0%	-	0%
Ejercicio (-2)	25%	>70	0
		>40 <70	20
		>25 <40	25
		>10 <25	40
		<10	50
Ejercicio (-3)	50%	>50	0
		>40 <50	40
		>25 <40	50
		>10 <25	60
		<10	70
Ejercicio (-4)	60%	>40	50
		>25 <40	60
		>10 <25	70
		<10	80
Ejercicio (-5)	90%	>25	70
		>10 <25	90
		<10	100

### **Criterio del importe de los deudores**

Un grupo seleccionado de deudores se analiza individualmente a partir de una cifra predeterminada en función del tamaño del ente local fiscalizado, separándolo de la base de cálculo de la provisión y determinando, caso por caso, la procedencia o no de su inclusión en el Remanente de Tesorería. Para aquellos deudores que, siendo personas jurídicas, se encuentren en alguna situación concursal, se propone una dotación del 100%.

El resto de los deudores se agrupan en tres tramos, corrigiendo

los porcentajes que se deducían del cuadro anterior según la cuantía de cada tramo, penalizándose los pequeños importes al estimarse una mayor dificultad para su materialización y dejando al criterio del responsable técnico del trabajo la determinación de cada tramo.

**CUADRO N°3**

<b>Tramo entre A y B</b>	% Cuadro N° 2 x 0,8
<b>Tramo entre B y C</b>	% Cuadro N° 2 x 1
<b>Menor que C</b>	% Cuadro N° 2 x 1,2

### **Criterio de la naturaleza del recurso**

#### • **Transferencias y Subvenciones**

Al igual que los deudores de determinado importe se analizan individualmente, también procede este tipo de análisis para determinar si las transferencias y subvenciones contabilizadas como derechos reconocidos y pendientes de recibir están amparadas en documentación suficiente que garantice el cobro de las mismas.

#### • **Multas y Sanciones**

Su dificultad de cobro es mayor que la de los propios ingresos tributarios, y es por ello que se ha considerado conveniente establecer una corrección más importante en los porcentajes de dotación según tramos de importes:

**CUADRO N°4**

<b>Tramo entre A y B</b>	% Cuadro N° 2 x 1,2
<b>Tramo entre B y C</b>	% Cuadro N° 2 x 1,4
<b>Menor que C</b>	% Cuadro N° 2 x 1,6



Del rigor en la elaboración de los Presupuestos en todas las Administraciones Públicas, al que ha instado últimamente el gobernador del Banco de España, depende nuestro cre-

cimiento estable, y al control riguroso de su elaboración, así como al de sus estados anexos, dedican sus máximos esfuerzos los distintos Órganos de Control Externo de

nuestro país. En esta tarea, es importante la estimación del saneamiento de los activos dudosos para determinar la situación financiera real de nuestras Corporaciones locales. ■

**CUADRO Nº5 (Resumen de criterios propuestos)**

	<b>% CCA Antigüedad Criterio 1º</b>	<b>% Recaudación Pptos. Cerrados Criterio 2º</b>	<b>% CCA Corregido (a)</b>	<b>Tramos A/B/C Importe de Recursos Criterio 3º</b>	<b>Multas y Sanciones Tramos A/B/C Naturaleza Recursos Criterio 4º</b>
Ejercicio Cte.	0%	-	0%	0%	0%
Ejercicio (-1)	0%	-	0%	0%	0%
Ejercicio (-2)	25%	>70	0		
		>40 <70	20	Entre A y B (a) x 0,8	Entre A y B (a) x 1,2
		>25 <40	25	Entre B y C (a) x 1	Entre B y C (a) x 1,4
		>10 <25	40	Menor C (a) x 1,2	Menor C (a) x 1,6
		<10	50		
Ejercicio (-3)	50%	>50	0		
		>40 <50	40	Entre A y B (a) x 0,8	Entre A y B (a) x 1,2
		>25 <40	50	Entre B y C (a) x 1	Entre B y C (a) x 1,4
		>10 <25	60	Menor C (a) x 1,2	Menor C (a) x 1,6
		<10	70		
Ejercicio (-4)	60%	>40	50		
		>25 <40	60	Entre A y B (a) x 0,8	Entre A y B (a) x 1,2
		>10 <25	70	Entre B y C (a) x 1	Entre B y C (a) x 1,4
		<10	80	Menor C (a) x 1,2	Menor C (a) x 1,6
Ejercicio (-5)	90%	>25	70	Entre A y B (a) x 0,8	Entre A y B (a) x 1,2
		>10 <25	90	Entre B y C (a) x 1	Entre B y C (a) x 1,4
		<10	100	Menor C (a) x 1,2	Menor C (a) x 1,6