

## II. CRONICAS

# El crédito local en Europa

por

ISAAC GANÓN

Abogado-Asesor del Municipio de Montevideo (Uruguay).

SUMARIO: I. INFORMACIÓN GENERAL.—II. LAS SOLUCIONES EUROPEAS: 1. *Alemania Occidental*. 2. *Austria*. 3. *Bélgica*. 4. *Dinamarca*. 5. *España*. 6. *Francia*. 7. *Holanda*. 8. *Italia*. 9. *Israel*. 10. *Noruega*. 11. *Portugal*. 12. *Turquía*.—III. CONSIDERACIONES GENERALES.—IV. EL CRÉDITO LOCAL EN BÉLGICA: 1. *Naturaleza jurídica y económica*. 2. *Administración y contralor*: A) Asamblea general. B) Consejo de administración. C) Contralor. D) Operaciones. 3. *Clases de préstamos*. 4. *Principales aplicaciones del crédito*. 5. *Garantías*: A) Capital, reservas y privilegios. B) Garantías de los créditos. 6. *Financiación*. 7. *Actividades subsidiarias*.

### I. INFORMACION GENERAL

El complejo problema del Banco municipal se halla inscrito en la más extensa temática del *crédito local*, comprensiva no sólo de las Comunas, sino también de otras entidades regionales menores que el Estado; aquél es, en efecto, una de las maneras de responder a las arduas cuestiones que plantea la financiación de las gestiones municipales, que constituyen, como se sabe, una variedad entre otras (provinciales, estatales, departamentales) de la actividad local.

Hasta la creación de los Bancos de crédito local, las necesidades financieras de los Municipios que no podían ser satisfechas con sus recursos propios (originarios y derivados), recibían atención de la Hacienda pública estatal o de los establecimientos particulares de crédito operantes en su jurisdicción (Bancos nacionales, hipotecarios, de depósitos e inversiones, Cajas de ahorro, etc., ya públicos o estatales, ya privados, ya de economía mixta). Esas fuentes financieras, por supuesto, no han sido descartadas, sino que continúan prestando sus servicios a las entidades locales que se los solicitan.



El *Banco municipal* propiamente dicho, esto es, creado y sostenido por una economía local, principalmente para una circunscripción o término comunal, es una variante de aquella solución más comprensiva de los problemas financieros de la Comuna, mediante la fundación del instituto de crédito afectado especialmente a la atención de sus requerimientos dinerarios o de garantías.

No podría juzgarse, sin examen previo de todas las condiciones influyentes, cuál solución institucional de aquellos problemas es la mejor; la experiencia europea es variada, y muestra cómo el éxito de tal solución depende de las circunstancias de hecho, de los antecedentes históricos y del régimen jurídico y político del Estado; la experiencia argentina del Banco municipal a su turno, muestra un ejemplo cercano y exitoso, dentro de una sociedad no sólo vecina, sino muy parecida a la nuestra, de organización del crédito local al servicio preferente del interés municipal. (En Argentina, además, como se sabe, existen Bancos provinciales).

Las palabras que preceden significan también que todo no depende de la organización o régimen institucional del crédito local, y que es necesario atender a la estructura de la comunidad que da base y permanente apoyo a la gestión municipal, pues de su disposición para ello depende que resulte más adecuada una forma europea o una hispanoamericana.

## II. LAS SOLUCIONES EUROPEAS

Si nos atenemos, por necesidad de circunscribir nuestro tema a términos accesibles, a los miembros del Centro Internacional de Información para el Crédito Local, hallamos que los establecimientos europeos oscilan entre las entidades privadas y los institutos públicos de crédito y entre soluciones mixtas o eclécticas, esto es, de combinación entre formas de Derecho privado (sociedades anónimas) de cooperación y de Derecho público. La siguiente relación tiene en cuenta, principalmente, los institutos de crédito local asociados en el «Centro Internacional de Información del Crédito Municipal» recién mencionado.

### 1. ALEMANIA OCCIDENTAL.

El instituto de crédito local es una corporación pública de carácter privado denominada *Deutsche Girozentrale - Deutsche Kommunal Bank* («Banco Alemán de Girós - Banco Municipal Alemán»).

Empezó en 1918 como un departamento de la «Asociación Alemana de Bancos de Ahorro e Instituciones de Giro» (*Deutscher Sparkassen*

*und Giroverband*), independizándose en 1932. Desde 1965, la participación de ambos grupos asociados es del 50 por 100 cada uno, y las obligaciones cuentan con la garantía de la Asociación, de los Bancos regionales de ahorro y de los institutos de giro.

Sus órganos son: el directorio, que dirige los negocios; el consejo de gobernadores, que supervisa la dirección de los negocios, y la asamblea general, que resuelve sobre balances y cuentas anuales, modificaciones estatutarias, etc.

El Banco otorga préstamos no sólo a las autoridades locales, sino también a otras instituciones públicas y a entidades privadas. Participa, asimismo, en programas territoriales del Gobierno, coopera en la colocación de empréstitos y realiza otros servicios bancarios corrientes.

Sus recursos provienen de varias fuentes: de la colocación de «bonos municipales», cuando se trata de préstamo a largo plazo, y de «certificados municipales», cuando es a plazo medio; de la concentración de empréstitos, y de la administración de los excedentes de liquidez de los institutos regionales de giro.

## 2. A U S T R I A .

El crédito local es atendido por dos institutos: 1) por un Banco municipal de promoción industrial, denominado *Oesterreichische Kommunalcredit A. G. Zur Aufschliessung von Industriegelände* («Sociedad Austríaca Municipal de Crédito para la Radicación Industrial»), y 2) por un Banco municipal de ahorros de la capital del Estado, el *Zentralsparkasse der Gemeinde Wien* («Banco Central de Ahorro de la Municipalidad de Viena»).

1) El primero de dichos institutos es una compañía fundada en 1959, de la que participan Bancos generales, Bancos de ahorros, Bancos hipotecarios, otras instituciones de crédito y compañías de seguros. Es dirigido por un directorio de diez miembros elegido por la asamblea general de accionistas. Cuenta, asimismo, con un consejo consultivo formado por un representante del Ministerio Federal de Hacienda, Comercio y Reconstrucción, del de Interior y del de Bienestar Social, y por tres representantes de la Asociación Austríaca de Ciudades y de la Asociación Austríaca de Municipalidades.

Sus operaciones consisten en préstamos a largo plazo para la financiación de proyectos de desarrollo industrial y la construcción de plantas para la industrialización de ciertas regiones a cargo de Municipios austríacos.

Sus recursos provienen de su propio capital y de préstamos otorgados por sus accionistas, así como del Fondo de Compensación del Programa Europeo de Reconstrucción para Austria.

2) El segundo instituto es un Banco de ahorros fundado en 1905 por la Municipalidad de Viena; es una entidad autónoma, no obstante que sus operaciones están garantizadas por dicha Comuna y que miembros de ésta (el burgomaestre y hasta tres miembros del Concejo municipal con otros tres miembros nombrados por éste) integran su directorio ejecutivo. El Banco está, además, bajo la supervisión especial del Gobierno Federal, quien nombra al efecto un comisionado o síndico estatal.

Entre sus operaciones se cuentan las del giro bancario común (depósitos de ahorros y en cuentas corrientes, descuentos, custodias, valores, giros, transferencias, compraventa de divisas, alquiler de cofres, préstamos y créditos con garantías, etc.). El Municipio se beneficia con las ganancias de esas operaciones, que aplica a sus necesidades económicas y financieras.

Sus recursos, aparte su propio capital, provienen, como se advierte, de los depósitos de ahorros, de los giros y cuentas, así como de otras sumas disponibles, que le proporcionan el Estado y otras instituciones al Municipio.

### 3. BÉLGICA.

Es, con mucho, la experiencia más importante en materia de crédito municipal en Europa; por ello, le asignaremos todo un capítulo, limitándonos aquí a resumir sus características más salientes, a fin de permitir una ligera comparación entre ésta y las restantes instituciones de crédito local.

Fue fundado el *Crédit Communal de Belgique* («Banco de Crédito Municipal de Bélgica») en 1860, bajo la forma de Sociedad anónima, siendo sus accionistas, exclusivamente, las nueve Provincias y todas las Municipalidades belgas, excepto una. Sin embargo, su directorio lo componen once miembros y su consejo de supervisión lo integran nueve miembros, todos ellos nombrados por la asamblea general de accionistas. Si bien los dos primeros órganos funcionan separadamente, se reúnen en consejo general por lo menos dos veces al año. El Banco es fiscalizado, además, por el Ministerio de Hacienda y el de Interior, del Gobierno nacional.

El giro del Banco lo forman operaciones de crédito a corto, medio y largo plazo a las Provincias y Municipalidades belgas, así como a los

establecimientos, empresas y entidades públicas fundados con el fin de realizar proyectos provinciales o municipales, y a los cuales aquéllas están autorizadas para asistir. No operan, pues, ni con otros establecimientos públicos o privados, ni con particulares, salvo como depositarios de fondos en caja de ahorros o cuenta corriente, o como intermediarios en recepción y pago de fondos provenientes de obligaciones o de subsidios estatales para las autoridades locales. Realiza también operaciones bancarias entre las Entidades locales y las autoridades antes mencionadas, y con las Asociaciones de Municipalidades.

Sus recursos provienen del capital, suscrito, como se ha visto, por las mismas instituciones locales beneficiarias; de empréstitos concertados a medio o largo plazo, de préstamos con caución de bonos emitidos *on tap* y no cotizados en bolsa; del ahorro público; de depósitos de dinero, de préstamos a corto plazo o depósitos a la vista obtenidos del mercado de capitales, y de la caja de ahorros.

Recientemente, el *Crédit Communal* ha creado un organismo de asistencia técnica para los Municipios y Provincias belgas, llamado *Service Communal de Belgique*, de cuyas características nos ocupamos después.

#### 4. DINAMARCA.

Tres institutos bancarios atienden el crédito local: 1) la *Kobstad-kommunernes Gensidige Forsikringsforening* («Sociedad Municipal de Seguros Mutuos»); 2) *Kommunernes Pensionsforsikring* («Sociedad Municipal de Pensiones y Seguros»), y 3) la *Kreditforeningen af Kommuner i Danmark* («Sociedad Danesa de Crédito Municipal»).

1) El primero es una compañía mutualista fundada en 1921 y dirigida por un directorio de dos personas nombradas por la Asociación Danesa de Ciudades y cinco designadas por los afiliados.

Entre sus operaciones se cuentan los préstamos a largo plazo a las Municipalidades danesas.

Sus recursos provienen de los beneficios originados en las primas de seguros de todas clases que contrata.

2) El segundo es un instituto público organizado como sociedad anónima o limitada, fundada en 1929 y reorganizada en 1946, por las Municipalidades que son sus accionistas.

Es dirigida por un directorio de 17 miembros nombrados por la Asociación de Ciudades Danesas y las restantes Municipalidades.

Tiene por objeto principal el otorgamiento de préstamos a largo plazo a las Municipalidades danesas, proviniendo sus recursos de las cotizaciones para pensiones de funcionarios municipales.

3) El tercero es una cooperativa de crédito formada por una Asociación de Municipalidades; es el más antiguo, pues se fundó en 1899. Lo gobierna un directorio de dos o tres miembros, uno de los cuales es el director-gerente. Cuenta, además, con un consejo, formado de ocho miembros: cuatro electos por las ciudades asociadas y cuatro por los restantes Municipios miembros, el cual se reúne cuatro o cinco veces al año para resolver sobre los problemas generales de la Asociación.

Otorga créditos a medio o largo plazo a las Municipalidades, o bajo la garantía de éstas; esos plazos van de cuatro a treinta y tres años, siendo los más frecuentes los de cinco, diez, quince o veinte años.

Sus recursos provienen de empréstitos concertados sobre la base de bonos cotizados oficialmente.

## 5. ESPAÑA.

Cuenta con un instituto, el «Banco de Crédito Local de España», especialmente creado a dicho efecto en 1925, bajo forma de sociedad anónima, y nacionalizado en 1962, que lo convirtió en una entidad de Derecho público con personalidad jurídica y plena capacidad, dependiente del Ministerio de Hacienda, a través del «Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo».

El Banco español cuenta con varios órganos de dirección y de contralor; son ellos: el presidente, el director-gerente, el consejo general y el comité ejecutivo. El consejo general lo integran el presidente, el director-gerente, tres representantes del Ministerio de Hacienda, un representante del Ministerio de la Gobernación, uno del Ministerio de Obras Públicas y Vivienda, seis presidentes de Corporaciones locales, designados por el Ministerio de la Gobernación, un representante de la Organización sindical, otro de los tenedores de cédulas y otro de la Banca privada. El comité ejecutivo lo integran el presidente, los vicepresidentes, el director-gerente y cinco miembros del consejo general designados por el Ministerio de Hacienda, entre los cuales deben contarse el representante del Ministerio de la Gobernación y los presidentes de Corporaciones locales.

El Banco opera solamente con Corporaciones locales, o sus asociaciones, mediante préstamos a largo, medio o corto plazo, conversión parcial o total de deudas, y, en general, cuantos servicios bancarios requieran aquéllas, dentro de la ley, o que le sean encomendados por el «Instituto de Crédito a Medio o Largo Plazo» para favorecer el desarrollo y actividades de las Corporaciones locales.

Sus recursos provienen del Tesoro público, mediante el Instituto nombrado, el cual a su vez los obtiene, a través del Ministerio de Hacienda, de varias fuentes, tales como: la emisión de títulos de inversión, anticipos de Tesorería, préstamos de instituciones internacionales o extranjeras, préstamos del Banco de España, y excepcionalmente operaciones de crédito con Bancos de plaza por plazos no mayores de seis meses.

## 6. FRANCIA.

Dos institutos son a considerar: 1) la *Caisse de Dépôts et Consignations* («Caja de Depósitos y Consignaciones»), y 2) el *Crédit Foncier de France* («Banco Hipotecario de Francia»), ninguno de los cuales es un Banco de crédito local propiamente dicho.

1) El primero es un establecimiento público creado en 1816 para recibir fondos en depósito y administrarlos, en modo parecido a nuestra Dirección de Crédito Público. Es supervisado por un consejo cuyos miembros son nombrados por la Asamblea Nacional, de entre los diputados y senadores, quienes eligen sus presidentes; incluye también miembros del Consejo de Estado y del Tribunal de Cuentas, el gobernador del Banco de Francia, el presidente de la Cámara de Comercio de París y el director de la Tesorería. El Gobierno, por su lado, nombra al director-gerente, pero no puede destituirlo sin la conformidad del consejo.

Dada la necesidad de invertir los cuantiosos fondos que recibe en depósito o en consignación, para responder por los cuales no necesita mantener mucha liquidez, la Caja otorga préstamos a las Comunas y otras autoridades, locales o no, para la financiación de proyectos seleccionados y de relevante interés público (planes de viviendas, obras públicas locales, créditos a la industria, la agricultura y los transportes, etcétera).

No limita a esos préstamos su ayuda. La Caja presta asimismo asistencia técnica a las autoridades locales, a través de dos importantes grupos subsidiarios: a) la *Société Centrale Immobilière de la Caisse des Dépôts* y la *Société Centrale pour l'Équipement du Territoire*.

De carácter nacional, pero asimismo útiles para las autoridades locales, son otras entidades apoyadas por la Caja, como la *Société d'Études pour Développement Économique et Social* y la *Société France Obligations*, la primera para la actividad técnica y la segunda para las inversiones que reclama el desarrollo económico y social de Francia.

De lo expuesto surge el origen principal de los fondos que aplica la

Caja; pero aquéllos provienen también de los recursos patrimoniales de los institutos de pensiones y benéficos que ella misma administra.

2) El *Crédit Foncier de France* es una sociedad de responsabilidad limitada, creada en 1852 para la promoción de las operaciones de crédito con garantía real o hipotecaria. Lo gobierna un directorio de once miembros nombrados por la asamblea general de accionistas y cuatro auditores, dos de los cuales son nombrados por el Ministerio de Hacienda y los otros dos por la misma asamblea general de accionistas. La gerencia es ejercida por un gobernador y dos vicegobernadores nombrados por el Ministerio de Hacienda, quien además se reserva la supervisión de las operaciones del Banco.

Sus operaciones son las del crédito hipotecario, con garantía de inmuebles, buques o aeronaves; descuentos de valores a plazo medio; y, lo que nos interesa, préstamos a largo plazo a Departamentos, Comunas y establecimientos públicos.

Sus fuentes de recursos se hallan en su capital y en títulos de crédito hipotecario colocados entre el público, en la Caja de Depósitos y Consignaciones y las compañías de seguros, en anticipos del Estado, y otras operaciones con Bancos o institutos públicos de créditos.

## 7. HOLANDA.

El crédito local está a cargo de un instituto público, el *Bank voor Nederlandsche Gemeenten* («Banco de los Municipios Holandeses»), organizado bajo forma de sociedad anónima en 1914 y reorganizado en 1922, compartiendo su capital por mitades el Gobierno y los Municipios.

Es gobernado por un directorio de doce miembros nombrados: dos por el Gobierno central, dos por la Unión de Municipios Holandeses y ocho por la asamblea general de accionistas, debiendo cuatro de ellos ser alcaldes o regidores de Municipalidades accionistas.

Otorga préstamos a corto, medio y largo plazo, créditos en cuenta corriente o bajo la garantía de autoridades locales u otras corporaciones públicas o semipúblicas. Provee, asimismo, de servicios bancarios a las autoridades locales y otras públicas o semipúblicas, y liquida las cuentas entre el Gobierno central y los Municipios.

Sus recursos provienen de varias fuentes: empréstitos mediante títulos a largo plazo; préstamos a largo y medio plazo de las cajas de pensiones, compañías de seguros, Bancos de ahorro y otros; depósitos de las autoridades locales y de corporaciones públicas y semipúblicas; prés-

tamos a corto plazo y colocaciones a la vista provenientes del mercado de capitales.

## 8. ITALIA.

Es un Banco público, la *Cassa Depositi e Prestiti*, el que provee principalmente a las necesidades de crédito local. Si bien goza de un amplio grado de autonomía administrativa y presupuestal, la «Caja» depende del Ministerio del Tesoro.

El directorio es presidido *ex officio* por el Ministro del Tesoro, integrándolo además otros altos funcionarios públicos: el director-gerente y el inspector general de la «Caja», el contador general del Estado, el director general del Tesoro, el director general de administración civil del Ministerio del Interior y un director general del Ministerio de Obras Públicas. La supervisión está a cargo de un consejo parlamentario, compuesto de tres senadores, tres diputados, tres consejeros de Estado y un consejero del Tribunal de Cuentas.

La «Caja» presta a largo plazo (generalmente treinta y cinco años) a las Provincias y Municipalidades, así como a las asociaciones de éstas y a otras corporaciones. Asimismo, sus préstamos pueden ser otorgados a instituciones de beneficencia para la realización de obras con subsidios estatales y a órganos públicos para la construcción de viviendas económicas.

Sus recursos provienen del ahorro postal, en sus variadas formas (libretas y certificados de ahorro), recogido a través de más de 12.000 oficinas de correos en todo el territorio. En muchísima menor proporción, recibe depósitos legalmente obligatorios u ordenados judicial o administrativamente; también recibe fondos depositados en cuentas corrientes por instituciones públicas.

## 9. ISRAEL.

Si bien emplazado en el Cercano Oriente, el «Banco Israelí para las Autoridades Locales» (*Otzar Hashilton Hamekomi*), integra el «Centro Internacional de Información para el Crédito Local» radicado en La Haya (Holanda).

Es un instituto de economía mixta, establecido en 1954, cuyo capital pertenece por partes iguales al Estado, a las autoridades locales y a tres Bancos (*Bank Leumi*, *Bank Hapoalim* y *Bank Discount*).

Su directorio lo forman once miembros de los cuales cuatro son nom-

brados por el Gobierno, cuatro por las autoridades locales y tres por los Bancos partícipes.

Sus operaciones consisten principalmente en préstamos a largo plazo a los Municipios, autoridades locales y regionales, y otras instituciones del sector local.

Sus recursos provienen de depósitos de fondos provistos por el Gobierno, del capital y reservas del Banco, y de depósitos de fondos para pensiones y seguros.

## 10. NORUEGA.

Dos institutos comunales atienden principalmente el crédito local en Noruega: son ellos, el *Kommunal Landspensjonskasse* («Caja Municipal de Pensiones») y el *Norges Kommunallbank* («Banco Municipal de Noruega»).

1) El primero, fundado en 1949, está formado por la Unión de Ciudades Noruegas (*Norges Byforbund*) y por la Unión de Municipios Rurales de Noruega (*Norges Herredsforbund*), las cuales nombran cada una dos miembros del directorio; el director ejecutivo de ambas Uniones desempeña la presidencia del directorio.

Sus actividades, como surge de su título, es principalmente la atención de las pensiones de empleados municipales, de las cooperativas intermunicipales y de las empresas a nivel regional o provincial. De sus fondos, además, otorga préstamos para la financiación de actividades municipales (construcción de escuelas, hospitales, sistema de comunicaciones, edificios comunales) a los Municipios cuyo personal está afiliado al K. L. P.

Sus recursos provienen de las cotizaciones pagadas por sus afiliados, de los intereses sobre los préstamos otorgados y, desde luego, del reembolso de estos préstamos.

2) El segundo es un Banco público, creado por ley en 1926, cuyo «propietario» y garantía es el Estado. Lo gobierna un directorio compuesto de cinco miembros; el presidente y el vicepresidente son nombrados por el *Storting* (Parlamento) y tres miembros designados por el Rey.

Sus operaciones principales consisten en otorgar préstamos a largo plazo a las Municipalidades noruegas, a las corporaciones y cooperativas intermunicipales, a las autoridades portuarias, a las sociedades formadas para el suministro de servicios públicos locales (agua, electricidad) cuando uno o varios Municipios han suscrito parte del capital de aquéllas o garantizan el préstamo; también prestan su garantía cuando se trata

de préstamos concertados por los Municipios para financiar la construcción de escuelas, etc.

Sus recursos provienen del mercado interno de capitales, o del exterior, de préstamos otorgados por el Gobierno central, de depósitos hechos por los propios Municipios, las Corporaciones municipales, las cajas de pensiones municipales, las autoridades portuarias y otras.

## 11. PORTUGAL.

La *Caixa Geral de Depositos, Credito e Previdencia* atiende principalmente los requerimientos de crédito local. Es un establecimiento público, dotado de autonomía, fundado en 1876 con la garantía del Estado y sin capital.

Lo gobierna un directorio ejecutivo de siete miembros nombrados por el Ministro de Hacienda, Contabilidad Pública y de Cuentas.

Otorga préstamos a largo plazo a las autoridades locales portuguesas, pero también opera, a través de su asociada *Caixa Nacional de Credito*, en créditos a la agricultura y la industria. Por cuenta del Estado, financia servicios públicos y a compañías de economía pública y semipública. Presta, asimismo, servicios bancarios generales, con excepción del descuento de valores comerciales.

Sus recursos provienen de los depósitos confiados al «Banco Portugués de Ahorros», y de los realizados por orden judicial o de otras autoridades públicas; cuenta también con el patrimonio de su afiliada «Caja Nacional de Previsión», la cual administra los fondos destinados a la seguridad social de los funcionarios públicos.

## 12. TURQUÍA.

El crédito local es atendido por el «Banco Provincial» (*Iller Bankasi*), creado por ley en 1945 para reemplazar al «Banco Municipal» (*Belediye Bankasi*), que había sido fundado en 1933.

Se trata, pues, de un Banco público, autónomo, cuyo dominio comparten varias autoridades locales. La asamblea general del Banco está formada por setenta y cuatro delegados, veintidós de los cuales representan autoridades regionales, veintidós Municipalidades, veintitrés poblados y siete representan otros tantos Ministerios; la preside el Ministro de Reconstrucción y Desarrollo.

El directorio ejecutivo es presidido por el director-gerente e integrado además por otros cuatro miembros; todos son nombrados por el Consejo de Ministros.

Sus operaciones principales son préstamos a largo, medio y corto plazo a las autoridades regionales, Municipalidades y poblados, así como garantías para la ejecución de sus programas de inversiones. Presta su asistencia en la preparación de planos y proyectos de obras, en la construcción de minas, hidro o termoeléctricas, aguas corrientes, cámaras frigoríficas, mataderos.

Opera también en la compraventa o arrendamiento de maquinarias, herramientas, útiles o materiales comprados en Turquía o en el exterior; realiza también seguros de la propiedad mueble o inmueble de las autoridades asociadas.

Los recursos provienen de su capital, suscrito por las autoridades asociadas; del 20 por 100 de los ingresos de éstas, y en particular de sus contribuciones al «Fondo Municipal»; de subsidios estatales, y de capitales obtenidos de otras instituciones financieras.

### III. CONSIDERACIONES GENERALES

De los dieciséis institutos bancarios reseñados, muy pocos ofrecen características exclusivamente municipales, exceptuando, desde luego, el destino parcial (crédito local) de las operaciones que todos ellos realizan. De los nombrados, uno es el de Viena (Austria), otro es el «Crédito Municipal de Bélgica», dos pertenecen a Dinamarca y el último a Noruega («Caja Municipal de Pensiones»); de los restantes, el de Holanda y el de Turquía, pertenecen al Estado y a los Municipios. Los demás ofrecen caracteres mixtos, pues participan de su propiedad, y, por lo tanto, de su administración y supervisión, el Estado, los Municipios y el interés privado bajo la forma de Bancos o institutos de crédito privados (sociedades anónimas, compañías de seguros, cooperativas); o son del Estado, como es el caso de España, Francia (*Caisse de Dépôts et Consignations*), Italia, Noruega («Banco Municipal de Noruega») y Portugal.

Entre ellos, y ante la dificultad de estudiarlos detenidamente a todos, la selección de paradigmas parece fácil, circunscribiéndonos a los ejemplos puros de Bancos municipales y de Bancos estatales. De los primeros, el más significativo—como lo adelantáramos—es el *Crédit Communal de Belgique*; y de los últimos, el más caracterizado—como también lo anticipáramos—es el «Banco de Crédito Local de España», después de su nacionalización en 1963.

## IV. EL CREDITO LOCAL EN BELGICA

Pocos institutos de crédito como éste ofrecen combinadas las características que singularizan un establecimiento fundado en el siglo pasado y los rasgos de otros semejantes creados con posterioridad a la primera guerra mundial, a saber: forma jurídica de sociedad mercantil, en particular de responsabilidad limitada y propiedad anónima, criterio comercial en la concertación de sus operaciones, organización haciendal, aplicación inversionista clara, sin perjuicio de una orientación pública y social firmemente sostenida.

Bélgica, que en 1830 había adquirido definitivamente su independencia y afianzado su unidad a través de treinta años difíciles, se hallaba en 1860 en las mejores condiciones para reorganizar su economía y sus finanzas públicas. Participaba entonces, por derecho propio, en el proceso de expansión económica y política característica de la fase alta del capitalismo y del empresismo «saint-simoniano»; llegará, poco después, a adquirir un dominio colonial muy extenso, sobre todo si se le compara con su área territorial nacional, y una firme gravitación financiera internacional, todo lo cual no parecía proporcionado con sus recursos económicos y con su potencialidad militar, notoriamente menor que los de Francia—*le banquier du monde*—y de Alemania. Por la misma época que se crea el *Crédit Communal*, se establecen también la *Banque Nationale*, la *Caisse de Crédit Foncier* y la *Caisse Générale d'Épargne et de Retraite*, todas ellas instituciones bancarias florecientes y de gran potencial económico, capaces de resistir con éxito—como los hechos lo han mostrado—a las durísimas pruebas de las crisis europeas de finales del siglo XIX y a las dos guerras mundiales del siglo XX, durante las cuales, como se sabe, Bélgica sufrió la ocupación del enemigo.

La personalidad relevante en la creación de esos institutos bancarios, pero sobre todo del *Crédit Communal*, es la del Ministro de Hacienda Frère-Orban, que supo sintetizar sabiamente la experiencia bancaria privada y las ideas públicas, socializantes, de su época, en una institución innominada, en Economía como en Finanzas y en Derecho, pero que respondía admirablemente a las necesidades que la reclamaban, y a los objetivos de interés público y municipal que se le trazaron.

Al rastrear los antecedentes del *Crédit Communal*, en efecto, se hallan las influencias más dispares si se las considera con el rigor lógico de los sistemas de Política Económica y Social de una parte Emile Jamme, liberal, y Francois Haeck, socialista, de la otra, a quienes se

agregaron Auguste Orts y Jacques Gillon, cuyos cargos de diputado y burgomaestre, respectivamente, habilitaban para una fructuosa síntesis de los instrumentos legales y los intereses económicos en juego. Sin embargo, la idea maestra pertenece a Frère-Orban, quien sostenía al respecto un pensamiento muy claro; dice G. Jacquemyns sobre esto: «Liberal en materia comercial e industrial, creía, sin embargo, que el crédito es una de esas actividades que exceden la capacidad de la iniciativa privada por sí sola, y en las cuales la colectividad o el Estado debe, ya sustituir a los individuos, ya orientarlos y ayudarlos» (1). Tal pensamiento, lo había aplicado al rechazar poco antes una proposición de la casa de banca Oppenheim, autora de una primera iniciativa para constituir una sociedad especializada en crédito municipal.

Es, por otra parte, el pensamiento liberal sobre la materia que, en relación a los Municipios, se hallaba extendido al terminar el siglo XIX, en punto a la asunción de servicios y empresas comunales. En algunos países, se llamó a eso «socialismo municipal»; pero lo cierto es que las más conocidas experiencias en ese campo tuvieron lugar en España, Francia, Italia, Reino Unido, bajo gobiernos liberales, aunque con apoyos o alianzas socialistas en numerosos casos (2).

## 1. NATURALEZA JURÍDICA Y ECONÓMICA.

Se ha discutido acerca de la naturaleza jurídica y económica del *Crédit Communal de Belgique*; pero la controversia carece hoy de interés, dado que ciertos elementos son típicamente identificables con otros ya definidos legal y doctrinariamente, y los restantes no lo son, ni por analogía, por constituir precisamente lo novedoso y acertado de la institución, considerada con relación a los fines que perseguía y a los medios legales y doctrinales entonces disponibles para su fundación.

A) Jurídicamente, el *Crédit Communal de Belgique* es una sociedad anónima; así surgió y así continúa siéndolo. Se trata, entonces, de una asociación (formada por personas jurídicas públicas debidamente representadas), establecida como empresa (o sea, de una organización de personas y de bienes para obtener un resultado económico) y orientada públicamente, aun sin depender ni del Estado, ni de las personas (Provincias

(1) G. JACQUEMYS: *Langrand Dumonceau, promoteur d'une puissance financière catholique*, 3 t., Bruxelles, 1960, t. II, págs. 78 y 79 (Cit. en *Le crédit communal de Belgique et l'autonomie locale*, «Pro Civitate», Bruxelles, 1964, pág. 13).

(2) I. GANÓN: *Municipalización de Servicios públicos*, Montevideo, Gobierno Departamental, 1952.

y Comunas) que la constituyen. Acentúa su carácter jurídico y económico, el hecho de que—salvo el reconocimiento oficial y el contralor gubernativo permanente—funciona con personalidad y autonomía propias, y no recibe dotaciones, ni subvenciones, de cualquier origen.

B) Económicamente, y en cuanto a sus operaciones principales, entre sus accionistas, el *Crédit Communal de Belgique* funciona como una cooperativa de crédito; tal como surge de los artículos 5.º, 6.º y 19 de su Estatuto primitivo, el capital se formó con el 5 por 100 de cada operación de préstamo a los accionistas; las acciones sólo pueden ser de propiedad de los prestatarios; y los beneficios se distribuyen oportunamente entre los «accionistas-prestatarios», esto es, como ristorno sobre el precio de los servicios prestados por la sociedad a sus asociados.

Debe tenerse presente que, si bien los principios de las sociedades cooperativas eran conocidos en Bélgica desde 1848, cuando se fundaron las «Uniones de Crédito», la legislación belga sobre dichas sociedades comienza a partir de 1873. Como lo expresa el libro recién citado, los creadores del «Crédito Comunal» hicieron también en esto una obra de pioneros, al unir los principios de la cooperación con los de una sociedad comercial constituida por personas de Derecho público. Sin perjuicio de lo cual, reiteramos que, jurídicamente, el *Crédit Communal* se rige por las disposiciones legales relativas a las sociedades anónimas, y no por las atinentes a las sociedades cooperativas.

C) Desde el punto de vista de la Política Social, ha sido B. Lavergne quien caracterizó al *Crédit Communal de Belgique* como una *régie cooperative*, esto es, libremente traducida, una cooperativa pública, denominación en la cual el calificativo es tan importante como el sustantivo.

El economista y sociólogo nombrado trataba, durante los primeros lustros de este siglo, de formalizar una teoría que abarcase el hecho económico y social de grandes y de pequeñas empresas dedicadas, las primeras, a operaciones e industrias claves de un país, y las segundas, a resolver los problemas de la producción, el crédito, el consumo, los agentes mismos (activos y pasivos) de estas actividades. La historia económica informaba sobre las empresas privadas y las empresas públicas, ya pertenecieran al Estado, la Provincia o el Municipio. Se presentía, sin embargo, que podían igualmente existir empresas privadas que no fueran capitalistas, y empresas públicas que no fueran socialistas o comunistas. La experiencia belga en la materia no era, por entonces, bien conocida.

B. Lavergne se vio así llevado casi a inventar la teoría de una realidad que ya existía, la cual, una vez examinada en el terreno mismo de

su organización, le permitió tipificar cabalmente la variedad asociativa llamada por él *régie cooperative* (3). Dicha teoría se resume en la generalización de estos cinco criterios o rasgos característicos (4):

1.º La *régie cooperative* debe su creación a una decisión de los poderes públicos.

2.º Existe independencia casi completa de la *régie cooperative* frente a los poderes públicos que son sus accionistas.

3.º Los accionistas de la *régie cooperative* son en su totalidad consumidores directos o indirectos de sus propios productos.

4.º Rige el principio de la puerta abierta, limitado (en el caso de las Provincias y Comunas belgas) a las personas de Derecho público que según el Estatuto pueden ser accionistas y sujetos de sus operaciones.

5.º Se aplica el principio del ristorno a los compradores, o del destino de los beneficios al fondo de reserva.

Podría agregarse a los expresados el principio de unidad y limitación del voto (un voto por accionista, cualquiera que sea el número de acciones que posean). Pero esto no es generalmente aceptado por los autores, ante la tremenda diferencia que puede existir entre la capital del Estado o de una Provincia, o ésta misma (cuando es accionista) y un Municipio de 2.000 o pocos más habitantes. En los recientes Estatutos del *Crédit Communal de Belgique* rige el Derecho común en materia de voto en las sociedades comerciales, habiendo sido eliminada la limitación que asignaba cierto número de votos a la posesión de determinada parte del capital accionario.

D) Desde el punto de vista *administrativo*, también se ha discutido la naturaleza del «Crédito Comunal»; los resultados más importantes de ese examen han sido recogidos en el libro que hemos citado precedentemente, siendo de notar que este rasgo de la caracterización del «Crédito Comunal» está vinculado estrechamente al aspecto jurídico brevemente expuesto más arriba.

a) Se objeta, para comenzar, que esa institución constituye un *servicio público*, en la acepción que de éste da A. Buttgenbach, en su obra sobre «los modos de gestión de los servicios públicos en Bélgica» (Bruselas, 1942): «organismo creado por los gobernantes, puesto bajo su alta dirección, el cual no persigue sistemáticamente el lucro y que tiene por fin la satisfacción de las necesidades colectivas de manera regular, continua y respetando la igualdad de los usuarios» (pág. 27).

(3) B. LAVERGNE: *Les régies cooperatives*. (Extracto de *L'ordre coopératif*, París, Alcan, 1926). París, Alcan, 1927, pág. 13.

(4) B. LAVERGNE: *Ob. cit.*, págs. 18 y sigs.

Lo cierto es que ni esa definición orgánica, ni otra de las definiciones funcionales de la doctrina administrativa, cualquiera sea la nacionalidad de su autor, es aplicable cabalmente al «Crédito Comunal Belga». Este no es, por cierto, *directamente* un servicio público, aunque sí lo puede parecer *indirectamente*, o por su actividad; en efecto, sin los recursos del instituto no se podrían realizar los servicios públicos para atender los cuales fueron solicitados los préstamos necesarios. Pero, como bien se comprende, una cosa es la *naturaleza* de servicio público que tenga el organismo, y otra muy distinta el *fin* de servicio público a que sirven las operaciones con el «Crédito Comunal».

b) Se impugna también la opinión de que el *Crédit Communal* constituya alguno de los organismos de interés público previstos por la Ley belga del 16 de marzo de 1954, también conocidos como entes *paraestatales*. La negativa se funda en la ausencia de participación del Estado, salvo el contralor permanente, con respecto a la actividad del «Crédito Comunal»; pues no participa de su dirección, ni de su capital, ni de su gestión, ni garantiza sus obligaciones. Aquel contralor, por otra parte, no se vincula al *Crédit Communal* por disposición estatutaria de éste, sino por la competencia misma del Estado en materia de Bancos y de crédito público.

c) Se ha rechazado, por último, la identificación del *Crédit Communal* con alguna *empresa intermunicipal*, según la Ley belga del 1 de marzo de 1922, y no solamente por el hecho meramente formal de que el instituto se haya constituido sesenta años antes de la reforma constitucional del 24 de agosto de 1921, que autorizó a las Provincias y las Comunas a asociarse «para regular y administrar en común objetos de interés provincial o de interés municipal»; pues en esto como en otras actividades, el *Crédit* habría muy bien podido adelantarse a su tiempo; por otra parte, la naturaleza asociativa del instituto muestra a las claras la vinculación de las Provincias y Comunas para un fin o interés común que es el crédito municipal. Lo que a nuestro juicio le resta carácter intermunicipal de fondo o material es que aquel fin o interés común del crédito no responde directa e inmediatamente a los administrados, sino a las personas públicas o poderes administradores. Nadie, fuera de los accionistas, que lo son exclusivamente estos poderes públicos, puede obtener un préstamo o empréstito del *Crédit*; otras entidades, incluso particulares, que pueden recibir los resultados de esas operaciones (establecimientos públicos, sociedades, asociaciones y organismos constituidos para realizar objetivos provinciales o municipales) deben contar para ello con

el concurso o la garantía de las Provincias o Comunas interesadas en la realización de dichos objetivos.

E) Para concluir, se sostiene lo que es la realidad de los hechos o, mejor dicho, su descripción: «el "Crédito Municipal" es una asociación de poderes públicos modelada bajo la forma de una sociedad anónima y administrada según las disciplinas del Código del Comercio y los usos bancarios» (*ob. cit.*, pág. 22). Si ello no configurase una escapatoria, se diría que es «un organismo *sui generis* de carácter público muy marcado» (*Ibid.*). Dicho de otra manera, se trata de una fórmula jurídica nueva, original, adaptada a los fines que le trazaron sus fundadores, lo que constituye la explicación de su existencia en el campo del Derecho y de la Economía.

## 2. ADMINISTRACIÓN Y CONTRALOR.

El «Crédito Municipal» es administrado por un consejo de nueve miembros, de nacionalidad belga, nombrados y revocables por la asamblea general. Ese consejo nombra, de entre sus miembros, un presidente, y de fuera de su seno un director-gerente que cumple, además de las tareas de su cargo, la de secretario del consejo de administración (artículo 5.º de los Estatutos). La asamblea general de accionistas, también nombra un colegio de nueve «comisarios» o síndicos, para vigilar las operaciones e informar sobre el presupuesto y las cuentas.

Como se advierte, las máximas autoridades corporativas son la asamblea y el consejo, y los puestos individuales claves son los del presidente del consejo y el director-gerente. Ahora bien, en la designación de estos altos funcionarios, como en la formación de los cuerpos que los nombran, nada tienen que hacer ni gravitar, el Gobierno u otras autoridades del Estado.

### A) Asamblea general.

La componen los representantes de todas las Provincias y Comunas (salvo una sola de éstas que cuenta alrededor de 700 habitantes); se reúne anualmente, en forma ordinaria, para oír los informes de los administradores y los comisarios, y pronunciarse sobre el balance y las cuentas de ganancias y pérdidas que le son presentadas. Desde luego, esas piezas son repartidas con anticipación entre los accionistas. Tras considerar aquellos documentos, la asamblea se pronuncia expresamente sobre la gestión de los administradores y comisarios.

Se ha destacado que, a diferencia de lo que sucede corrientemente en las asambleas de accionistas del sector privado, esas del «Crédito Municipal» mantienen mucho interés, lo que se refleja en el número de asistentes y en la cuantía del capital representado. Las actas, por su parte, no contienen solamente las informaciones de rutina necesarias; reproducen también las deliberaciones sobre los temas tratados, los cuales versan sobre la gestión bancaria, los criterios para el otorgamiento de los créditos, las tasas del interés, la situación financiera de las Provincias y Comunas accionistas, y otros de trascendente interés general.

La asamblea general puede reunirse extraordinariamente por convocatoria del consejo de administración o del colegio de comisarios. Si el objeto de ésta es la reforma de los estatutos, se requiere la primera vez la presencia de por lo menos la mitad del capital, y la segunda cualquier cantidad de éste; pero ninguna modificación puede pasar si no cuentan con el 75 por 100 de los votos.

Los votos que en los estatutos primitivos se referían a los miembros presentes, ahora se atienen al Derecho común en la materia, esto es, a la proporcionalidad del capital representado por cada uno de aquéllos.

#### B) *Consejo de administración.*

Refleja, en su composición y en lo posible, el mapa accionario y político de la asamblea general. No se infiere, de lo dicho, que solamente manda lo económico y lo político, pues ni se trata de una sociedad anónima común, ni de un órgano de poder público.

Debe tenerse presente que los accionistas son las Provincias y las Comunas de Bélgica, y que tanto los gobernantes de ellas como sus representantes en la asamblea son magistrados electivos, vinculados a las fuerzas políticas del país y bajo la disciplina de sus respectivos partidos. El resultado no puede ser otro que un equilibrio político y regional al mismo tiempo, reflejo de la situación real de los centros de poder local interesados.

Desde luego, tal resultado no puede ser alcanzado, salvo por azar, sin preparativos y consultas. Sin que eso signifique una variedad de la cooptación, es el propio consejo de administración, y en particular su presidente, el encargado tácitamente de cuidar ese aspecto fundamental del soporte a su gestión, así como también del apoyo que se debe al funcionario técnico más jerarquizado, el director-gerente, situado al margen de las oscilaciones políticas por razón precisamente de sus cometidos y

de su valor personal fundado en sus antecedentes morales, su saber y su experiencia preponderantemente técnicos.

El consejo dispone de los poderes más extensos para la administración y la gestión de los negocios sociales; salvo las atribuciones reservadas por la ley o los estatutos a la asamblea general. La enumeración de sus poderes no agregarán ninguna precisión, y por ello nos dispensamos de efectuarla. Siquiera por vía de ejemplo, es importante, eso sí, señalar dos puntos muy significativos.

El primero se refiere a la facultad que tiene el consejo de delegar poderes especiales en uno o varios de sus miembros y al director-gerente, quien a su vez puede delegar en los miembros del personal. Esta delegación ofrece un marcado relieve técnico, y es tanto más creciente cuanto que el consejo de administración va integrándose cada vez menos con personalidades del mundo financiero y más con personalidades de marcado relieve político en las Provincias y Comunas accionistas.

El segundo dice relación sobre la cualificación de los poderes ejercidos por el consejo de administración, el cual se ha impuesto la norma de no pronunciarse sobre el fondo o fin de las decisiones políticas tomadas por las autoridades provinciales o municipales, vinculadas con las operaciones que éstas conciertan con el «Crédito Comunal».

### C) *Contralor.*

Aparte las tareas de fiscalización implícitas en los cometidos de dirección y administración, el «Crédito Comunal» es controlado interna y externamente.

El contralor interno específico es el ejercido por el colegio de comisarios (nueve miembros) nombrado por la asamblea general de accionistas, a cuyas principales atribuciones, en oportunidad precisamente de celebrarse aquélla (presupuesto, balance, cuentas), ya nos hemos referido.

El contralor externo está a cargo del Ministerio de Hacienda y del Ministerio del Interior, según las modalidades que fije la Ley (art. 11), la cual efectivamente fue dada el 16 de abril de 1963.

Con anterioridad, los mismos estatutos prevenían poderes de fiscalización más extensos, a cargo del Estado; pero el Gobierno no los usó nunca para entrometerse en los negocios del «Crédito Comunal», limitándose a ejercer las atribuciones que en materia de sociedades comerciales le otorgaba el Código de Comercio de 1808.

La naturaleza del *Crédit Communal* reclamaba, sin embargo, un contralor más directo y específico del Gobierno, dada la índole pública de

sus asociados y el destino de las operaciones realizadas por el mismo para sus accionistas; y a ese contralor se sometió voluntariamente el consejo de administración, aun antes de que la Ley precitada fuese sancionada.

El doble contralor gubernativo se explica, uno por la índole del giro comercial o bancario, y el otro por ser precisamente el Ministerio del Interior el órgano tutor, en Bélgica, de las Provincias y los Municipios.

La modalidad impuesta por la Ley de 1963 es la fiscalización por dos comisarios del Gobierno, nombrados por el Rey, a propuestas del Ministerio de Hacienda y del Ministerio del Interior.

Esa fiscalización de los comisarios del Gobierno es, literalmente, *ilimitada*, esto es, se extiende a todas las operaciones del instituto (art. 2.º). Otras disposiciones de la Ley imparten mayor precisión a los cometidos de los comisarios, como, por ejemplo, la necesidad de que sean convocados con tiempo para las reuniones de los órganos de administración y de control de la sociedad. Se prevé también un contralor directo del Ministerio de Hacienda, en los casos de emisiones públicas de obligaciones y de bonos de caja; el *Crédit Communal* puede, asimismo, mediante autorización especial de ese Ministerio, derogar las reglas fijadas con relación a las sociedades comerciales, en materia de emisión de obligaciones por las sociedades anónimas.

#### D) Operaciones.

*A quiénes presta.* Como se ha dicho, el «Crédito Comunal» no es un Banco a disposición del público, sino de los organismos públicos que son sus accionistas. Pero agregamos, precisando, que los particulares pueden operar con el *Crédit*, solamente en forma activa, esto es, depositando sus ahorros o sus capitales para ser invertidos, sea en bonos, sea en operaciones corrientes a interés.

Por lo tanto, el *Crédit* presta:

1. A los Municipios.
2. A las Provincias.
3. A las Asociaciones de Municipios.
4. A organismos encargados de obras o de servicios públicos, siempre que cuenten con la garantía de la Provincia, o de uno o varios Municipios. Si la garantía falta o no es suficiente, el préstamo se otorga al Municipio, y en favor o destino al organismo finalmente interesado (comisión de asistencia pública, fábrica de iglesia u otro).

*En qué condiciones presta.* Las condiciones son generales unas y otras

especiales a cada modalidad de crédito, incluyendo las «formalidades»; entre las primeras se destaca:

1. Que el préstamo se destine a la financiación de gastos extraordinarios.

2. La duración del préstamo no debe exceder a la duración útil de la inversión.

3. Los servicios anuales del préstamo deben ser garantizados por la parte disponible de las entradas ordinarias del prestatario, centralizadas en el *Crédit Communal*.

4. El cumplimiento de condiciones especiales, como las siguientes:

4.1. Si se trata de financiar obras beneficiadas con una subvención, se requiere que ésta constituya el objeto de un compromiso expreso por parte de la autoridad competente que va a otorgarla.

4.2. Que el adjudicatario de la obra esté ya designado provisionalmente por lo menos.

4.3. Que se hayan cumplido los trámites y obtenido las autorizaciones o aprobaciones necesarias para pedir y obtener el crédito; así, para los Municipios, el artículo 76, 1.º, de la Ley municipal, requiere que la concertación de un empréstito sea sometida a la aprobación de las autoridades de tutela (la Diputación permanente del Consejo provincial para los empréstitos que no exceden de 100.000 francos belgas o el décimo del presupuesto ordinario, a condición de que éste no pase de un millón de dicha moneda; el Gobernador de la Provincia, para los demás casos, siempre que en el presupuesto del Municipio estén disponibles los créditos necesarios para cubrir los gastos extraordinarios a financiar). Para los restantes organismos (Provincias, Asociaciones de Municipios, etc.) rigen otras exigencias de naturaleza análoga.

Entre las condiciones que podríamos llamar *formalidades*, se cuentan:

1. Por supuesto, la solicitud del órgano público interesado, la cual puede consistir en una simple nota dirigida al *Crédit Communal*.

2. Los informes o dictámenes acerca del cumplimiento de las condiciones generales y especiales.

3. La resolución del consejo de administración y su comunicación al órgano interesado. Esta resolución, siendo favorable, es válida por seis meses, prorrogables a petición del prestatario.

4. La resolución definitiva del órgano interesado, allanándose la operación, según un «modelo» que le envía el *Crédit* junto con su acuerdo favorable al préstamo; en ese modelo se describen todas las características de la operación: manera de entregar los fondos al prestatario, modo de reembolso, garantías, derecho del *Crédit Communal* de cobrarse di-

rectamente (intereses y amortización) sobre los fondos pertenecientes al prestatario que están depositados en una cuenta especial en el mismo *Crédit* (cuenta B), en la que se registran recaudaciones de tributos autorizadas, inversiones por subsidios del Estado a las Comunas o Provincias, etc.

Esa resolución del órgano interesado y la del *Crédit* otorgando el préstamo constituyen la documentación fehaciente de la operación concertada.

5. Diversas comunicaciones y notificaciones, en particular al deliberante comunal (encargado del contralor) y al recaudador municipal. Este podrá en adelante librar órdenes de pago contra los fondos, sea en forma directa, sea en favor de proveedores o contratistas interesados o acreedores de la Comuna.

### 3. CLASES DE PRÉSTAMOS.

Los créditos acordados se traducen en préstamos o empréstitos a interés. (La distinción entre ambas operaciones con ser importante, no es significativa a los fines de esta exposición). Estos pueden ser:

a) *A largo plazo*. Son reembolsables a veinte, veinticinco o treinta años, por anualidades vencidas; se eligen fechas de vencimiento al 1 de abril, 1 de julio, 1 de octubre, 31 de diciembre. El monto de cada anualidad aumenta del primero al último año, decreciendo los intereses debidos; de esa manera el servicio total anual (interés más amortización) permanece casi constante.

b) *A mediano plazo*. Son reembolsables en cinco, diez o quince años, las anualidades iguales al  $1/5$ ,  $1/10$ ,  $1/15$ , etc., del monto del préstamo, según el mismo procedimiento anterior: servicio total constante e intereses decrecientes de año en año, y fechas de vencimiento iguales a las precedentes.

c) *A corto plazo y vencimiento único*. La duración mínima es de cinco años, prorrogables por uno o dos más, o transformación de la deuda, al vencimiento, en otra operación de crédito.

d) *Anticipos*. Previo al otorgamiento de la línea de crédito correspondiente (apertura de crédito en sentido lato, pues difiere de la operación bancaria homónima), según circulares ministeriales precisas, el «Crédito» efectúa adelantos a cuenta de las recaudaciones centralizadas en sus dependencias, para el pago de obligaciones presupuestales ordinarias mensuales; son obligaciones de Caja o de Tesorería típicas. El débito resul-

tante es reembolsado por el «Crédito» a medida que van ingresando los recursos previstos que han sido descontados.

e) *Préstamos sobre títulos.* Los órganos autorizados a operar con el «Crédito» pueden obtener de éste la financiación de gastos extraordinarios mediante la prenda o depósito de sus valores o títulos de cartera, según una lista previamente conocida y aprobada. El «Crédito» se cobra directamente a cargo de los intereses devengados por esos títulos, y ejecuta por el saldo si, al vencimiento del préstamo, aquél no le es pagado o de otro modo regularizado.

f) *Créditos en cuenta corriente, según líneas de crédito (aperturas de créditos bancarios típicas, distintas de la precedente d), acordadas oportunamente.* Son otorgadas, por lo general, a las Asociaciones de Municipios y a comisiones especiales, para alimentar sus cuentas de giro, con la garantía de las Comunas o Provincias, o de títulos aceptables, previos los trámites de aprobación correspondientes. Estos créditos pueden ser cancelados mediante preaviso de tres meses, de la parte interesada.

#### 4. PRINCIPALES APLICACIONES DEL CRÉDITO.

Tanto los importes como los plazos y los intereses de las operaciones varían según la importancia de las aplicaciones o inversiones proyectadas. Las estadísticas respectivas, en cien años de inversiones del crédito municipal, señalan prioridades que las nuevas aplicaciones no hacen sino confirmar. El siguiente es el orden, según la importancia expresada en varias centenas multimillonarias de las financiaciones aprovechadas: obras de vialidad (con mucho la más cuantiosa), de distribución de agua, de gas y electricidad, de trabajos y otros gastos escolares, obras de saneamiento, edificios provinciales y municipales, hospitales, clínicas, orfanatos, hospicios, etc., viviendas sociales y lucha contra los tugurios, edificios religiosos, campos de juego y de deportes, piscinas de natación, cementerios, mataderos, instalaciones de puertos y muelles, recogida y tratamiento de las basuras, regadío y desecación. Bajo la rúbrica «Gastos varios» se ha aplicado una suma igual a la mitad del importe de las obras de vialidad. Asimismo, el «Crédito Comunal» ha hecho frente a pedidos, en ocasión de guerras y reconstrucciones posteriores a éstas, por sumas elevadas, de miles de millones de francos belgas.

Ahora bien, los plazos de intereses están proporcionados a la entidad de los trabajos y servicios proyectados. Para autorizar la construcción de inmuebles (casa municipal, escuela, iglesia, hospital, cuartel de

bomberos, piscina de natación, mataderos, obras de saneamiento, redes de distribución de agua, gas, electricidad), se requieren treinta años; el interés de un empréstito a veinticinco o treinta años era, a fines de 1964, del 5,50 por 100 anual. Para pagar por trabajo de iluminación pública, equipos de columnas de transformación eléctrica, contadores de electricidad y de gas, construcción y mejoramiento de caminos, mobiliario escolar metálico, se requieren veinte años; el interés, entonces, baja al 5,25 por 100. Para trabajos amortizables en plazos medianos, de cinco a quince años (material escolar didáctico, contadores de agua) el interés es del 5 por 100. Y para adquisiciones de vehículos automóviles, camiones nuevos, camiones para bomberos, los créditos a corto término o a vencimiento único, el interés baja todavía al 4,75 por 100 anual. No se consignan, en la información disponible, si se cargan otros gastos o comisiones al precio del crédito.

## 5. GARANTÍAS.

Este punto puede ser desdoblado en dos partes: A) la que se refiere al respaldo económico y financiero del propio «Crédito Comunal», ya que este instituto recibe depósitos del público y recauda tributos y subsidios que pertenecen a las Provincias y los Municipios; B) la que se refiere a los créditos solicitados por las autoridades públicas que a ello tienen derecho.

### A) *Capital, reservas y privilegios.*

Hasta 1948 había una relación entre el volumen del capital y el de los préstamos. El «Crédito» nació sin capital, y por eso tuvo que autofinanciarse desde el primer préstamo otorgado, mediante una deducción del 5 por 100 del monto nominal de los préstamos. Su capital era, por lo tanto, variable, pero no se podía dejarlo crecer indefinidamente; por ello, al prorrogarse la duración de la sociedad en 1959, el capital fue fijado en 700 millones de francos belgas, divididos en acciones nominativas de 10.000 francos belgas cada una. A esa fecha, el fondo social ascendía a poco más de 558 millones, aparte las reservas por un monto superior. Al 31 de diciembre de 1964, los fondos propios del «Crédito Comunal» se elevaban a más de dos mil millones de francos belgas, incluso el capital mencionado (700 millones), el fondo de reserva y reservas internas de amortización.

Los fondos confiados a la administración del «Crédito», sea por



ticulares, sea por administraciones provinciales y municipales, ascendían a 76.000 millones de francos belgas, mientras que las colocaciones eran del orden de los 71,5 mil millones de la misma moneda.

El «Crédito Comunal» cuenta con algunos privilegios, que le permiten realizar sus fines sin quebrantos para su economía. Se cuentan entre aquéllos, las facultades que le han dado las leyes, para percibir del Estado y de otros organismos públicos el importe de las subvenciones otorgadas por ellos a las Provincias y los Municipios, y de cobrarse directamente los anticipos, préstamos u otros créditos concedidos por el «Crédito Comunal» a dichas autoridades locales. Puede también este instituto recaudar directamente recursos ordinarios destinados a sus deudores y cobrarse de su importe. Puede, en fin, ejecutar otras garantías (títulos, por ejemplo) que le han sido otorgadas o confiadas con esa afectación.

#### B) *Garantías de los créditos.*

El «Crédito» acuerda solamente aquellos préstamos que están debidamente garantidos; para aceptar esta seguridad, toma en cuenta diversos elementos de juicio, que luego se traducen en una cuenta.

Antes que nada, la garantía consiste en las entradas ordinarias de la administración local que contrata el empréstito o lo cauciona, las cuales pueden ser centralizadas en el «Crédito» por así autorizarlo la Ley municipal (art. 1.212 bis) y otras leyes posteriores, que crearon y unificaron finalmente el llamado «Fondo de los Municipios» (Ley del 16 de marzo de 1964). A las arcas del «Crédito» van a parar los siguientes recursos: *a)* las contribuciones comunales percibidas por el Estado; *b)* las subvenciones, participaciones en los gastos comunales y, en general, toda suma atribuida gratuitamente por el Estado y las Provincias a los Municipios; *c)* las cuotas-partes del Fondo de los Municipios; *d)* otros recursos.

Cada Comuna (y en su caso cada Provincia) tiene una cuenta doble abierta en el «Crédito»; a la cuenta A van todas sus entradas por esa vía, incluso el dividendo de su parte del capital accionario (5 por 100 del capital suscrito), deduciéndose del total un margen de seguridad del 10 por 100; en la cuenta B se inscriben todas las erogaciones previstas, incluso las afectaciones de oficio en favor de terceros (asignaciones familiares, por ejemplo). Hay garantía para un crédito (préstamo, empréstito, anticipo) si el total de la cuenta A es superior al total de la cuenta B.

Según el destino del crédito (obra o servicio), y, por lo tanto, según el plazo y el interés, dicho crédito importa una carga anual—interés y amortización—determinada. El Municipio podrá de consiguiente obtener un préstamo equivalente al capital correspondiente a dicha carga anual. Supóngase, por ejemplo, que esa carga es de 85.000 francos por cada millón de un préstamo a veinte años. Si la diferencia entre las cuentas A y B es de 850.000 francos en favor de la primera, el Municipio podrá obtener un crédito de hasta 10 millones de francos a veinte años de plazo.

Lo dicho, reiteramos aquí, no obsta ni afecta las entradas que el Municipio recaude por sí mismo, ni a los créditos que éste pueda obtener en otra fuente financiera (Banco o persona pública o privada) nacional o internacional.

## 6. FINANCIACIÓN.

El «Crédito» dispone de varias fuentes económicas para financiar los préstamos que otorga; en primer lugar, sus propios fondos, que no obstante, por sí mismos son insuficientes para atender todas las solicitudes de crédito que se le dirigen.

Dispone, en segundo lugar, de su propio crédito cerca del público en general, que le confía sus ahorros y depósitos, o acepta sus títulos, bonos o documentos de adeudo; y con el público, se cuentan también los organismos públicos o privados, bancarios o financieros, que de esa manera activa cooperan con sus fines.

Al comienzo y hasta finales de la segunda guerra mundial, el «Crédito» emitía empréstitos a muy largo plazo, con características (intereses, amortizaciones, premios, plazos) muy diversas a veces entre sí; mas recientemente ha ampliado la escala de sus colocaciones entre el público, emitiendo bonos de Caja o de Tesorería a plazos mucho menores, de uno a diez años de plazo para la amortización, con intereses (del 4,75 al 6,50 por 100) y premios de emisión (del 0,50 al 1 por 100); emite, asimismo, bonos de capitalización cuya fórmula permite duplicar el capital en catorce años, sobre la base de una tasa del 5 por 100. A diferencia de los primeros, ni los bonos de caja, ni el de capitalización se cotizan en bolsa.

Recibe, como decíamos, depósitos en caja de ahorros, características similares a los de la «Caja General de Ahorro y de Retiro», al 3 por 100 anual de interés y una «prima de fidelidad» de 0,50 por 100. Cuenta con una organización de 1.700 agentes locales, que no son ni funcionarios ni encargados, pues cuentan con amplia independencia de gestión, para recoger los ahorros en todas las localidades del país.

Desde luego, no ha abandonado el recurso a la emisión de empréstitos cotizables en bolsa; pero parece que los necesita cada vez menos. El último empréstito, o quizá el penúltimo, fue emitido en noviembre de 1964, en lotes de 1.500 millones de francos belgas.

## 7. ACTIVIDADES SUBSIDIARIAS.

Las autoridades del «Crédito Comunal» han comprendido, desde temprano, la función social de la institución que dirigen y administran. Es, por ello, que, además de las actividades de trascendencia social que cumplen a través de sus cometidos específicos, han participado o emprendido otros que no por su carácter posterior o subsidiario son menos importantes por los beneficios que reportan a la comunidad.

Ya nos hemos referido, en el capítulo I a la participación del «Crédito Comunal» en el «Centro Internacional de Información de Crédito Municipal» creado por iniciativa de aquél y el «Banco de los Municipios Holandeses», el cual es Centro presidido, desde su fundación en 1958, por M. Van Audenhove, director-gerente del «Crédito Municipal de Bélgica».

1. A) El «Crédito Comunal» ha sido sensible a dos requerimientos nacionales, el primero de los cuales consiste en su participación sustancial en la «Sociedad Nacional de Inversiones», creada para financiar el desarrollo económico de Bélgica, bajo la dirección del Gobierno. Dicha participación es de 200 millones de francos belgas, en un capital de dos mil millones de esa moneda. El director-gerente del Banco Municipal representa a éste en el consejo de administración de la S. N. I.

2. B) El «Crédito Comunal», asimismo y a pedido del Gobierno, ha suscrito 150 millones de francos belgas en el empréstito de 3.000 millones de esa moneda, emitidos en 1960 por la «Fundación Nacional para la Financiación de la Investigación Científica», con intervención del «Banco Nacional de Bélgica».

3. C) Más estrechamente vinculadas con sus asociados se hallan otras resoluciones del «Crédito Comunal», contribuyendo decisivamente al establecimiento de dos institutos dirigidos a la asistencia técnica y a la promoción cultural de los poderes locales y de las instituciones que de éstos dependen.

El primero es el «Servicio Comunal de Bélgica», constituido el 6 de mayo de 1963, bajo la forma de sociedad cooperativa, por una asamblea presidida por el Ministro del Interior y representantes de las nuevas ciudades que son cabeceras de Provincias, así como del «Crédito Comu-

nal», la «Unión de Ciudades y Comunas Belgas», la «Sociedad Mutual de las Administraciones Públicas», y otros. Por sus estatutos y el impulso que han tomado desde entonces sus trabajos, a pesar del corto tiempo transcurrido, el instituto «está llamado a ser el servicio nacional de asistencia técnica» a los Municipios y Provincias asociadas, así como a las instituciones dependientes de estos poderes locales, al costo prácticamente estricto y dentro de la más amplia libertad de requerir o no su concurso.

El capital del S. C. B. asciende a 20 millones de francos belgas, de los cuales el «Crédito» participa con cinco millones; pero también ha tomado 9.300.000 francos belgas para ofrecerlos a las Provincias o Comunas interesadas en hacerlo más adelante, en las mismas condiciones que las ya asociadas, esto es, a razón de un franco belga por habitante. Dichas autoridades locales, por estatuto, deben ser mayoritarias en la asamblea general y en el consejo de administración; no obstante ello, el «Crédito Comunal» está representado en esos órganos, en el comité de gerencia y en el colegio de comisarios o síndicos del instituto.

En una alocución pronunciada en el Congreso de Arlon, M. Brichet, Secretario de la Comuna de la ciudad de Bruselas, sintetizó las actividades, las modalidades prácticas y los primeros resultados del S. C. B. Vamos aquí a resumirlas, diciendo que el Servicio técnico interviene en alguno de estos casos:

- a) Cuando, por cualquier motivo y de hecho, el Municipio no ha encontrado en otra parte la ayuda que necesita.
- b) Para facilitar las relaciones entre la autoridad municipal y el especialista que éste ha elegido.
- c) Cuando se trata de reunir la documentación o información necesarias para la obra o servicio a realizar.

Dicho de otra manera, las autoridades locales tienen siempre la opción de recurrir al S. C. B., si no han podido resolver sus problemas o necesidades de asistencia técnica dentro de sus propias dependencias, equipos, oficinas, o en otra parte.

Las modalidades prácticas de intervención acusan también esa amplitud de opción; así, el S. C. B. puede cumplir su misión:

- 1) Trabajando con colaboradores extraídos al Servicio, propuestos y nombrados por la administración interesada.
- 2) Trabajando con colaboradores extraños al Servicio, pero nombrados por éste.
- 3) Trabajando con sus propios agentes.

En general, el S. C. B. desea colaborar con especialistas ajenos



cuadros (ingenieros, arquitectos, abogados, etc.), pero reservándose el estudio, la discusión, la vigilancia, el control y la coordinación de los proyectos y las operaciones de ejecución.

El número de especialistas y de otros funcionarios dependientes del S. C. B. es muy reducido si se tiene en cuenta la importancia de sus actividades, y el monto de sus realizaciones y su fuerte impulso inicial de 16 personas, pasó en un año a 32, y al año y medio eran 43.

La remuneración de los servicios está calculada según los honorarios prescritos por las organizaciones profesionales o las escalas adoptadas o impuestas por la autoridad superior; esa cubre los gastos de intervención del Servicio mismo y los estipendios de los colaboradores elegidos o nombrados por él. En todo caso de falta o vacío arancelario, las prestaciones son cobradas al precio más justo, conforme al carácter cooperativo de la sociedad.

Entre los primeros resultados alcanzados en materias municipales diversas, se cuentan los siguientes:

1) *Urbanismo y acondicionamiento del territorio* (planes, estudios, encuestas, fraccionamientos, proyectos de implantación diversos).

2) *Ingeniería civil* (estudio de cemento armado, proyectos, pliegos, planos, etc., de saneamiento, vialidad y otras obras públicas, así como pericias de todo género).

3) *Arquitectura* (proyectos y planos de edificios públicos, centros deportivos, piletas de natación escolares, viviendas sociales, construcciones prefabricadas, parques y jardines).

4) *Problemas inmobiliarios* (expedientes de expropiación, negociación con propietarios y promotores, actas, política inmobiliaria, creación y gestión de cooperativas inmobiliarias).

5) *Problemas de distribución de energía, agua, gas.*

6) *Problemas diversos*: salubridad e higiene (servicios hospitalarios, asilos, recogida y destrucción de las inmundicias; depuración de aguas residuales); lucha contra los tugurios; expansión económica; parques industriales; zonas de recreación; circulación caminera; manifestaciones culturales.

Para terminar, se consigna que el S. C. B. prepara y realiza *para varios Municipios* interesados, proyectos comunes de la más variada índole, como los mencionados. Y no se limita a los planos, proyectos y pliegos, sino que trata al mismo tiempo de los aspectos jurídicos, administrativos, financieros, sociales, de las misiones que se le confían.

El «Servicio Comunal» se ha ocupado también, «en una época en que las necesidades materiales esenciales de la población se encuen-

tran satisfechas o poco menos», «de consagrar una parte de su esfuerzo al enriquecimiento cultural de los individuos», constituyendo el centro cultural llamado *Pro Civitate*, bajo los auspicios del Gobierno y de la Monarquía, pero a su entera costa.

Tres comités se reparten la actividad del centro:

a) El comité artístico, que agrupa a conservadores de museos y críticos de arte.

b) El comité de historia, que agrupa a profesores universitarios, académicos y conservadores de bibliotecas.

c) El comité de Derecho público y de Economía local, que agrupa a eminentes juristas y especialistas de Economía.

Por iniciativas de esos comités, se organizan exposiciones, se editan obras de arte, y de historia, se dan premios, se organizan coloquios, etcétera, tendentes a un mejor conocimiento de las instituciones, de la historia y del patrimonio artístico de las Provincias y Comunas, así como a estimular el aporte de éstas en todas esas disciplinas.

Se aprecia, por lo expuesto, cuán completa es la actividad que realiza el *Crédit Communal de Belgique*, cuyos efectos se proyectan, más allá de los Municipios y Provincias, al ámbito de la Nación, hasta servir de ejemplo o de incitación para aquellas autoridades locales que aspiran a prestar servicios análogos a sus respectivas comunidades.