La situación financiera de los ayuntamientos en los Territorios Históricos: el caso de Gipuzkoa (1)

Ander Ibarloza Arrizabalaga
Agustin Erkizia Olaizola
Errapel Ibarloza Arrizabalaga

Sumario: I. Cuestiones previas. I.1. Planteamiento general. I.2. Aspectos conceptuales. I.3. Marco normativo de la financiación territorial.—II. La tutela financiera como mecanismo de intervención administrativa.—III. Análisis de la evolución de los indicadores de tutela financiera. III.1. Ahorro bruto. III.2. Ahorro neto. III.3. Nivel de endeudamiento legal. III.4. Margen de endeudamiento. III.5. Deuda viva.—IV. Conclusiones.

I. Cuestiones previas

I.1. Planteamiento general

Una de las caras amargas del último lustro en materia económica es el constante deterioro de la solvencia financiera de las entidades públicas y, en lo que a este trabajo atañe, de los ayuntamientos, con la consiguiente dificultad para atender a las demandas de la ciudadanía a la que deben servir. Los ayuntamientos representan el primero de los eslabones de la compleja arquitectura de las administraciones públicas al que tiene acceso la ciudadanía y a quienes, en consecuencia, solicitan la prestación de determinados servicios públicos en primera instancia. Siendo necesario reconocer el indudable valor social y económico de las actividades que desarrollan, también es preciso traer a colación que la estructura financiera de los ayuntamientos ha estado condicionada de forma determinante por las transferencias que percibían de otras entidades públicas y por la elevada exposición al sector inmobiliario (2), factores que han limitado considerablemente su autonomía y poder de decisión.

---

(1) Este articulo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación NUPV 13/09 «Diseño de un sistema de costes en los servicios públicos municipales de Gipuzkoa y su repercusión en el establecimiento de tasas y precios públicos» de la UPV/EHU y del Convenio de colaboración para el «Diseño de un sistema de costes de los servicios públicos municipales de Gipuzkoa» firmado entre la UPV/EHU y la Diputación Foral de Gipuzkoa (*BOG*, núm. 130, de 9 de julio de 2013).

(2) ÁLVAREZ GARCÍA, Santiago y CANTARERO PRIETO, David, «Incidencia de la fiscalidad sobre la vivienda en las haciendas municipales», en *Información Comercial Española, ICE: Revista De Economía,* núm. 867, 2012, pp. 109-122.

A pesar de la leve mejoría experimentada durante los ejercicios 2012 y 2013, la travesía de los últimos ejercicios ha sido compleja y más de una centena de ayuntamientos han solicitado formalmente un rescate financiero al Estado (3) al amparo de las medidas especiales adoptadas por el Gobierno español (4), llegando incluso a situaciones límites como la presentación de expedientes de regulación de empleo.

En el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco (en adelante, CAPV) las Diputaciones Forales son las entidades responsables de realizar el control y seguimiento de la situación financiera de los municipios pertenecientes a su Territorio Histórico (en adelante, TH). En este sentido, al margen de casos muy puntuales, la labor realizada por éstas hasta la fecha puede considerarse como razonablemente satisfactoria, ya que los 251 ayuntamientos sometidos a su tutela no presentan, a día de hoy, excesivos problemas financieros. Sirva como ejemplo el dato de que a finales del año 2013 el plazo medio de pago a proveedores del conjunto de la administración pública vasca se situaba en 36 días, cuando en el conjunto del Estado esta referencia se elevaba a 129 (5). En este mismo sentido, a finales del año 2012, teniendo en cuenta los 8.116 ayuntamientos de España, la deuda viva *per cápita* ascendía a 748,48€, siendo esta cifra de 295,48€ en la CAPV (6).

En el caso específico del TH de Gipuzkoa ha sido el Servicio de Compromisos Institucionales de la Dirección General de Política Fiscal y Financiera del Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa quien, en base al artículo 17 del Decreto Foral 27/2013 (7), ha ejercido la labor de supervisión de la actuación financiera de los ayuntamientos pertenecientes a su territorio, tarea consistente en la emisión de informes y tramitación de expedientes que instruyen los municipios para la concertación de operaciones de crédito, enajenación de bienes locales, patrimoniales o propios y comunales. Este órgano foral utiliza una serie de indicadores para la implementación de la tutela financiera respecto de los ayuntamientos pertenecientes a su territorio. Es precisamente la evolución de estos indicadores, en el período 2007-2013, lo que se analiza de modo empírico en las siguientes páginas.

I.2. Aspectos conceptuales

Los indicadores objeto de estudio en el presente trabajo son: el ahorro bruto, el ahorro neto, el nivel de endeudamiento legal, el margen de endeudamiento y la deuda

(3) MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. «101 municipios se han acogido a las medidas extraordinarias de apoyo financiero», nota de prensa, 14/01/2014.

(4) Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros, (*BOE* núm. 155, de 29 de junio de 2013).

(5) RIAÑO CASADO, Ana y MARTÍNEZ BURGOS, Geles, *Informe Morosidad AA.Pp. La morosidad pública se reduce prácticamente un 40% en el primer trimestre del año.* Federación Nacional de Asociaciones de Trabajadores Autónomos (ATA), 2014.

(6) MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Deuda viva de las Entidades Locales a 31/12/2012.* 2013.

(7) Decreto Foral 27/2013, de 23 de julio, sobre estructura orgánica y funcional del Departamento de Hacienda y Finanzas. (BOG núm. 145, de 1 de agosto de 2013).

viva. En el análisis de estos indicadores se tendrá en cuenta la perspectiva temporal así como la perspectiva demográfica.

En lo referido al aspecto temporal, y a la hora de seleccionar el período de estudio, que se inicia en 2007 y alcanza hasta 2013, el punto de partida lo fija el último año de la bonanza económica y el punto final se establece tomando como referencia el año de publicación de las últimas liquidaciones presupuestarias (8). Ello nos permitirá visualizar con mayor claridad el efecto real y la repercusión de la coyuntura económica general sobre las finanzas de los ayuntamientos en particular.

En cuanto a la perspectiva demográfica, se han distinguido seis estratos de población en los que se tienen en cuenta el número de habitantes y de municipios que se vinculan a cada uno de los estratos. Así, se puede observar que el ligero incremento (2,71% en seis años) experimentado en el conjunto del TH se ha mantenido en todos y cada uno de los estratos de población. Fruto de esta evolución al alza del número de habitantes se ha producido un leve movimiento de concentración en los municipios con mayor población.

Tabla 1. Evolución de la población por estratos

Estratos de población	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1-1.000	11.971	12.297	12.470	12.660	12.637	12.722	12.684
1.001-5.000	50.045	51.028	51.842	52.177	52.622	52.962	53.535
5.001-10.000	84.010	85.295	85.940	86.338	86.857	87.378	87.734
10.001-20.000	195.241	196.825	198.261	198.577	199.018	200.016	200.824
20.001-100.000	170.587	171.363	171.828	172.005	172.288	172.610	172.541
100.000 <	183.090	184.248	185.357	185.506	186.185	186.409	186.500
Total	694.944	701.056	705.698	707.263	709.607	712.097	713.818

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) y elaboración propia

El año 2013, en los 69 municipios (78,4%) con población inferior a 10.000 habitantes se concentra el 21,57% de la población total, y en la capital de provincia el 26,13%. Dejando de lado la capital de provincia, la población media de un municipio de Gipuzkoa se sitúa en 6.061 habitantes.

(8) Los datos correspondientes al período 2007-2013 proceden de las liquidaciones presupuestarias presentadas por los 88 ayuntamientos del TH y publicadas en www.udalgida.net de régimen abierto donde se puede consultar, amén de esta información, aquella que en opinión del Departamento de Hacienda y Finanzas es relevante para conocer la situación económico-financiera de los ayuntamientos de este TH.

Tabla 2. Evolución de los municipios por estratos

Estratos de población	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1-1.000	32	32	32	32	32	32	32
1.001-5.000	25*	25	24	23	23	23	22*
5.001-10.000	12*	12	13	14	13	13	15*
10.001-20.000	13	13	13	13	14	14	13
20.001-100.000	5	5	5	5	5	5	5
100.000 <	1	1	1	1	1	1	1
Total	88	88	88	88	88	88	88

Fuente: INE y elaboración propia

* En el período de estudio se ha reducido en tres (de 25 a 22) el número de municipios con una población empadronada entre 1.001 y 5.000 habitantes, y han aumentado en otros tres municipios (de 12 a 15) los ayuntamientos con una población entre 5.0001 y 10.000 habitantes, esto es, se ha producido una leve concentración de la población entre los municipios más poblados (9).

I.3. Marco normativo de la financiación territorial

La situación financiera de los municipios y la tutela ejercida por parte de órganos superiores sobre éstas se encuentran vinculadas a su sistema de financiación y, por ende, al de las estructuras territoriales superiores, en el caso que nos ocupa, de los TTHH y la CAPV. Por ello, es preciso referirse, si bien de modo somero, a la cuestión de la financiación de las CCAA, en general, y de la CAPV, en particular, con referencia al TH de Gipuzkoa, trayendo a colación el texto constitucional y la normativa nacida tras ésta (10).

Con carácter general, la Constitución Española de 1978 establece que las CCAA disponen de autonomía financiera para poder desarrollar y ejecutar las competencias que les correspondan en base a los principios de coordinación con la Hacienda estatal, principio intensificado con la aprobación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) (11), y de solidaridad entre todos los españoles (12). Asimismo se reconoce que las CCAA actuarán como entidades delegadas y colaboradoras del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios estatales, en el marco de lo establecido por las leyes y los Estatutos (13). Por su parte, al referirse a los recursos autonómicos se citan (1) los impuestos cedidos total o

(9) Este ligero desplazamiento coincide en el tiempo con el aumento de la población de los ayuntamientos ubicados en la costa.

(10) Sobre la financiación de las CCAA, puede consultarse: GARCÍA MORILLO, Joaquín; PÉREZ TREMPS, Pablo; ZORNOZA PÉREZ, Juan, *Constitución y financiación autonómica*, Tirant lo blanch, Valencia, 1998.

(11) Resolución del Consejo Europeo sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, Amsterdam, 17 de junio de 1997, Diario Oficial Unión Europea, C 236 de 2 de agosto 1997.

(12) Art. 156.1 CE.

(13) Art. 156.2 CE.

parcialmente por el Estado, recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado; (2) sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales; (3) las transferencias de un Fondo de Compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado; (4) los rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado, y (5) el producto de las operaciones de crédito (14). Asimismo se establece que se podrá regular, por ley orgánica, el ejercicio de las anteriores competencias financieras así como las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y los mecanismos de colaboración financiera entre las CCAA y el Estado (15). Precisamente, la Ley Orgánica 8/1980 de financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante, LOFCA) vino a desarrollar estos aspectos (16).

Con carácter particular y en referencia a los territorios forales vascos, la Disposición Adicional Primera de la Constitución Española dispone que se amparan y respetan los derechos históricos de los territorios forales, indicando que la actualización general de tales regímenes forales se desarrollará en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. Así, en referencia al sistema de financiación, el Estatuto de Autonomía del País Vasco (17) diseña un modelo en el que las relaciones tributarias entre la CAPV y el Estado se regularán por el sistema tradicional del Concierto Económico y Cupo (18). Inicialmente, la norma reguladora de este sistema será la Ley 12/1981 por la que se aprueba el Concierto Económico con la CAPV (19), cuya vigencia se extendió hasta el 25 de mayo de 2002, momento en el que se aprueba la Ley 12/2002, de 23 de mayo, con carácter temporal indefinido (20).

Este entramado normativo da lugar a la existencia de dos sistemas de financiación autonómica en el Estado español que disponen de características dispares (21): por un lado, el sistema común que se aplica a 15 comunidades y, por el otro, el sistema foral de aplicación en las CCAA del País Vasco (Concierto Económico y Cupo) (22) y Navarra (Convenio Económico y Aportación). El sistema común regulado por la LOFCA se basa en una financiación mixta, es decir, se financia por ingresos propios de las CCAA y por ingresos procedentes del Estado. Por su parte, el sistema foral supone que los Territorios Históricos establecen su propio sistema fiscal

(14) Art. 157.1 CE.

(15) Art. 157.3 CE.

(16) Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, (*BOE* núm. 236, de 01 de octubre de 1980).

(17) Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, (*BOE* núm. 306, de 22 de diciembre de 1979 y *BOPV* de 12 de enero de 1980).

(18) Art. 41. Estatuto de Autonomía del País Vasco

(19) Ley 12/1981, de 13 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco (*BOE* núm. 127, de 28 de mayo de 1981).

(20) Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco (*BOE* núm. 124, de 24 de mayo de 2002).

(21) Para una aproximación a la financiación de las CCAA, puede verse: HERRERO ALCALDE, Ana y TRÁNCHEZ MARTÍN, José Manuel, «El desarrollo y evolución del sistema de financiación autonómica», en *Presupuesto y gasto público,* núm. 62, 2011, pp. 33-65.

(22) Sobre la financiación de la CAPV, puede consultarse: MARTÍNEZ BÁRBARA, Gemma, *Armonización fiscal y poder tributario foral en la Comunidad Autónoma del País Vasco,* IVAP, Oñati, 2014.

y aportan al Estado central una cantidad, en el caso de la CAPV en concepto de Cupo. En este sentido, los sistemas pueden diferenciarse en base a dos parámetros: por un lado, los criterios de triple capacidad, a saber, de gestión, financiera y normativa, y, por otro lado, el criterio de necesidad (23). Así, el sistema foral se define como un sistema de financiación pública regional basado en el criterio de capacidad, puesto que la CAPV aporta a los gastos comunes en base a su riqueza relativa, con independencia de la situación de sus finanzas. En cambio, el sistema común se basa en el criterio de necesidad, puesto que las CCAA reciben financiación del Estado para sufragar las competencias que les han sido transferidas.

En aplicación de estos criterios en la CAPV, en concreto en el TH de Gipuzkoa, la Diputación Foral de Gipuzkoa (DFG) ha generado un Fondo Foral de Financiación Municipal (24) (en adelante, FFFM), a través del cual se transfieren fondos a los ayuntamientos con una periodicidad trimestral (febrero, mayo, agosto y noviembre). En el año 2007, esta transferencia corriente llegó a representar el 49,47% de los ingresos corrientes de los ayuntamientos guipuzcoanos alcanzando la cantidad de 420.108.920€. Durante el año 2009 el importe liquidado por este concepto ascendió a la cifra de 345.895.500€, llegando a representar el 42,5% del total de ingresos corrientes de los ayuntamientos de Gipuzkoa. Para el año 2014 existe una previsión de liquidación de 414.130.251€ (25). Ésta es, junto con la presión fiscal, la vía de ingresos fundamental de los ayuntamientos sobre cuyo gasto e inversiones la DFG ejerce la correspondiente tutela financiera.

II. La tutela financiera como mecanismo de intervención administrativa

La tutela financiera, en su vertiente de facultad de ejecución, se concreta en una competencia que capacita a determinadas administraciones territoriales y corporaciones de Derecho con una potestad de intervención administrativa sobre actos o actividades financieras de las entidades territoriales tuteladas, en este caso, los ayuntamientos.

En el caso de la CAPV, esta tutela tiene su fundamento en el vigente art.48.5 del Concierto Económico que dispone que «las facultades de tutela financiera que en cada momento desempeñe el Estado en materia de Entidades Locales corresponderán a las Instituciones competentes del País Vasco, sin que ello pueda significar, en modo alguno, un nivel de autonomía de las Entidades Locales Vascas inferior al que tengan las de régimen común» (26). Desde la aprobación del Concierto Económico hasta la actualidad, en el ámbito vasco, la tutela financiera ha sido ejercida materialmente sobre los ayuntamientos por parte de los TTHH.

---

(23) LARREA MUGICA, Pedro, «Modelo Financiero del Concierto Económico», en *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, núm. 19, 1991, pp. 34-53.

(24) Para un análisis más en profundidad de este Fondo, ver GÓMEZ URTEAGA, Mila, «Fondo Foral de Financiación Municipal: concepto y cálculo de la dotación», en *UdalGIDA*, núm. 1, 2004, pp. 17-23.

(25) Datos obtenidos en el banco de datos de la actividad financiera y tributaria del Departamento de Hacienda y Finanzas de la DFG.

(26) Art. 48.5 Ley 12/2002 que modifica el art. 45.2 Ley 12/1981.

En el ámbito estatal, en algunos períodos, desapareció la previsión normativa que amparaba su ejercicio (27). Ciertamente, la Ley 40/1981 de medidas sobre régimen jurídico de las Corporaciones Locales (28) fue la norma que en un primer momento planteó la contradicción, al fundamentarse en el principio constitucional de autonomía de los municipios (29) para la supresión de las facultades de tutela financiera del Estado en materia de imposición y ordenación de tributos locales, que venía siendo recogida en los artículos 717 a 730 del Texto articulado de las Leyes de Bases de Régimen Local de 1945 y 1953. Ello supuso que las facultades de tutela financiera asignadas a las respectivas Diputaciones Forales en el Concierto Económico, en materia de imposición y ordenación de los referidos tributos, quedaran en entredicho (30).

Ello no obstante, la Ley 27/1983 de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos insistió pocos años después en la facultad de tutela de las Diputaciones Forales al señalar que, éstas «en el ejercicio de las facultades de tutela financiera, que legalmente les corresponden sobre sus Municipios, deberán garantizar, para el conjunto de los mismos, un nivel de recursos que, en ningún caso, será inferior al que correspondiere al Territorio por aplicación de la legislación de régimen común sin perjuicio de la facultad de las Diputaciones Forales para efectuar la distribución de dichas cantidades con los criterios que estimen convenientes, conforme a lo dispuesto en el artículo 46 del Concierto Económico» (31).

En el caso del TH de Gipuzkoa, las facultades de tutela financiera se han recogido en la Norma Foral 11/1989 (32), que incorpora, básicamente, dos aspectos:

Por un lado, se refiere a las autorizaciones de las operaciones para el acceso al crédito a medio y largo plazo concertadas por los entes locales (33), ámbito en el que resultan de gran interés los indicadores que presentamos. Y es que, para esta autorización, será preciso demostrar que se cumple con los criterios cualitativos y cuantitativos establecidos en la normativa, es decir, (1) que el destino sea la financiación de inversiones o gastos de capital; (2) que el ahorro corriente sea positivo; (3) que cum-

(27) El Tribunal Constitucional tiene una extensa jurisprudencia al respecto. Sirvan como ejemplo las sentencias del Tribunal Constitucional 179/1985, de 19 de diciembre de 1985, *BOE* núm. 13, de 15 de enero de 1986; 187/1988, de 17 de octubre de 1988, *BOE* núm. 267, de 7 de noviembre de 1988; 214/1989, de 21 de diciembre de 1989, *BOE* núm. 10, de 11 de enero de 1990; 96/1990, de 24 de mayo de 1990, *BOE* núm. 147, de 20 de junio de 1992; 18/1991, de 31 de enero de 1991, *BOE* núm.48, de 25 de febrero de 1991; 331/1993, de 12 de noviembre de 1993, *BOE* núm. 295, de 10 de noviembre de 1993.
Para un análisis del *iter* normativo y jurisprudencial de la competencia de tutela financiera, ver: ENDEMAÑO AROSTEGUI, José María, «Alcance y ubicación del título competencial tutela financiera sobre los municipios», en *ZERGAK Gaceta Tributaria del País Vasco*, vol. 2/13, núm. 46, 2013, pp. 165-186.

(28) Ley 40/1981, de 28 de octubre, por la que se aprueban determinadas medidas sobre régimen jurídico de las Corporaciones Locales, (*BOE* núm. 271, de 12 de noviembre de 1981).

(29) Arts. 137 y 140 CE.

(30) Para un análisis de la capacidad normativa que el Concierto Económico reconoce a los TTHH, pueden verse: ALONSO ARCE, Iñaki, *El Concierto Económico en Europa.* IVAP, Oñati, 2010 y SERRANO GAZTELUURRUTIA, Susana, *El Concierto Económico Vasco ante el Juez Comunitario,* IVAP, Oñati, 2012.

(31) Disposición Adicional segunda, punto 1 de la Ley de Territorios Históricos.

(32) Norma Foral 11/1989, de 5 de julio, reguladora de las Haciendas Locales de Gipuzkoa, (*BOG* núm. 130, de 10 de septiembre de 1989), última revisión vigente desde 12 de febrero de 2013.

(33) Capítulo VII Norma Foral 11/1989.

pla los límites legales establecidos en el artículo 53, esto es, que la operación no rebase el 5% de los recursos liquidados o la carga financiera anual no supere el 25% de las operaciones corrientes; y (4) que tenga remanente de tesorería positivo (34).

Y, por otro lado, la ejecución de la distribución de las cantidades correspondientes a la participación en los tributos concertados, atendiendo al criterio de riesgo compartido (35).

En 2001, coincidiendo con la renovación del Concierto Económico que se publicó en 2002, se aprueba la Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria (36), que tiene su origen en el PEC (37). Precisamente, la aprobación del PEC supuso la obligatoriedad de los Estados miembros de evitar déficits superiores al 3% PIB, con el compromiso de responder ante las instituciones europeas en supuestos de incumplimiento. En otras palabras, se limita la utilización del déficit público como instrumento de política económica de la Unión Económica Monetaria, y se pacta la vertiente correctora que regula el procedimiento de déficit excesivo, que viene a establecer una serie de recomendaciones para el cumplimiento de que el déficit de los países de la zona del euro se mantenga por debajo del porcentaje establecido. Precisamente la Ley 18/2001 y la Ley Orgánica 5/2001 complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (38) perseguían el objetivo de reforzar el citado principio de coordinación, de cara a que el endeudamiento de las CCAA no pudiera comprometer el cumplimiento de los criterios de estabilidad del Estado español (39).

Pues bien, a partir de la aprobación de la Ley 18/2001, el principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera adquiere un mayor alcance (40) y es que, además de ocupar un espacio visible en todos los ámbitos de actuación de las administraciones públicas ha provocado la reforma de la Constitución Española (41). Por su parte, el contenido de la Ley de Concierto Económico de 2002 también se hizo eco del principio de estabilidad presupuestaria, vinculándolo a la tutela financiera, al señalar que son principios generales que regirán las relaciones financieras entre el Estado y el País Vasco el principio de la tutela financiera, y los principios de coordinación y colaboración con el Estado en materia de estabilidad presupuestaria (42).

---

(34) Al respecto, ver ZURUTUZA MUJIKA, Sebastián, «El Ejercicio de la Financiera de tutela en el Territorio Histórico de Gipuzkoa», en *UdalGIDA*, núm. 7, 2005, pp. 27-30.

(35) Capítulo IV, Norma Foral 11/1989, en concreto, artículo 40.

(36) Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, (*BOE* núm. 298, de 13 de diciembre de 2001).

(37) Su contenido se fundamentaba en los arts. 99 a 104 del Tratado de la Unión Europea, actualmente arts. 121 a 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

(38) Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (*BOE* núm. 299, de 14 de diciembre 2001).

(39) Recientemente estas dos leyes han sido derogadas por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (*BOE* núm. 103 de 30 de abril de 2012) que actualiza los mecanismos de coordinación y regula en un texto único la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y Seguridad Social.

(40) GRAJAL CABALLERO, Inmaculada, «El endeudamiento de las corporaciones locales a partir del 1 de enero de 2013: régimen jurídico e implicaciones con la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera», en *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, núm. 59, 2013, pp. 87-100.

(41) *BOE* núm. 233, de 27 de septiembre 2011.

(42) Art. 48 Ley del Concierto Económico.

En un sentido similar, y en lo que respecta al territorio de Gipuzkoa, la Norma Foral 1/2013 (43) se refiere, como objeto del ejercicio de la tutela financiera, al establecimiento de los procedimientos necesarios para la aplicación efectiva de los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera, de plurianualidad, de transparencia, de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, de responsabilidad y de lealtad institucional por parte del sector local de Gipuzkoa que, como se ha indicado, fueron establecidos en el artículo 2 de la Ley 18/2001.

En definitiva, podemos afirmar que, en base al principio constitucional de autonomía de los municipios, las facultades de la tutela financiera se fueron vaciando formalmente, para volver a cargarse de contenido a partir de la aprobación de la Ley 18/2001, si bien es cierto que, materialmente, nunca dejaron de ejercerse (44). En la actualidad, la nueva redacción de la Disposición Adicional segunda del Texto Consolidado de la LBRL, 30 de diciembre de 2013, relativo al Régimen Foral vasco (45), establece al respecto que corresponderá a las Diputaciones Forales la aprobación de los planes económico-financieros de los municipios, concretando las reglas necesarias para su formulación, cuando los municipios vascos hayan incumplido los objetivos de estabilidad presupuestaria, el objetivo de deuda pública, o de la regla de gasto (46).

III. Análisis de la evolución de los indicadores de tutela financiera

Centrándonos en el ejercicio de la tutela financiera ejercida por la DFG sobre los municipios que integran su territorio, la citada institución utiliza, entre otros, cinco indicadores de referencia: (1) el ahorro bruto, (2) el ahorro neto, (3) nivel de endeudamiento legal, (4) el margen de endeudamiento y (5) la deuda viva (47). Conviene señalar que, salvo en el primero de los indicadores, las cargas financieras computadas corresponden a la suma teórica de intereses y cuotas de amortización que se habrían de abonar a las entidades prestamistas en el supuesto de que no se hubiere establecido un periodo de carencia.

II.1. Ahorro bruto

Uno de los aspectos más relevantes para analizar la salud financiera presente y futura de una administración local es el *ahorro* que es capaz de generar en el desarrollo de sus operaciones corrientes. El ahorro compara las entradas o ingresos, y las salidas de

(43) Norma Foral 1/2013, de 8 de febrero, por la que se desarrolla la competencia de tutela financiera en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las entidades locales de Gipuzkoa, (*BOG* núm. 29, de 12 de febrero de 2013).

(44) El ejercicio de la tutela financiera por parte de las Diputaciones Forales ha sido defendida por parte de la doctrina, considerando que se trata de una competencia nacida de la propia Disposición Adicional Primera de la CE y sin que sea preciso su reconocimiento en otros preceptos constitucionales, estatutarios o legales. Pueden verse al respecto las siguientes decisiones de la Comisión Arbitral: 2/2003, 17/3/2003 (BOPV, n.º 204, 20/10/2003); 1/2008, 20/10/2008 (BOPV, n.º 236, 10/12/2008) y 3/2012, 19/4/2012 (BOPV, n.º 115, 13/6/2012).

(45) Modificación motivada por el articulo 1.34 LRSAL.

(46) Art. 116 bis de LRSAL.

(47) DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA, Departamento de Hacienda y Finanzas, Indicadores Municipales, *UdalGIDA,* núm extraordinario, 2013.

los recursos o gastos. Las variables para su cálculo son los ingresos liquidados o los derechos reconocidos netos y los gastos liquidados u obligaciones reconocidas netas. En definitiva, indica la parte de los ingresos corrientes que queda disponible una vez atendidos los gastos corrientes no financieros (48). Así, refleja la capacidad de la entidad local para financiar con recursos propios la carga financiera y las inversiones. El ahorro bruto ha de ser en todo caso igual o superior a la carga financiera para evitar que la deuda crezca indefinidamente, de lo contrario, la entidad local no podrá atender al pago de la carga financiera, ni dispondrá de autofinanciación para las inversiones.

En su proceso de cálculo intervienen los siguientes componentes:

1. Ingresos corrientes: Capítulos 1 a 5 de ingresos, excepto contribuciones especiales, cuotas de urbanización y aprovechamientos urbanísticos.
2. Gastos corrientes, no financieros: Capítulos 1, 2 y 4 de gastos
3. Ahorro bruto valor absoluto: (1)–(2) (49)
4. Ahorro bruto valor relativo: (3) / (1) x 100

En base a estos criterios, en Gipuzkoa el número de municipios que han sufrido valores negativos son, por estratos de población, los siguientes:

Tabla 3. N.º de municipios con Ahorro Bruto negativo

Estratos de población	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1-1.000	2	1	6	3	6	1	
1.001-5.000			4		2		
5.001-10.000			1	1			
10.001-20.000			3		1		
20.001-100.000							
100.000<							
Municipios (de un total de 88)	2	1	14	4	9	1	0

Fuente: DFG y elaboración propia

La práctica totalidad de los municipios presentaba, en los años de bonanza económica, un ahorro bruto positivo, aunque la crisis provocó que hasta un total de 14 municipios en 2009 presentaran datos negativos, teniendo que recurrir a remanentes de tesorería de ejercicios anteriores o, en algún caso, a operaciones de financiación es-

(48) BAYO SOBRECASAS, Ferrán y RUIZ ESPINÓS, Pere, «La tutela financiera y la estabilidad presupuestaria: una reflexión sobre los diversos conceptos y sus efectos para las haciendas locales», en *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, núm. 30, 2003, pp. 38-45.

(49) Matemáticamente la fórmula del valor absoluto del ahorro bruto se podría representar así:

$$\text{Ahorro bruto } (€) = I_1 + I_2 + I_3 + I_4 + I_5 - (G_1 + G_2 + G_4) = \sum_{n=1}^{5} (I_n) - \sum_{n=1,2,4} (G_n)$$

Siendo:
«I»= Ingresos corrientes (*Derechos reconocidos netos* de los Cap. 1 a 5 de ingresos) y
«G»= Gastos corrientes (*Obligaciones contraídas netas*, Cap. 1, 2 y 4 de gastos).

peciales para cubrir esas necesidades. Podría destacarse que las entidades más afectadas son las que se sitúan en los estratos más bajos de población, si bien, los últimos datos analizados, reflejan la recuperación del nivel de ahorro negativo.

El ahorro bruto en términos absolutos es un dato relevante y comparable en el tiempo pero no entre diferentes ayuntamientos porque su cuantía depende en gran medida del tamaño poblacional. El valor relativo del ahorro bruto, representado en porcentajes (%), tiene la virtud de ser un dato comparable con los datos de otras entidades. La relativización se realiza en base a los ingresos corrientes ya que éstos suponen la totalidad de los recursos corrientes disponibles y, por tanto, constituyen el máximo valor que puede alcanzar el ahorro bruto (50).

Resumimos en tres, las diferentes situaciones que se pueden presentar: (1) La peor de ellas es aquella que muestra un ahorro negativo, la entidad local revela una delicada situación que deberá solventar inmediatamente; (2) Los valores cercanos al 0%, suponen el consumo total de los recursos corrientes, al margen de las cargas financieras, obstaculizando la cancelación de deuda y la realización de operaciones de capital; Y por último, (3) La mejor situación estaría en el tramo de datos positivos donde el valor representaría el grado de cobertura, respecto del ingreso corriente, del ahorro bruto para satisfacer la carga financiera y las operaciones de capital. Los valores máximos, cercanos al 100%, sólo podrían presentarse en situaciones muy especiales donde los gastos corrientes fueran insignificantes respecto a un nivel extraordinario de ingresos.

En cuando a los datos del indicador reflejados en medias ponderadas por estrato, el panorama en Gipuzkoa es el siguiente:

Tabla 4. Ahorro bruto / Ingreso corriente (Valores relativos en %)

Estrato de población	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
0-1.000	26,67**	25,90	14,53	18,37	15,48	26,22	24,66
1.001-5.000	24,54	14,69	10,54	15,23	12,81	20,41	19,44
5.001-10.000	25,53	15,94	9,43	12,83	8,78	17,65	15,22
10.001-20.000	22,38	15,75	7,57	14,50	11,59	17,05	16,55
20.001-100.000	21,67	13,64	5,97	16,73	11,78	21,14	20,26
100.000 <	13,90	11,15	5,71	11,25	4,10*	11,85	9,72
Media ponderada	20,43	14,15	7,24	13,95	9,23	16,88	15,55

*Valor mínimo
**Valor máximo

Fuente: DFG y elaboración propia

(50) Matemáticamente el valor relativo del ahorro bruto se puede representar así:

$$\text{Ahorro bruto (\%)} = \frac{\left[\left(I_1+I_2+I_3+I_4+I_5\right)-\left(G_1+G_2+G_4\right)\right]\times 100}{\left(I_1+I_2+I_3+I_4+I_5\right)} = \frac{\left[\sum_{n=1}^{5}(I_n)-\sum_{n=1,2,4}(G_n)\right]\times 100}{\sum_{n=1}^{5}(I_n)}$$

Podemos recalcar que: 1) los ayuntamientos con valores negativos son una excepción ya que al calcular las medias ponderadas por estratos, han sido absorbidos, 2) la capital mantiene un nivel netamente inferior a la media, y 3) en el año 2013 este indicador se estabiliza, aunque baja someramente en todos los estratos de población, y mantiene unos gastos corrientes que suponen un 84,45% de los ingresos de la misma naturaleza. El año 2009 es, junto al rebote de 2011, el que más ha notado la secuela de la crisis y el ahorro bruto ha caído, en la mayoría de las corporaciones, a niveles por debajo del 10% del ingreso corriente.

Para terminar mostramos el número de ayuntamientos que, de un total de 88, se ubican en los cinco rangos de ahorro bruto relativos más significativos.

Tabla 5: N.º de municipios con ahorro bruto relativo en rango

Rangos:	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
20%<100%	58	33	15	25	14	42	41
15%<20%	13	13	14	17	12	22	22
10%<15%	11	23	8	25	20	18	16
5%<10%	3	15	21	12	20	3	7
<5%	3	4	30	9	22	3	2
Total	88	88	88	88	88	88	88

Fuente: DFG y elaboración propia

En los años 2007, 2012 y 2013, más de la mitad de los municipios se sitúan por encima del 15%, donde el ahorro es máximo, en cambio, en los años 2009 y 2011, 59 y 62 municipios respectivamente veían como sus ratios caían por debajo del 15%. El último año del análisis presenta todavía a 7 municipios por debajo del 10% y otros 2 por debajo del 5%, sin que ninguno de ellos presente valores negativos, tal y como ocurría en el año 2012, donde un pequeño municipio presentaba valores negativos (Ver tabla 3).

Analizado el ahorro bruto, resulta interesante ver la incidencia que la deuda viva puede generar en el ahorro ya que los intereses y las cargas financieras pueden llegar a consumir una parte importante de la misma. Este aspecto lo sintetiza el indicador ahorro neto que puede resultar relevante y revelador.

III.2. Ahorro neto

Este indicador refleja la parte del ahorro bruto que queda después de hacer frente al pago de las cargas financieras. Indica la capacidad del ayuntamiento para financiar inversiones con recursos propios. En todo caso, esta magnitud ha de ser positiva, pues de lo contrario o bien estaríamos ante un remanente de tesorería negativo, o bien estaríamos destinando ingresos de capital para financiar gastos corrientes.

En su proceso de cálculo intervienen los siguientes componentes:

1. Ahorro bruto valor absoluto
2. Cargas financieras: importe computado a efectos de tutela financiera

3. Ahorro neto valor absoluto (51): (1) – (2)
4. Ingresos corrientes: Capítulos 1 a 5 de ingresos, excepto contribuciones especiales, cuotas de urbanización y aprovechamientos urbanísticos
5. Ahorro neto valor relativo: (3) / (4) x 100

Hay que puntualizar que la diferencia entre el ahorro bruto y neto es la carga financiera computada a efectos de la tutela financiera.

Para calcular el valor relativo se utiliza la misma base, el total del ingreso corriente, que representa la capacidad total de los recursos que la entidad va a redistribuir. Conceptualmente el ahorro neto en términos relativos representa el excedente de los ingresos corrientes para financiar operaciones de capital o aumentar los niveles de ahorro de la entidad (52).

Los datos correspondientes a Gipuzkoa son los siguientes:

Tabla 6. Ahorro neto / Ingreso corriente (Valores relativos)

Estrato de población	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
0-1.000	21,40	20,19	8,72	12,63	9,22	20,46	19,55
1.001-5.000	17,56	6,83	2,83	9,08	6,08	13,74	13,51
5.001-10.000	19,62	9,78	2,90	7,14	3,14	11,28	8,96
10.001-20.000	17,01	10,97	2,49	9,90	7,13	12,88	12,66
20.001-100.000	14,92	7,06	–1,17	10,50	4,87	13,87	13,58
100.000<	7,25	4,08	–4,02	3,72	–4,23	3,71	1,35
Total	14,22	7,93	0,00	7,88	2,79	10,39	9,29

Fuente: DFG y elaboración propia

Evidentemente los datos son inferiores al ahorro bruto por el efecto del endeudamiento pero, en general, la mayoría mantiene valores positivos. En el 2009 vemos que hay estratos cuya media cae hasta valores negativos. Lo más significativo del efecto de la crisis se muestra en la media ponderada del 2009 del TH, que presenta un valor de 0,00%. Esto significa que la suma de los ingresos corrientes de cada uno de los municipios igualaron los gastos corrientes generados por ellos mismos y que las operaciones de capital carezcan de recursos. Afortunadamente la recuperación es palpable aunque no se hayan alcanzado los niveles del 2007.

(51) Matemáticamente el ahorro neto en valor absoluto se representa así:

$$\text{Ahorro neto (€)} = \left[\text{Ahorro bruto (€)} - G_3 - G_{9)}\right] = \sum_{n=1}^{5}(I_n) - \sum_{n=1,2,3,4,9}(G_n)$$

(52) Matemáticamente el ahorro neto en valor relativo se representa así:

$$\text{Ahorro neto (\%)} = \frac{\text{Ahorro neto (€)} \times 100}{\text{Ingresos corrientes}} = \frac{\sum_{n=1}^{5}(I_n) - \sum_{n=1,2,3,4,9}(G_n)}{\sum_{n=1}^{5}(I_n)} \times 100$$

III.3. Nivel de endeudamiento legal

La diferencia entre el ahorro bruto y el ahorro neto es el porcentaje que supone la carga financiera respecto del ingreso corriente. Esta diferencia es considerada como el tercer indicador de la tutela financiera y muestra el porcentaje de ingresos corrientes que han de destinarse al pago de las cargas financieras (53).

En su proceso de cálculo intervienen los siguientes componentes:

1. Cargas financieras valor absoluto: importe computado a efectos de tutela financiera
2. Ingresos corrientes: Capítulos 1 a 5 de ingresos, excepto contribuciones especiales, cuotas de urbanización y aprovechamientos urbanísticos
3. Nivel de endeudamiento legal: (1) / (2) x 100 (54)

La evolución de este indicador, a la finalización de cada uno de los años de referencia utilizados y en cada uno de los estratos de población establecidos es la que se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 7. Evolución del nivel de endeudamiento legal por estratos

Estrato de población	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
0-1.000	5,27	5,70	5,81	5,74	6,26	5,77	5,11
1.001-5.000	6,98	7,86	7,72	6,15	6,73	6,67	5,93
5.001-10.000	5,91	6,17	6,53	5,69	5,65	6,37	6,26
10.001-20.000	5,37	4,78	5,08	4,60	4,46	4,17	3,89*
20.001-100.000	6,75	6,59	7,14	6,23	6,91	7,27	6,67
100.000<	6,66	7,08	9,73**	7,53	8,33	8,15	8,37
Total	6,22	6,22	7,24	6,07	6,44	6,49	6,26

*Valor mínimo
**Valor máximo

Fuente: DFG y elaboración propia

En general, salvo el año 2009, este indicador se ha situado en torno al 6,3%. El comportamiento del nivel de endeudamiento en función de los diferentes estratos de población establecidos no presenta grandes diferencias. De los seis estratos fijados en cuatro, se ha reducido ligeramente su porcentaje y en el resto ha subido en proporciones similares. Merece una especial mención su evolución en la capital de pro-

(53) GUILLAMÓN LÓPEZ, María Dolores, BENITO LÓPEZ, Bernardino y BASTIDA ALBARADEJO, Francisco, «Evaluación de la deuda pública local en España», en *Revista española de financiación y contabilidad*, núm. 150, 2011, pp. 251-285.

(54) Matemáticamente podríamos representar el nivel de endeudamiento legal de la siguiente forma:

$$\text{Nivel de endeudamiento legal} = \frac{G_3 + G_9}{I_1 + I_2 + I_3 + I_4 + I_5} \times 100$$

vincia. En ella, habiendo alcanzado una cifra del 9,73%, al cierre del año 2009 corrige la situación y, a finales del año 2013, cierra con el 8,37%.

Si organizamos los ayuntamientos en función de su nivel de endeudamiento en cinco rangos, de 0% a 12% y mayores, podemos obtener la siguiente tabla:

Tabla 8. Distribución de los ayuntamientos por nivel de endeudamiento legal

Rango	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
12%<100%	8	9	13	6	11	8	5
9%<12%	12	12	11	11	10	16	13
6%<9%	18	20	14	21	21	16	19
3%<6%	25	24	26	25	25	25	26
0<3%	25	23	24	25	21	23	25
Total	88	88	88	88	88	88	88

Fuente: DFG y elaboración propia

Aunque durante los siete años objeto de estudio no se observan excesivas oscilaciones en el número de ayuntamientos que participan en los diferentes rangos establecidos, podemos afirmar que de estos cinco rangos en uno se ha mantenido (0<3%), en otros tres se ha aumentado (3%<6%, 6%<9% y 9%<12%) y en el rango de 12%<100% se ha reducido. En todo caso, a finales del año 2013, en más de la mitad de los ayuntamientos de Gipuzkoa (51) el nivel de endeudamiento es inferior al 6% y en tan solo cinco su nivel supera el 12%.

Este último rango es digno de mención por la evolución observada durante los dos últimos años: si al cierre del año 2011 había once ayuntamientos con un nivel de endeudamiento legal superior al 12%, dos años más tarde seis ayuntamientos han dejado esta posición para situarse en niveles inferiores.

III.4. Margen de endeudamiento

Este indicador mide la proporción del ahorro bruto que queda disponible tras hacer frente al pago de las cargas financieras generadas por los pasivos financieros, esto es, el nivel o porcentaje de autofinanciación.

En su proceso de cálculo intervienen los siguientes componentes:

1. Cargas financieras valor absoluto: importe computado a efectos de tutela financiera
2. Ahorro bruto
3. Margen de endeudamiento valor relativo (55): 100 - ((1) / (2) x 100)

Excepción: en el caso de que el ahorro bruto sea negativo o las cargas financieras sean mayores que el ahorro bruto se considera que el margen de endeudamiento es 0.

(55) Matemáticamente su representación es la siguiente:

$$\text{Margen de endeudamiento} = 1 - \frac{G_3 + G_9}{\text{Ahorro bruto (Absoluto)}}$$

En la tabla adjunta se presenta la evolución de este indicador por estratos de población durante los 7 años de estudio:

Tabla 9. Evolución del margen de endeudamiento por estratos de población

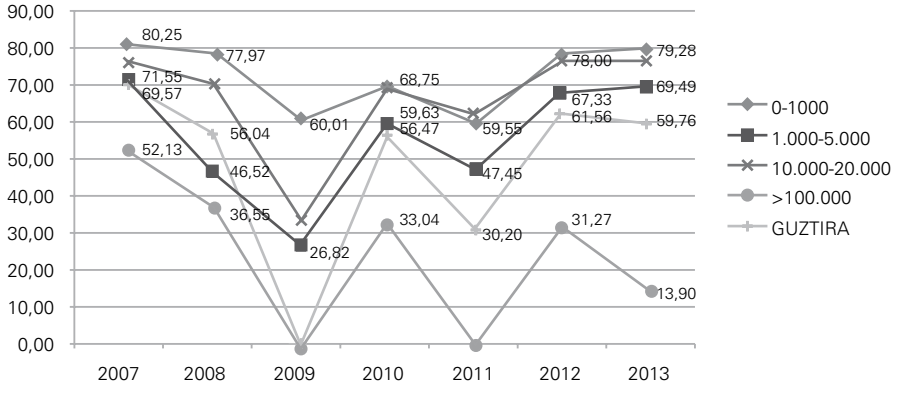
Estrato	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
0-1.000	80,25	77,97	60,01	68,75	59,55	78,00	79,28
1.001-5.000	71,55	46,52	26,82	59,63	47,45	67,33	69,49
5.001-10.000	76,87	61,33	30,74	55,64	35,72	63,90	58,85
10.001-20.000	75,99	69,65	32,90	68,30	61,53	75,53	76,52
20.001-100.000	68,86	51,73	0,00*	62,75	41,35	65,59	67,05
100.000<	52,13	36,55	0,00*	33,04	0,00*	31,27	13,90
Total	69,57	56,04	0,05	56,47	30,20	61,56	59,76

*Valor mínimo
**Valor máximo

Fuente: DFG y elaboración propia

Tal y como era previsible en función de lo analizado en los indicadores anteriores, el año 2009 marca un punto de inflexión porque al cierre de ese año los ayuntamientos de Gipuzkoa tenían un nivel de autofinanciación cercano al 0%, originado por los ayuntamientos de mayor nivel de población. En el gráfico adjunto se visualiza con mayor nitidez la diferencia de comportamiento de este indicador en los diferentes estratos establecidos:

Gráfico 1. Evolución del margen de endeudamiento por estratos de población



Fuente: DFG y elaboración propia

Los ayuntamientos con una población superior a los 20.000 habitantes, especialmente la capital de provincia, son las entidades con un mayor grado de variación en el comportamiento del margen de endeudamiento. Por contra, los ayuntamientos menos poblados son los que presentan un comportamiento más homogéneo y con cifras sostenidas en el tiempo. A la finalización del año 2013, podemos afirmar que, salvo en

el caso de la capital de provincia, este indicador se ha recuperado y presenta una situación similar al período previo a la crisis económica.

Aunque la tendencia general es de una clara mejoría, todavía figuran ayuntamientos que tienen serias dificultades para presentar un nivel mínimo (0<5%) de autofinanciación tal y como se puede ver en la siguiente tabla:

Tabla 10. Distribución de los ayuntamientos por margen de endeudamiento

Rango	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
75%<100%	47	40	28	33	22	35	42
50%<75%	24	16	14	27	21	36	33
25%<50%	5	12	8	10	10	10	6
5%<25%	4	6	3	8	9	2	2
0<5%	8	14	35	10	26	5	5
Total	88	88	88	88	88	88	88

Fuente: DFG y elaboración propia

Los datos muestran que, en función del número de ayuntamientos implicados, el año 2013 es uno de los mejores de toda la serie puesto que 75 ayuntamientos tienen un margen de endeudamiento superior al 50% y tan solo 5 ayuntamientos tienen serios problemas para autofinanciarse con niveles inferiores al 5%.

III.5. Deuda viva

Este indicador mide el peso específico que tiene la deuda a largo plazo, computada a efectos de tutela financiera, sobre los ingresos corrientes de la entidad.

En su proceso de cálculo intervienen los siguientes componentes:

1. Deuda viva valor absoluto: Para su cálculo, se tomarán en consideración todas las operaciones vigentes a 31 de diciembre, incluido el riesgo derivado de los avales. Y al resultado obtenido se agregarán tanto las operaciones formalizadas y no dispuestas como aquéllas que estén previstas para el ejercicio en curso, y se deducirán las cuotas de amortizaciones previstas para el mismo año
   En dicha magnitud no se incluirán los saldos pendientes de devolución por el FFFM.
2. Ingresos corrientes: Capítulos 1 a 5 de ingresos, excepto contribuciones especiales, cuotas de urbanización y aprovechamientos urbanísticos
3. Deuda viva valor relativo: (1) / (2) x 100 (56)

En la Instrucción para el desarrollo de la competencia de tutela financiera en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las entidades locales de Gipuzkoa (57), aprobada por el Departamento de Hacienda y Finanzas de la DFG

(56) Matemáticamente, su representación es la siguiente:

$$\text{Deuda viva (relativo)} = \frac{\text{Deuda viva (absoluto)}}{\text{Ingresos corrientes}} \times 100$$

(57) *BOG* núm. 227, de 28 de noviembre de 2013.

para los años 2013 y 2014 (58), se establece como objetivo de deuda pública no superar el 95% de los ingresos corrientes del último presupuesto liquidado.

La evolución que muestra este indicador por estratos es la que se presente en la siguiente tabla:

Tabla 11. Evolución de la deuda viva por estratos

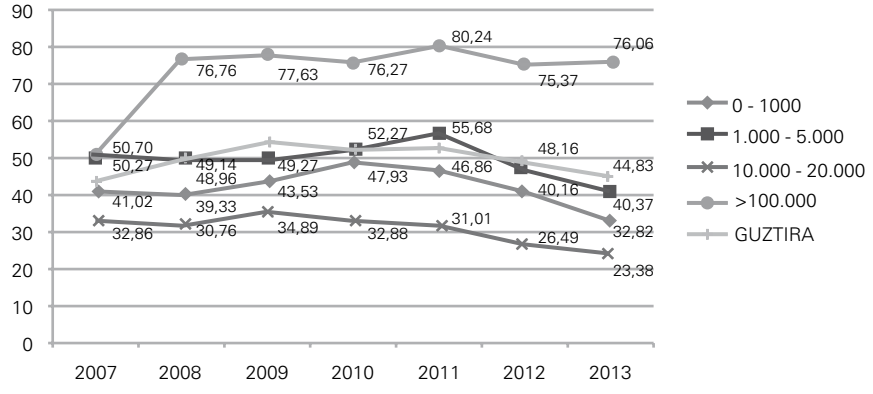
Estrato	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
0-1.000	41,02	39,33	43,53	47,93	46,86	40,16	32,82
1.000-5.000	49,13	47,81	47,89	49,53	51,90	46,63	40,37
5.000-10.000	34,09	26,89	39,47	38,31	37,80	36,84	33,30
10.000-20.000	33,74	32,54	36,62	34,41	32,66	26,49	23,38*
20.000-100.000	50,67	48,21	55,32	50,14	51,11	47,39	40,77
100.000<	50,70	76,76	77,63	76,27	80,24**	75,37	76,06
Total	43,59	48,96	53,71	51,71	52,52	48,16	44,83

*Valor mínimo
**Valor máximo

Fuente: DFG y elaboración propia

Aunque el objetivo general marcado por la DFG para el ejercicio 2013 es del 95%, la deuda viva del conjunto de los ayuntamientos alcanza el 44,83%. Después de 6 años de crisis el año 2013 presenta un indicador muy similar en su conjunto al del año 2007 (43,59) pero con una diferencia digna de mención: todos los estratos salvo la capital de provincia han mejorado su posición de partida. Véase en el siguiente gráfico su evolución:

Gráfico 2. Evolución de la deuda viva por estratos



Fuente: DFG y elaboración propia

Teniendo en cuenta el peso específico que tiene la deuda viva (en valores absolutos) del ayuntamiento de Donostia-San Sebastián sobre el conjunto de los ayunta-

(58) Norma Foral 1/2013.

mientos de Gipuzkoa (cercano al 49%), y si descontáramos la influencia de la deuda de este ayuntamiento (que después de alcanzar un máximo de 80,24% en el 2011 se sitúa en un 76,06% en el 2013) el conjunto del resto de entidades se situaría en un nivel de deuda de un 32,32%. Un porcentaje que está muy por debajo del 75% exigido por el Gobierno Central a las entidades locales a la finalización del año 2014.

Tal y como se ha recogido en el concepto de este indicador, el Departamento de Hacienda y Finanzas de la DFG entiende que al importe computado como deuda viva por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Publicas (59) se le deben incorporar todos los avales concedidos por los ayuntamientos por considerar que los mismos representan un riesgo financiero añadido.

En la tabla adjunta se presentan las diferencias de cómputo entre las dos entidades de los últimos cuatros años de los que se disponen datos comparables:

Tabla 12. Diferencias de cómputo de la deuda viva

AÑO	Departamento de Hacienda y Finanzas	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas	Diferencia
2013	408.334.220	292.702.000	115.632.220
2012	436.712.891	308.478.000	128.234.891
2011	464.014.298	313.026.000	150.988.298
2010	482.594.316	314.854.000	167.740.316
2009	466.254.666	315.375.000	150.879.666
2008	442.470.918	260.635.000	181.835.918
2007	398.023.193	No disponible	—

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, DFG y elaboración propia

Si a la finalización del año 2013 en lugar de utilizar la referencia del Departamento de Hacienda se utilizara la del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, este indicador de deuda viva en el conjunto de todos los ayuntamientos del TH de Gipuzkoa se reduce hasta la cifra de 32,14%, en vez del 44,86% de la Tabla 11. Teniendo en cuenta que del total de los avales computados durante el año 2013 (115.632.220€) el 87,96% (101.712.624€) corresponde al ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, su ratio desciende de un 76,06% hasta un 37,02%. No es tan significativa la reducción de la ratio del resto de ayuntamientos que pasa de un 32,32% a un 30,18% de deuda viva sin avales.

No obstante, en fechas recientes, la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas ha elaborado una «Nota Informativa sobre el Régimen legal aplicable a las operaciones de endeudamiento a largo plazo a concertar por las entidades locales en el ejercicio 2014» donde el riesgo deducido de avales se computará a efectos del cálculo de la deuda viva (60).

(59) MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Deuda viva de las Entidades Locales a 31/12/201,* 2013.

(60) MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, «Nota informativa sobre el Régimen legal aplicable a las operaciones de endeudamiento a largo plazo a concertar por entidades locales en el ejercicio 2014», 2014.

A pesar de esta realidad no es menos cierto que existen ayuntamientos con altos índices de endeudamiento, tal y como podemos ver en la siguiente tabla:

Tabla 13. Distribución de los ayuntamientos por nivel de deuda viva

Rango	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
95%<100%	9	6	9	9	10	6	3
75%<95%	8	8	9	8	5	6	6
50%<75%	13	15	17	15	22	18	15
25%<50%	24	23	16	25	21	24	23
0<25%	34	36	37	31	30	34	41
Total	88	88	88	88	88	88	88

Fuente: DFG y elaboración propia

Aunque la mayoría de ayuntamientos (64) tienen un nivel de deuda viva inferior al 50%, hay 9 con niveles superiores al 75%. Según la regla 2, referida al objetivo de deuda pública «aquellas entidades locales que no cumplan con el objetivo de deuda deberán formular un plan económico-financiero, que abarcará, como mínimo, el periodo 2014-2017. La evolución de la reducción de deuda prevista en dicho plan garantizará que la ratio de la deuda en el año 2020 no sea superior al 70%» (61).

Como síntesis de todo lo expuesto, obsérvense en la siguiente tabla los datos referidos al año 2013:

Tabla 14. Resumen indicadores de tutela financiera por estratos en el año 2013

Estrato de población	Ahorro bruto	Ahorro neto	Nivel de endeudamiento legal	Margen de endeudamiento	Deuda viva
0-1.000	24,66	19,55	5,11	79,28	32,82
1.001-5.000	19,44	13,51	5,93	69,49	40,37
5.001-10.000	15,22	8,96	6,26	58,85	33,30
10.001-20.000	16,55	12,66	3,89	76,52	23,38
20.001-100.000	20,26	13,58	6,67	67,05	40,77
100.000<	9,72	1,35	8,37	13,90	76,06
Total	15,55	9,29	6,26	59,76	44,83

Fuente: DFG y elaboración propia

(61) Instrucción para el desarrollo de la competencia de tutela financiera en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las entidades locales de Gipuzkoa, (*BOG* núm. 227, de 28 de noviembre de 2013).

IV. Conclusiones

— La Constitución, en base al principio de autonomía de los municipios, vació de contenido las facultades de la tutela financiera en materia de imposición y ordenación de tributos locales. Desde la aprobación de la Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria y la reciente Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local se ha ido cargando de contenido, al menos formalmente, si bien es cierto que en la práctica nunca se ha dejado de ejercer.

— El ahorro bruto de los ayuntamientos de Gipuzkoa cerró el año 2013 con cifras semejantes al 2012, mostrando una actitud de estabilidad que no se percibe en todo el periodo analizado. Ahora bien, estas cifras son significativamente más bajas a las cifras previas a la crisis (20,43%), alcanzando un 15,55% sobre los ingresos corrientes liquidados, salvo en la capital de provincia donde este indicador se sitúa en un exiguo 9,72%.

— Las cargas financieras computadas a efectos de la tutela financiera para el cálculo del ahorro neto han tenido un efecto dispar sobre los ayuntamientos de Gipuzkoa por su diferente nivel de endeudamiento. Aunque en términos generales su evolución está siendo positiva hasta alcanzar una cifra de 10,39% a finales de 2012 y estabilizarse en 9,29% en el 2013, todos los estratos establecidos, en mayor o menor medida, han reducido este porcentaje desde el año 2007, siendo reseñables dos hechos: 1) los municipios integrados en el estrato de población intermedio de 5.000 a 10.000 han reducido su indicador de ahorro neto desde el 19,62% hasta el 8,96%, y 2) la capital de provincia finaliza el año 2013 con una ratio del 1,35% y ha tenido que soportar dos ejercicios (2009 y 2011) con ahorro neto negativo.

— De todos los indicadores analizados, el correspondiente al nivel de endeudamiento legal es el que presenta menos variaciones durante la serie temporal analizada. Si el año 2007 empieza con un 6,22%, el año 2013 finaliza con una cifra de 6,26%, siendo solo 5 los ayuntamientos que poseen niveles superiores al 12% y coincidiendo la mayoría (4 de ellos) con municipios de menos de 1.000 habitantes.

— Aunque el año 2013 se cierra con un margen de endeudamiento cercano al 60% en el conjunto de los ayuntamientos, nuevamente merecen una especial mención los comportamientos observados en el estrato de población de 5.000-10.000 y en la capital de provincia. En el primero se ha reducido en cerca de 20 puntos este margen, quedando en un razonable 59%, y en el segundo, la reducción ha sido más acusada (cerca de 40 puntos), habiendo superado situaciones donde el margen ha sido nulo (2009 y 2011). El ayuntamiento de Donostia-San Sebastián finaliza el año 2013 con un margen cercano al 14%.

— El advenimiento de la crisis ha generado un incremento y posterior reducción de la deuda por pasivos financieros y avales (Tablas 11 y 12). El nivel del año 2013, tanto en términos absolutos como en términos relativos (408.334.220 euros y un 44,83% sobre los ingresos corrientes) respecto del año 2007 (398.023.193 euros y un 43,59%), refleja el retorno a la situación previa a la crisis económica. Es destacable el hecho de que todos los estratos, salvo el de la

capital, mejoran la ratio (Tabla 11). Esta singularidad del ayuntamiento de Donostia / San Sebastián viene motivada por el importe de los avales formalizados.

Trabajo recibido el 23 de septiembre de 2014.
Aceptado por el Consejo de Redacción el 10 de octubre de 2014.

LABURPENA: Udalen finantza egoera ezagutu eta kontrolatzeko bide bat finantza-tutoretza da. Beraren bidez udalen finantza jardueraren erantzule den erakundeak, gainbegiratze eta kontrol lanak bideratzen ditu. Gipuzkoako Foru Aldundiko Ogasun eta Finantza Departamentuko Zerga eta Finantza Politikako Zuzendaritza Nagusiko Erakundeekiko Konpromisoen Zerbitzuak finantza-tutoretzaren gauzatzearen ondorioen txosten emate eta espedienteen izapideak ditu bere eginkizunen baitan. Artikulu honek, 2007-2013 epealdian Gipuzkoako 88 udalerrietako osasun finantzarioa babesteko erabiltzen diren egoeraren eta garapenaren adierazleak aztertzen ditu.

HITZ GAKOAK: Finantza-tutoretza. Udalak. Adierazleak eta kudeaketa publikoa.

RESUMEN: Una de las vías para conocer y controlar la situación financiera de los ayuntamientos es la tutela financiera. A través de la misma, la administración competente en la materia realiza labores de supervisión y control de la actividad financiera desarrollada por la entidad sujeta a la misma. El Servicio de Compromisos Institucionales de la Dirección General de Política Fiscal y Financiera del Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa tiene encomendada la función de emitir informes y tramitar expedientes a los efectos del ejercicio de la mencionada tutela financiera respecto de los municipios que integran su territorio. En este artículo se realiza un estudio de la situación y evolución de los indicadores que este servicio analiza para salvaguardar la salud financiera, durante el período 2007-2013, de todos y cada uno de los 88 ayuntamientos del Territorio Histórico de Gipuzkoa.

PALABRAS CLAVE: Tutela financiera. Ayuntamientos. Indicadores y gestión pública.

ABSTRACT: The financial guardianship is the mechanism for supervision and control the financial activity of the municipality by the superior entity. The Diputación Foral of Gipuzkoa has an specific service (Servicio de Compromisos Institucionales de la Dirección General de Política Fiscal y Financiera) to draft reports and start proceedings about financial activities of local governments (in concrete, 88 municipalities in the case of Gipuzkoa). This article analyses the indicators used by this service and their development in the period 2007-2013.

KEYWORDS: Financial supervision. Local councils. Local governments. Indicators and public management.