# INFORME COMPLEMENTARIO DE EVALUACIÓN INDIVIDUAL DE LAS LÍNEAS FUNDAMENTALES DE LOS PRESUPUESTOS PARA 2022 DE LAS CORPORACIONES LOCALES (CC.LL.)

INFORME 71/21

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF) nace con la misión de velar por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidos en el artículo 135 de la Constitución Española.

Contacto AIReF:

C/José Abascal, 2, 2º planta. 28003 Madrid, Tel. +34 910 100 599

Email: Info@airef.es.

Web: www.airef.es

Esta documentación puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando necesariamente que proviene de la AIReF

# ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO ..... 5

**1** INTRODUCCIÓN, OBJETO Y ALCANCE ..... 9

**2** ANÁLISIS DE LAS 24 GRANDES CC.LL. ..... 16

**3** ENTIDADES CON PROBLEMAS DE SOSTENIBILIDAD A MEDIO PLAZO ..... 33

**4** ORIENTACIONES DE BUENAS PRÁCTICAS ..... 43

# RESUMEN EJECUTIVO

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF) debe elaborar un informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas (AA.PP.) de cada año. La AIReF emitió el pasado 25 de octubre el informe sobre los Proyectos y Líneas Fundamentales de Presupuestos de las AA.PP. para 2022, que contenía la valoración preliminar de todos los subsectores, incluido el subsector local. Dicho Informe, en el ámbito local, se completa y actualiza ahora con la evaluación individual de las 24 grandes Corporaciones Locales (CC.LL.) y el análisis de aquellas entidades que presentan mayor riesgo de sostenibilidad en el medio plazo.

Como consecuencia de la crisis de la COVID - 19, los objetivos en materia de reglas fiscales se encuentran en suspenso tras la activación de la cláusula de escape prevista en el artículo 11.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y aprobada por el Congreso de los Diputados, previo informe de la AIReF, para los años 2020 a 2022. No obstante, en este contexto excepcional, adquiere una mayor relevancia la supervisión fiscal de la AIReF, como garante de la sostenibilidad de las finanzas públicas.

La AIReF concluyó en su informe de 25 de octubre que el subsector local podría cerrar 2021 con un superávit cercano al 0,3% de PIB. Por un lado, este resultado es fruto de la recuperación económica sobre los ingresos, los cuales podrían alcanzar los niveles de 2019. Por otro, la capacidad limitada de gasto de las CC.LL. moderaría la expansión del gasto impulsada por la pandemia y la suspensión de la regla de gasto que permite la aplicación de los remanentes de tesorería de años anteriores a gasto adicional. Para 2022 la AIReF estimó que las CC.LL. podrían alcanzar un superávit del 0,2% de PIB, una décima inferior al esperado en 2021, resultado de la elevación del gasto por encima del incremento de los ingresos.

La reducción del saldo local en 2022 vendría motivada fundamentalmente por la realización de los gastos financiados con ahorros de años anteriores, así como por el impacto de la liquidación negativa del sistema de financiación de 2020. No obstante, existe incertidumbre sobre la cuantía de la liquidación y sobre el impacto de la reciente sentencia del Tribunal Constitucional sobre la plusvalía municipal y la consiguiente reforma de la regulación actual.

De las grandes CC.LL., 11 prevén obtener déficit en 2021, mientras que en las estimaciones de la AIReF tendrían déficit 8 CC.LL.. Las estimaciones para 2021 del grupo de grandes CC.LL. son prudentes, ya que incorporan un escenario de ingresos casi estable, mientras que los créditos de gasto se prevén realizar casi en su totalidad.

Para 2022, solo 6 de las grandes CC.LL. analizadas prevén obtener déficit, mejorando todas ellas el resultado previsto para el próximo año 2021 situando el superávit conjunto en torno a 500M€. Estos resultados son, como los de 2021, muy prudentes, tanto desde el lado del ingreso, dada la evolución de la recuperación económica, como del gasto, al llevar el grado de ejecución hasta casi la totalidad de lo proyectado. Estas previsiones de las grandes CC.LL. suelen ajustarse más a la realidad a medida que avanza el ciclo presupuestario. En consecuencia, han sido corregidas al alza en las estimaciones de la AIReF. No obstante, como se ha indicado, estas previsiones no han podido incorporar el posible efecto negativo de la liquidación total del sistema de financiación del Estado ni el de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la plusvalía municipal. En las previsiones de la AIReF solo tendrían déficit los Ayuntamientos de Bilbao y Valladolid. Desde 2018 el superávit del grupo de grandes CC.LL. se habrá reducido más de un 80%, destacando el caso del Ayuntamiento de Madrid que lo habrá reducido en un 90%.

Solo 5 de las grandes CC.LL. prevén incrementar en 2021 su gasto computable a una tasa inferior al 6%. El crecimiento del gasto computable del grupo de grandes CC.LL. desde 2019 a 2021 ha sido de casi un 20%, siendo el del total subsector del entorno del 3%. Por otra parte, los remanentes de tesorería comunicados por el grupo de grandes CC.LL. como recursos a aplicar en 2021 representan más de un 30% del remanente que tuvieron en 2020. Por último, el crecimiento del gasto en 2021 podría consolidarse en 2022 pues estima el grupo de estas CC.LL. unos crecimientos de gastos de personal y en bienes y corrientes cercanos al 6,5%.

En este contexto, la AIReF insiste en la necesidad de que las grandes CC.LL. cuenten con una planificación estratégica de medio plazo que garantice la eficiencia y calidad de los proyectos en que se materialice la expansión del gasto prevista para 2021 y 2022, al tiempo que analice las implicaciones futuras de su consolidación.

### Entidades con problemas de sostenibilidad a medio plazo

El presente informe revisa, al inicio de un nuevo ciclo presupuestario, el ámbito de entidades a evaluar. Los 25 ayuntamientos con riesgos de sostenibilidad seleccionados para la evaluación son los mismos que en el anterior ciclo, salvo Sanlúcar de Barrameda e Isla Cristina que salen del análisis por presentar mejoras en su situación de sostenibilidad y los de Arroyomolinos, Lepe y San Fernando de Henares que entran por primera vez en este análisis.

Todos los ayuntamientos seleccionados mantienen su calificación de riesgo, salvo los de Algeciras, Los Palacios y Villafranca y Navalcarnero que empeoran su calificación; los de Ayamonte y Totana que mejoran; y el de Valdemoro que una vez evaluado sale del análisis por su notable mejoría.

# 1 INTRODUCCIÓN, OBJETO Y ALCANCE

**La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF) tiene que evaluar las líneas y proyectos de presupuestos de las administraciones públicas (AA.PP.).** La Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la AIReF, atribuye a esta institución, en el ejercicio de sus funciones de anticipación de riesgos, la obligación de elaborar un Informe sobre la idoneidad de las líneas fundamentales de los presupuestos de las AA.PP. de cada año para garantizar la sostenibilidad de medio plazo de las finanzas públicas.

**El análisis de las líneas fundamentales de los presupuestos para 2022 de las entidades locales (EE.LL.) se enmarca en el escenario derivado de la pandemia, tras la extensión de la suspensión de cumplimiento de las reglas fiscales hasta 2022.** Tras la extensión de la suspensión de las reglas fiscales a nivel comunitario hasta 2022, la cláusula de salvaguarda a nivel nacional fue activada después de la apreciación por el Congreso de los Diputados, el pasado 13 de septiembre, de la concurrencia de las circunstancias excepcionales previstas en el artículo 11.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, previo informe preceptivo de la AIReF emitido el 30 de julio[1].

**En este contexto de suspensión de reglas fiscales, la misión preventiva de la AIReF adquiere, si cabe, más relevancia como garante de la sostenibilidad de futuro de las finanzas públicas.** La AIReF tiene encomendada la misión de garantizar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, mediante el seguimiento continuo del ciclo presupuestario y del endeudamiento de las AA.PP. En un contexto como el actual, donde el objetivo prioritario es la recuperación sanitaria, económica y social, la suspensión del cumplimiento de las reglas fiscales se hacía necesaria para que los gestores públicos pudieran destinar los recursos oportunos a paliar los efectos de esta crisis. El papel preventivo de la AIReF adquiere en este marco,

[1] Informe sobre la concurrencia de las circunstancias excepciones previstas en el art.11.3 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

si cabe más relevancia, a fin de evitar que esta suspensión temporal de las reglas fiscales afecte a la sostenibilidad de medio plazo de las administraciones públicas.

**La AIReF emitió el 25 de octubre el Informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las AA.PP. para 2022 con una valoración de los subsectores que, en el ámbito local, se completa en el presente informe con la evaluación individual.** El pasado 25 de octubre, la AIReF, sobre la base del Plan Presupuestario 2022 y al proyecto de Presupuestos Generales del Estado para el próximo año (PGE), emitió su evaluación sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las AA.PP.[2] para el próximo año, desde la perspectiva de su adecuación al déficit previsto o de referencia para cada subsector, dada la suspensión de las reglas fiscales en 2022. Dicho informe incorporaba la valoración del total subsector CC.LL. y remitía a un futuro informe complementario el análisis individual.

**El objeto del presente informe complementario es la evaluación individual de las líneas fundamentales de las CC.LL. para 2022 desde la óptica de la salvaguarda de la sostenibilidad futura de sus haciendas y su encaje en el total subsector.** El objeto de este informe es completar la valoración de las líneas fundamentales de los presupuestos de las CC.LL. para 2022 realizada para el subsector local en el informe de 25 de octubre, incorporando, como ya viene realizando la AIReF en años anteriores, la evaluación individual de las 24 grandes Corporaciones Locales por tamaño presupuestario y población afectada (16 ayuntamientos con población superior a 250.000 habitantes, 3 Diputaciones Provinciales, 1 Cabildo, 1 Consejo insular y las 3 Diputaciones Forales) y el análisis de la situación de criticidad en materia de sostenibilidad de las EE.LL. en las que la AIReF ha detectado mayores problemas estructurales con anterioridad a la pandemia.

**El análisis se ha modulado al nuevo marco de referencia.** En el actual contexto de ausencia de objetivos fiscales, el Gobierno ha fijado unas tasas de referencia del déficit a efectos de orientar el funcionamiento ordinario de las AA.PP. En el ámbito local, y a nivel de subsector, estas tasas son del -0,1% de PIB para 2021 y del 0% de PIB en 2022, sin que se haya determinado cómo se distribuye este porcentaje entre las distintas entidades locales que componen el conjunto del sector público local (más de 13.000 entidades). Sólo tienen tasa de referencia individualizada en materia de estabilidad, las Diputaciones Forales (DD.FF.) del País Vasco, ya que, mediante acuerdos de la Comisión Mixta del Concierto (el último de 29 de julio), se les ha fijado una tasa de referencia conjunta del -0,8% de PIB de la Comunidad Autónoma en

[2] Informe sobre los Proyectos y Líneas Fundamentales de los Presupuestos de las Administraciones Públicas 2022

2021, y del -0,2% en 2022, tasas que el Consejo Vasco de Finanzas ha distribuido entre las tres DD.FF.

**Por todo lo anterior, la AIReF ha valorado las líneas fundamentales que van a regir las políticas públicas de las CC.LL. en 2022 a fin de determinar la situación que de ellas se derivará y anticipar riesgos de sostenibilidad de futuro.** Por ello, el análisis realizado no incorpora la estimación de riesgos de incumplimiento de las reglas fiscales, sino la determinación del exceso o defecto de saldo y/o gasto que este contexto ha supuesto en cada una de las entidades analizadas y sus posibles riesgos de consolidación a futuro, con el consiguiente efecto negativo sobre la sostenibilidad de medio plazo si no cuentan con una financiación también de carácter permanente.

**Existen importantes incertidumbres sobre el impacto en 2022 del gasto que finalmente se ejecute en el año, así como del efecto en los ingresos locales de la sentencia reciente relativa a la plusvalía local.** El análisis de la AIReF se realiza en un escenario con amplias incertidumbres, cuyos resultados pueden verse alterados al alza o a la baja por las limitaciones al alcance que se derivan de las siguientes circunstancias:

- El montante en 2022 de los gastos que finalmente puedan, no solo aprobar sino realizar las CC.LL. en el año, en aplicación de los remanentes resultantes de la liquidación de 2021.
- El importe en 2022 de los gastos que finalmente puedan ejecutar las CC.LL. financiados con los ingresos del año.
- El importe que finalmente tengan que devolver al Estado fruto de la liquidación negativa del sistema de financiación de 2020, cuyo devengo debe imputarse en contabilidad nacional en su totalidad al año 2022, con independencia del aplazamiento de su pago y su compensación anual mediante créditos de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) en los años siguientes.
- El impacto en los ingresos locales de la reciente sentencia por la que el Pleno del Tribunal Constitucional ha declarado la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 107.1 párrafo segundo, 107.2 a) y 107.4 del texto refundido de la ley de las haciendas locales, relativos a la base imponible del impuesto de incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU). Aunque la sentencia, como indica el fallo, solo tendrá efectos de futuro a excepción de los procedimientos en vía de recurso, la evaluación de esos efectos dependerá de la nueva regulación que se tiene que aprobar.

**Las líneas elaboradas para 2022 por las CC.LL. no son un buen indicador del resultado a alcanzar porque son anteriores a la liquidación de 2021 y no incorporan el gasto por aplicación de remanentes de tesorería.** Las líneas fundamentales de los presupuestos a ejecutar por las CC.LL. en 2022 han sido elaboradas en el segundo semestre de 2021, antes de liquidar este y conocer su resultado, lo cual se produce en el primer trimestre de 2022. En el

remanente de tesorería de esa liquidación se determina el montante final de ahorros acumulados que, en el actual contexto, podrán aplicarse a gasto, por lo que dichas líneas no recogen el efecto negativo en el resultado de 2022 de estos gastos adicionales a financiar con remanentes anteriores, lo cual introduce un importante factor de incertidumbre a la hora de evaluar el resultado de 2022 a partir de la información de las citadas líneas.

**Además, dichas líneas fundamentales recogen escenarios de gasto cercanos a la total ejecución del gasto proyectado.** Estas Líneas han sido formuladas en un contexto extraordinario, en el que la posibilidad de gastar sin incurrir en situaciones de incumplimiento de la regla de gasto puede derivar en un mayor gasto que el que se produciría en un escenario no extraordinario. Por tal motivo, los escenarios recogidos en ellas prevén grados de ejecución de dichos gastos muy optimistas, cercanos al 100%, a la luz de que la capacidad de acometer esos gastos es limitada y puede verse ralentizada por muchos factores técnicos y/o jurídicos, particularmente en materia de inversiones. Cuál será el montante final de gasto que pueda no solo aprobarse sino realizarse en el año es un elemento más de incertidumbre en la evaluación del saldo final a obtener en 2022, el cual será tanto menor como mayor sea el gasto que finalmente pueda ejecutarse. En este sentido, la AIReF ha previsto escenarios de gasto más realistas que, si bien recogen una intensificación de los gastos locales dado el contexto actual, no alcanzan a su total realización.

**El importe que finalmente corresponda pagar a cada Corporación Local por la liquidación negativa del sistema de financiación de 2020 condicionará el resultado a alcanzar.** Por otro lado, en el año 2022 las CC.LL. van a tener que aplicar en su totalidad al superávit/déficit de contabilidad nacional del año el importe que finalmente resulte de la liquidación negativa del sistema de financiación del Estado correspondiente a 2020, con independencia de su aplazamiento y de la compensación presupuestaria[3] que, con créditos de los Presupuestos del Estado, se les va a pagar. Según estimaciones de la AIReF, esta liquidación alcanzará para el total subsector una cuantía neta de en torno a 3.000M€, si bien se desconoce, a fecha actual, su distribución entre las CC.LL. y si para todas ellas resultará un importe negativo. El impacto que, finalmente, tenga en cada una de ellas, es un importante factor de incertidumbre a la hora de anticipar su cierre en 2022. Dado el desconocimiento de su efecto individual en las CC.LL. analizadas no ha sido

[3] El artículo 75 del proyecto de ley de PGE 2021 establece que cuando se practique la liquidación del 2020, los saldos deudores correspondientes a la cesión de impuestos será satisfecha mediante compensación con cargo a los saldos acreedores de la derivada de la participación en los tributos del Estado y el importe restante mediante compensación en las entregas a cuenta. En el caso de los saldos deudores de la liquidación de la participación en tributos se reintegrará por las CCLL mediante compensación en las entregas a cuenta, a partir del momento en que se practique la liquidación en un plazo máximo de 3 años mediante retenciones trimestrales equivalentes al 25% de la entrega mensual. Por otra parte, en la Disposición adicional octogésima establece la regulación del crédito previsto en el PGE por 732M, con carácter ampliable, para las CCLL que tengan un saldo global a favor del Estado de la indicada liquidación.

tenido en cuenta en las previsiones de la AIReF y, previsiblemente, tampoco en las remitidas por ellas a esta institución.

**Por último, el efecto negativo en los ingresos locales de la reciente sentencia del Tribunal Constitucional de la plusvalía local condicionará el resultado de 2022.** La reciente sentencia del Tribunal Constitucional relativa a este impuesto municipal, que anualmente recauda alrededor de 2.500M€ en el conjunto de EE.LL., considera que son inconstitucionales y nulos los artículos 107.1, segundo párrafo, 107.2.a) y 107.4 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales (RD Legislativo 2/2004, de 5 de marzo), al establecer un método objetivo de determinación de la base imponible del citado impuesto, que determina esa base siempre que haya existido aumento en el valor de los terrenos durante el periodo de la imposición, con independencia de que haya existido ese incremento y de la cuantía real de ese incremento. El efecto final en las haciendas locales de esta merma de ingresos no ha sido contemplado en la Líneas elaboradas para 2022, al ser el fallo posterior en el tiempo. Tampoco se ha incorporado a las estimaciones de la AIReF por no estar publicado el texto definitivo y desconocerse la futura regulación a aprobar. Todo ello introduce un importante factor de incertidumbre a la hora de anticipar resultados en base a la información de las citadas Líneas.

**Tanto el MINHAFP como todas las grandes CC.LL. han cumplido con el deber de colaboración con la AIReF, si bien el Ayuntamiento de Palma no ha aportado las líneas de 2022 y el Consell de Mallorca no ha contestado a las aclaraciones solicitadas.** Para la evaluación de todas estas CC.LL. se ha utilizado la información remitida por la Central de Información del MINHAFP y por las entidades analizadas sobre ejecución presupuestaria del primer semestre de 2021, previsiones de cierre del año en base a dicha ejecución acumulada, gastos y reducción de ingresos derivados directamente de la pandemia, efecto en 2021 de la aplicación a gasto de remanentes líquidos de tesorería y fondos Next Generation de la Unión Europea (NGEU), así como sobre las líneas fundamentales a nivel consolidado de los presupuestos de 2022. Todas las entidades seleccionadas y el MINHAFP han cumplido con el deber de colaboración con la AIReF, si bien el Ayuntamiento de Palma ha remitido información solo de 2021 al no disponer de líneas para 2022 a la fecha de la petición, situación recurrente en este Ayuntamiento dado que ya se produjo en relación con las líneas de 2020 y de 2021, lo que limita la evaluación de la sostenibilidad de futuro en este Ayuntamiento por la AIReF. Estas limitaciones al análisis de la AIReF también se han dado en el caso del Consell de Mallorca puesto que remitió el formulario que se le envió pero no ha contestado a la petición de aclaraciones sobre el mismo.

**La Central de Información del MINHAFP, así como los ayuntamientos seleccionados por sus problemas de sostenibilidad también han cumplido con el deber de colaboración con la AIReF, a excepción de los de**

**Arroyomolinos, Barbate, Lepe y San Fernando de Henares.** Con este informe la AIReF inicia la evaluación de un nuevo ciclo presupuestario, por lo que ha aplicado nuevamente los indicadores fiscales más relevantes en materia de sostenibilidad a la información histórica de las CC.LL., a fin de seleccionar para este análisis de medio plazo a aquellas que presentan mayores riesgos de sostenibilidad. Aplicada esta metodología a los últimos datos disponibles, se solicitó información a aquellos ayuntamientos, con población superior a 20.000 habitantes, que presentaban en más de una variable, valores muy superiores a los límites legales, lo que implica la existencia de riesgos en esta materia. Los ayuntamientos seleccionados con estos criterios son: Alboraya, Alcorcón, Algeciras, Almonte, Aranjuez, Arcos de la Frontera, Arganda del Rey, Ayamonte, Arroyomolinos, Barbate, Los Barrios, Caravaca de la Cruz, Gandía, Jaén, Jerez de la Frontera, La Línea de la Concepción, Lepe, Los Palacios y Villafranca, Navalcarnero, Parla, Puerto Real, San Andrés del Rabanedo, San Fernando de Henares, Totana y Valdemoro. Para esta evaluación los ayuntamientos seleccionados han aportado la información solicitada sobre ejecución presupuestaria del primer semestre de 2021, previsiones de cierre del año, gastos y reducción de ingresos derivados directamente de la pandemia, las líneas fundamentales a nivel consolidado de los presupuestos a aprobar en 2022, perfil de su deuda en los próximos 10 años, y posibles pasivos contingentes que, de materializarse, empeorarían su situación negativa. Sin embargo, los ayuntamientos de Arroyomolinos, Barbate, Lepe y San Fernando de Henares, no han remitido la información debida, por lo que, en aplicación del artículo 4 de la Ley Orgánica 6/2013, de creación de la AIReF, se incluirá una advertencia por incumplimiento del deber de colaboración en la web de esta institución y, caso de reiteración o gravedad apreciada por la Presidenta de la AIReF, se realizará la debida comunicación de tal situación al Gobierno y a las Cortes Generales.

**Todos los órganos de tutela financiera de las EE.LL. consultados han cumplido con el deber de colaboración con la AIReF.** También se ha solicitado información al MINHAFP y a las comunidades autónomas de Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Cataluña, Canarias, Galicia, la Comunidad de Castilla y León, la Comunidad Valenciana y la Diputación Foral de Bizkaia, como órganos de tutela de las CC.LL. analizadas individualmente. Todos ellos han cumplido con el deber de colaboración con la AIReF. Es destacable el caso particular de la Comunidad Autónoma de Canarias, quien ha indicado que, a su juicio, el ejercicio de esta competencia queda condicionado al acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias con la AGE que hasta la fecha no se ha convocado, por tanto, no ha precisado a la AIReF si el ejercicio de la competencia se está realizando o no.

**Toda la evaluación de la AIReF se ha efectuado con los últimos datos disponibles proporcionados por las CC.LL.** Las previsiones de 2021 y 2022 sobre las que se ha hecho la evaluación provienen en todo caso de las propias CC.LL. bien directamente, bien según han comunicado al MINHAFP y éste nos

ha transmitido. Ante diferencias entre una y otra información, la AIReF ha tomado como dato de la entidad el último disponible.

# 2 ANÁLISIS DE LAS 24 GRANDES CC.LL.

**Como en anteriores Informes, la AIReF incorpora la evaluación de las líneas fundamentales para 2022 del conjunto de grandes CC.LL., dada su importancia relativa en presupuestos y población en el total subsector.** La AIReF completa el análisis del subsector local con la evaluación del subgrupo de grandes CC.LL., dado su peso en el resultado del conjunto. Este grupo de grandes entidades, debido a la magnitud de sus presupuestos (en algunos casos superiores a los de algunas CC.AA.) y población afectada (alrededor de la cuarta parte del total) influye, de manera decisiva, en los resultados del global subsector. Por otro lado, dado lo numeroso que es el subsector local (más de 13.000 entidades) y el diferente tamaño y competencias asignadas según el grupo de población, el comportamiento de este subgrupo de grandes entidades muestra divergencias con el resto de EE.LL., que determinan que su evaluación deba de efectuarse separadamente.

**Este grupo de grandes CC.LL. está integrado por los 16 ayuntamientos de más de 250.000 habitantes, las 5 Diputaciones o asimilados de mayor tamaño presupuestario y las 3 Diputaciones Forales.** Las 24 CC.LL. que, por sus diferentes competencias, estructura organizativa, comportamiento y tamaño de sus presupuestos, integran el subgrupo de grandes CC.LL. son:

- Los ayuntamientos mayores de 250.000 habitantes de población de derecho de Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Málaga, Murcia, Palma, Las Palmas de Gran Canaria, Bilbao, Alicante, Córdoba, Valladolid, Vigo, Gijón y L'Hospitalet de Llobregat.
- Las Diputaciones Provinciales de Barcelona, Valencia y Sevilla; el Cabildo Insular de Tenerife y el Consejo Insular de Mallorca.
- Las Diputaciones Forales de Araba/Álava, Gipuzkoa y Bizkaia.

**La AIReF concluyó en su informe de 25 de octubre que el subsector local podría cerrar 2022 con un superávit del 0,2% de PIB, una décima inferior al esperado en 2021, fruto de la elevación del gasto por encima del incremento de los ingresos.** En su Informe de 25 de octubre, la AIReF previó para 2022 un saldo local del entorno del 0,2% de PIB, derivado de un crecimiento interanual esperado de los gastos de casi un 8,5%, por encima de la elevación de los ingresos, previsto en algo más del 7,5%. Esta reducción esperada del saldo

local en 2022 vino motivada fundamentalmente por los siguientes factores: la estimación de realización en 2022 de los gastos no culminados en 2021 financiados con remanentes, la aplicación adicional en el año de este recurso a nuevo gasto, la liquidación negativa del sistema de financiación de 2020, así como la aplicación de los fondos provenientes de los REACT-EU.

**Para 2022, las previsiones de la AIReF para el subsector local, superávit de 0,2% del PIB, mejoraban el escenario presupuestario de equilibrio recogido en el Plan Presupuestario.** Para 2021, la AIReF estimó que la recuperación de los ingresos a niveles de 2019, fruto de la recuperación económica, y la capacidad limitada de gasto de las CC.LL., limitarían los efectos negativos sobre el resultado de la expansión del gasto derivada de la pandemia, de la suspensión de la regla de gasto y de la aplicación de los remanentes de años anteriores a gasto adicional, alcanzando un superávit conjunto de alrededor del 0,3% de PIB, resultado que se reduciría en una décima de PIB en 2022. Estos resultados mejoraban los previstos en el Plan Presupuestario de 2022, donde el Gobierno estimaba que las CC.LL. cerrarían ambos años en el entorno del equilibrio. Las diferencias se explicarían fundamentalmente por los supuestos de ejecución de los gastos, particularmente el gasto de inversión, al prever la AIReF que no puedan realizarse al 100% el total de gastos proyectados.

**Los datos actuales del grupo de 24 grandes CC.LL. ratifican las conclusiones sobre el subsector y mejoran sus previsiones de julio para 2021, fruto fundamentalmente del peso en el grupo de las Diputaciones Forales (DD.FF.).** Los últimos datos aportados por las grandes CC.LL. en septiembre de este año, sobre el resultado del grupo a fin de 2021, mejoran el saldo estimado a obtener a fin de año, pasando de un déficit de casi 500M€ a uno de algo más de 100M€. Si se analiza el grupo de las entidades no DD.FF. el resultado empeoraría, fundamentalmente por el peso del Ayuntamiento de Madrid en el conjunto, cuyas previsiones de cierre de este año han pasado de un superávit de más de 300M€ según los datos aportados en julio a uno en el entorno de los 100M€ según los datos a fecha actual (cuadro 1).

**De las grandes CC.LL. 11 prevén obtener déficit en 2021, mientras que en las estimaciones de la AIReF tendrían déficit 8 CC.LL.**. Entre ellas, destaca el déficit estimado por el Ayuntamiento de Barcelona, de cerca de 150M€ y el previsto por la Diputación de Sevilla de más de 180M€, lo que supone en esta Diputación un resultado negativo de casi un 45% de sus ingresos no financieros (gráfico 1).

**Las estimaciones para 2021 del grupo de grandes CC.LL. son prudentes, ya que incorporan un escenario de ingresos casi estable, mientras que los gastos se prevén realizar casi en su totalidad**. Las grandes CC.LL. cuentan con estructuras de gasto muy perfeccionadas, a fin de que la ejecución del gasto que permite el cumplimiento de las garantías exigidas por la normativa de contratación se lleve al máximo posible, disminuyendo así el porcentaje de

inejecuciones. Los gastos para 2021 han sido proyectados, en general, a casi un total grado de ejecución, tanto los financiados con recursos del año como con remanentes acumulados. Este grado de ejecución no tiene precedentes como consecuencia, fundamentalmente, de esas incorporaciones, por lo que ha sido corregido a la baja en las estimaciones de la AIReF. Por el contrario, los escenarios de ingresos son casi estables en relación con 2020, lo cual, dada la evolución de la recuperación económica, ha sido corregido al alza en las previsiones de la AIReF.

**De las grandes CC.LL. solo 6 prevén obtener déficit en 2022, mejorando todas ellas el resultado previsto para el próximo año 2021 situando el superávit conjunto en torno a 500M€.** Las estimaciones de resultados a alcanzar en 2022 por las grandes CC.LL. mejoran sustancialmente los resultados esperados en 2021, como consecuencia de la ligera mejora esperada de los ingresos en un escenario de recuperación económica. Estos resultados son, como los de 2021, muy prudentes, tanto desde el lado del ingreso, dada la evolución de la recuperación económica, como del gasto, al llevar el grado de ejecución hasta casi la totalidad de lo proyectado. En consecuencia, han sido corregidas al alza en las previsiones de la AIReF, si bien, como se ha indicado anteriormente, no tienen en cuenta el posible efecto negativo de la liquidación total del sistema de financiación del Estado ni el de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la plusvalía municipal. En las previsiones de la AIReF solo tendrían déficit los Ayuntamientos de Bilbao y Valladolid (gráfico 1).

**Desde 2018 el superávit del grupo de grandes CC.LL. se ha reducido más de un 80%.** Como muestra el cuadro 1, desde el año 2018, el grupo de grandes CC.LL. ha ido reduciendo año a año el superávit conjunto, siendo el Ayuntamiento de Madrid el que más ha visto reducidos sus resultados, casi un 90%, cuyo efecto en el conjunto de grandes CC.LL. es decisivo. Depurado el efecto de este Ayuntamiento y el de las DD.FF. el grupo habrá visto disminuidos sus saldos en un porcentaje cercano al 60%. En este sentido, el gráfico 2 muestra la evolución desde el año 2013 de la capacidad/necesidad de financiación del grupo de las 24 grandes CC.LL., destacando la contribución al resultado conjunto de los ayuntamientos de Madrid y Barcelona, dado su gran peso presupuestario y poblacional y de las DD.FF., dadas sus especialidades.

**Las previsiones prudentes de las grandes CC.LL. se van ajustando a la realidad a medida que avanza el ciclo presupuestario.** La AIReF ha analizado la serie histórica de datos que le comunican las CC.LL. en los distintos momentos del ciclo presupuestario sobre previsiones de cierre de cada año. Vista esta serie se constata que, en el primer hito de dicho ciclo, las líneas fundamentales de los proyectos de presupuestos, las estimaciones realizadas son muy prudentes tanto en ingresos como en gastos, diseñando los escenarios más desfavorables. A medida que avanza el ciclo presupuestario y la ejecución se verifica, esas previsiones van mejorando considerablemente, salvo

excepciones, el saldo final, por estimar mayores ingresos y menor ejecución del gasto.

**Solo 5 de las grandes CC.LL. prevén incrementar en 2021 su gasto computable a una tasa inferior al 6%.** De acuerdo con los datos de cierre esperado de 2021, todas las CC.LL. analizadas prevén incrementar el gasto computable en 2021 a una tasa superior al 6% (el doble de la tasa de referencia vigente antes de 2020), excepto los Ayuntamientos de Zaragoza y Murcia, con crecimientos negativos, Sevilla con un crecimiento de un 2%, y Gijón y L'Hospitalet con crecimientos muy próximos al 6%. Estos altos crecimientos del gasto de las grandes CC.LL. de media un 12%. se ven notablemente influenciados por la aplicación de remanentes a gasto (cuadro 2 y gráfico 3).

**El crecimiento del gasto computable del grupo de grandes CC.LL. desde 2019 a 2021 ha sido de casi un 20%, siendo el del total subsector del entorno del 3%.** A efectos de anticipar posibles riesgos de sostenibilidad de futuro derivados del efecto expansivo del gasto en un contexto de ausencia de reglas ficales, la AIReF ha analizado la evolución del gasto computable desde 2019. Este año fue especialmente intensivo en crecimiento del gasto que motivó la reducción del superávit conjunto a cerca de la mitad del de años anteriores, sin contexto extraordinario como el de la pandemia. Desde 2019 a 2021, el subsector local ha elevado el gasto computable alrededor de un 3%, porcentaje muy similar al realizado en el ámbito autonómico, mientras que el grupo de grandes CC.LL. casi un 20%, destacando los crecimientos de la Diputación de Sevilla de casi un 225%, la Diputación de Gipuzkoa de casi un 35%, el Ayuntamiento de Córdoba un 31%, la Diputación de Valencia de casi un 30% y los Ayuntamientos de Alicante, las Palmas de Gran Canaria y Madrid de más de un 20%. En todos estos incrementos, el efecto del gasto adicional derivado de la COVID-19 no es significativo de acuerdo con la información remitida por estas entidades, estimado por ellas en un 1,1% de los gastos en 2021. Sí es significativo, por el contrario, el gasto adicional en 2021 financiado con remanentes, como se indica en los párrafos siguientes, puesto que si se depura este efecto el crecimiento sería de la mitad. Así, en el caso de la Diputación de Sevilla, el crecimiento pasaría a casi un 75%. Si el análisis incluyera el año 2018 el aumento del gasto computable del grupo se elevaría al 24%.

**Los remanentes de tesorería comunicados por el grupo de grandes CC.LL. como recursos a aplicar en 2021 representan más de un 30% del remanente que tuvieron en 2020.** Las proyecciones de habilitación de créditos en 2021 de estos ahorros por las grandes CC.LL. supondrán cerca de 1.200M€ según los datos comunicados a la AIReF. El impacto en el resultado del año adolece de importantes incertidumbres derivadas de cuál sea la capacidad de ejecución de los gastos en cada una de ellas, dado que, particularmente determinados gastos de inversión, no resulta posible que se ejecuten totalmente en el año, por lo que no tendrán incidencia en el resultado. Este

hecho ha sido corroborado por las estimaciones remitidas a la AIReF por gran parte de las grandes CC.LL.

**Los gastos comunicados a realizar con ahorros acumulados con carácter general no están directamente vinculados al efecto de la pandemia.** La AIReF ha solicitado a las CC.LL. información de cuáles han sido los gastos proyectados a financiar con remanentes de tesorería que están asociados a la COVID-19, dado que esta medida de posible incremento de los gastos con este recurso sin generar incumplimientos se ha arbitrado como consecuencia de esta situación extraordinaria. Los datos remitidos informan de que solo un 13% de los mismos están relacionados directamente con el efecto de la COVID-19 (cuadro 3).

**El crecimiento del gasto en 2021 se consolidará en 2022 pues estima el grupo de estas CC.LL. unos crecimientos de gastos de personal y en bienes y corrientes cercanos al 6,5%.** En el caso de los gastos de personal y bienes corrientes y servicios, que representan un 70% del gasto no financiero total, destacan los Ayuntamientos de Madrid y Córdoba con crecimientos superiores al 10%, cuando en 2021 también prevén crecimientos similares, y la Diputación de Sevilla con un crecimiento medio desde 2020 cercano al 13%. Por otra parte, los gastos de capital del grupo crecen una media del 5% si bien es consecuencia del crecimiento que prevén las DD.FF. de un 37%, siendo el crecimiento del 2021 también elevado (29%), sin que los ingresos de capital que prevén puedan financiarlo (gráficos 4 y 5).

**Por el contrario, el crecimiento previsto en 2022 para los ingresos de los tributos locales por los ayuntamientos grandes es de solo un 0,6%.** Los grandes ayuntamientos prevén crecimientos para 2022 en los Impuestos sobre Vehículos de Tracción Mecánica (0,2%), en el de Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (0,6%) y en el de Construcciones, Instalaciones y Obras (6%). En los grandes impuestos locales prevén bajadas, destacando el IBI con una caída media del 0,3% sobre la que tiene mucho peso las caídas de los ayuntamientos de Madrid y Barcelona superior al 1% (gráfico 6).

## CUADRO 1. EVOLUCIÓN 2018-2022 CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN GRANDES CC.LL.

| Ayuntamientos de más de 250.000 habitantes<br>Diputaciones, Consejos y Cabildos de mayor presupuesto y Diputaciones Forales | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación<br>(millones € y % ingresos no financieros) | | | | | | | | | | |
| Entidad | 2018 | | 2019 | | 2020 | | 2021 | | 2022 | |
| | CNF | % | CNF | % | CNF | % | CNF | % | CNF | % |
| Ayto. Madrid | 1.072 | 20,9% | 549 | 10,7% | 87 | 1,8% | 128 | 2,5% | 107 | 2,0% |
| Ayto. Barcelona | 4 | 0,2% | 47 | 1,7% | -63 | -2,2% | -144 | -4,5% | 1 | 0,0% |
| Ayto. Valencia | 133 | 15,6% | 78 | 9,1% | 79 | 8,8% | 19 | 2,0% | 23 | 2,6% |
| Ayto. Sevilla | 53 | 6,7% | 94 | 11,4% | -4 | -0,5% | 37 | 4,2% | 46 | 4,8% |
| Ayto. Zaragoza | 90 | 12,0% | 115 | 15,3% | -37 | -5,2% | 93 | 11,4% | 51 | 6,2% |
| Ayto. Málaga | 85 | 13,1% | 82 | 12,6% | 44 | 6,8% | 24 | 3,5% | 107 | 15,0% |
| Ayto. Murcia | 20 | 5,1% | 10 | 2,5% | 9 | 2,3% | 6 | 1,5% | 27 | 6,5% |
| Ayto. Palma | 75 | 17,1% | 70 | 15,4% | 19 | 4,3% | -34 | -7,9% | s. d. | s. d. |
| Ayto. Las Palmas GC | 75 | 18,7% | 68 | 17,3% | 7 | 2,0% | -14 | -3,5% | 0 | 0,0% |
| Ayto. Bilbao | 23 | 4,2% | 9 | 1,6% | -34 | -6,2% | -40 | -6,6% | -26 | -4,1% |
| Ayto. Alicante | 44 | 15,8% | 46 | 17,0% | 13 | 4,7% | 15 | 5,1% | 0 | 0,1% |
| Ayto. Córdoba | 48 | 16,1% | 35 | 12,4% | 20 | 7,2% | -43 | -13,5% | 28 | 8,3% |
| Ayto. Valladolid | 15 | 5,7% | 4 | 1,5% | -6 | -2,5% | -7 | -2,3% | -4 | -1,3% |
| Ayto. Vigo | -4 | -1,4% | 19 | 7,2% | 29 | 11,5% | -21 | -7,7% | -2 | -0,7% |
| Ayto. Gijón/Xixón | 13 | 5,5% | 14 | 5,9% | -1 | -0,6% | -1 | -0,5% | 3 | 1,2% |
| Ayto. L'Hospitalet | 6 | 2,5% | 7 | 2,7% | -8 | -3,2% | 0 | 0,1% | 23 | 8,9% |
| Dip. Barcelona | 39 | 5,0% | -13 | -1,5% | 52 | 6,4% | -6 | -0,7% | 1 | 0,2% |
| Dip. Valencia | 49 | 10,2% | 11 | 2,6% | 79 | 14,8% | 9 | 1,7% | 11 | 1,9% |
| Dip. Sevilla | 68 | 19,3% | 74 | 20,5% | 104 | 27,2% | -183 | -44,7% | 62 | 15,5% |
| Cab. Ins. Tenerife | 118 | 13,2% | 113 | 12,7% | 49 | 6,3% | -87 | -12,6% | 61 | 8,7% |
| Cons. Ins. Mallorca | 14 | 3,0% | 49 | 10,4% | 60 | 12,4% | 47 | 9,4% | 2 | 0,4% |
| **Agregado sin DD. FF.** | **2.042** | **11,8%** | **1.483** | **8,5%** | **498** | **2,9%** | **-201** | **-1,1%** | **521** | **2,9%** |
| Dip. Foral de Araba | 29 | 4,0% | 23 | 3,0% | -19 | -2,9% | 2 | 0,2% | -12 | -1,6% |
| Dip. Foral de Gipuzkoa | 103 | 7,5% | 96 | 6,8% | -8 | -0,7% | 46 | 2,9% | -30 | -1,9% |
| Dip. Foral de Bizkaia | 152 | 6,1% | 128 | 5,1% | -201 | -8,6% | 39 | 1,3% | -49 | -1,6% |
| **Agregado DD. FF.** | **284** | **6,2%** | **247** | **5,3%** | **-229** | **-5,3%** | **86** | **1,6%** | **-92** | **-1,7%** |
| **Total** | **2.326** | **10,7%** | **1.730** | **7,8%** | **269** | **1,3%** | **-114** | **-0,5%** | **429** | **1,8%** |

**CUADRO 2 24 GRANDES CC.LL. VISIÓN COMPARADA PREVISIONES AIREF EN 2021 Y 2022**

| CORPORACIONES LOCALES | EVOLUCIÓN PLANES ECONÓMICO FINANCIEROS (PEF) | Estabilidad | | Gasto computable | | Ratio de deuda (RD) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Previsión 2021 | Previsión 2022 | Cierre 2020 | Previsión 2021 | Previsión 2022 |
| MADRID | No cumplió RG15 y RG16. Tras 3 PEF's aprobados por Pleno pero no por órgano de tutela, en Dic 17 se aprueba definitivamente PEF 17-18. Incumplló RG 19. | + | + | >6% | >6% | 37% |
| BARCELONA | PEF por incumplimiento RG15 aprobado para 15-16. Revisado por prev. incumpl. 16. Nuevo PEF 16-17. Incumplió RG 18, nuevo PEF 19-20 | - | + | | >6% | 28% |
| VALENCIA | No cumplió RG17, siguiendo los criterios homogéneos de cálculo de la RG de la guía IGAE. Tenía que haber presentado un PEF que no ha realizado. Incumplió RG 19. | + | + | | >6% | 36% |
| SEVILLA | PEF por incumplimiento RG18 aprobado para 19-20. | + | + | <2019 | | 28% |
| ZARAGOZA | PEF por incumplimiento RG15 aprobado para 16-17. Incumplió RG17 comprometida en el PEF por desfase temporal. | + | + | >6% | <2020 | 77% |
| MÁLAGA | PEF por incumplimiento RG15 aprobado para 16-17. Incumplió RG 19. | + | + | | >6% | 40% |
| MURCIA | PEF por incumplimiento OE y RG16 aprobado para 17-18. Incumplió RG 19. | + | + | | <2020 | 63% |
| PALMA | PEF por incumplimiento RG15 aprobado para 16-17 | + | s.d | >6% | >6% | s.d |
| LAS PALMAS DE GRAN CANARIA | PEF por incumplimiento RG17 aprobado para 18-19 | + | + | >6% | >6% | 0% |
| BILBAO | PEF 17-18 aprobado por aprobar el presupuesto 2017 con déficit, incumpliendo lo establecido en la LOEPSF. En octubre 2019, ante la previsión de incumplimiento de RG 2019, aprueban un nuevo PEF 19-20. | - | - | <2019 | >6% | 0% |
| ALICANTE | PEF por incumplimiento RG15 aprobado para 16-17 | + | + | | >6% | 0% |
| CÓRDOBA | Incumplió RG 19. | - | + | | >6% | 57% |
| VALLADOLID | | - | - | | >6% | 46% |
| VIGO | PEF por incumplimiento OE y RG 2018 aprobado para 19-20 | - | + | <2019 | >6% | 0% |
| GIJÓN | No cumplió RG17. No aprobó el PEF por Pleno. | + | + | | | 32% |
| L'HOSPITALET DE LLOBREGAT | PEF por incumplimiento RG 2018 aprobado para 19-20 | + | + | | | 21% |
| DIP. BARCELONA | PEF por incumplimiento RG17 aprobado para 18-19. Incumplió RG19. | - | + | <2019 | >6% | 0% |
| DIP. VALENCIA | PEF por incumplimiento RG15 aprobado para 16-17. Incumplió RG19. | + | + | >6% | >6% | 15% |
| DIP. SEVILLA | | - | + | | >6% | 2% |
| CABILDO INSULAR DE TENERIFE | | - | + | | >6% | 15% |
| CONSEJO INSULAR DE MALLORCA | PEF por incumplimiento OE y RG17 aprobado para 18-19 | + | + | | >6% | 26% |
| DIPUTACIÓN FORAL DE ARABA/ÁLAVA | | + | + | | >6% | 71% |
| DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA | | + | + | >6% | >6% | 30% |
| DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA | | + | + | | >6% | 80% |

<2019 Gasto computable de 2020 o 2021 inferior al de 2019 (en el caso de 2020) o al de 2020 (en el caso de 2021).
<2020 Si supone incremento pero éste es inferior al 6%, casilla en blanco.
>6% Crecimiento del gasto computable del 2020 o 2021 superior al 6%
\+ Previsión de superavit
\- Previsión de déficit

**Nota: Los colores de fondo en la columna de deuda representan el tramo de la RD: verde si es <75%, amarillo si está entre 75% y 110% y rojo si es >110%**

**CUADRO 3 GASTO ADICIONAL QUE PREVEN REALIZAR LAS 24 GRANDES CC.LL. EN 2021 FINANCIADO CON REMANENTE DE TESORERIA DE 2020 (MILLONES DE €)**

| Entidad | Gastos Corrientes | Gastos Capital | TOTAL GASTOS A FINANCIAR CON REMANENTE DE TESORERIA | Con destino gastos COVID |
|---|---|---|---|---|
| Ayto. Madrid | 69 | 244 | 314 | 0 |
| Ayto. Barcelona | 18 | 9 | 27 | 7 |
| Ayto. Valencia | 17 | 1 | 18 | 12 |
| Ayto. Sevilla | - | - | - | - |
| Ayto. Zaragoza | - | - | - | - |
| Ayto. Málaga | 17 | 6 | 22 | 0 |
| Ayto. Murcia | - | - | - | - |
| Ayto. Palma | 28 | 15 | 43 | 11 |
| Ayto. Las Palmas GC | - | - | - | - |
| Ayto. Bilbao | 1 | 1 | 1 | 0 |
| Ayto. Alicante | 9 | 16 | 25 | - |
| Ayto. Córdoba | 15 | 8 | 23 | - |
| Ayto. Valladolid | 13 | 22 | 35 | 8 |
| Ayto. Vigo | 2 | 43 | 45 | - |
| Ayto. Gijón/Xixón | 2 | - | 2 | - |
| Ayto. L'Hospitalet | 3 | - | 3 | 1 |
| Dip. Barcelona | 34 | 30 | 64 | 2 |
| Dip. Valencia | 61 | 95 | 157 | 32 |
| Dip. Sevilla | 96 | 142 | 238 | - |
| Cab. Ins. Tenerife | 43 | 43 | 86 | 33 |
| Cons. Ins. Mallorca | 31 | 14 | 45 | 43 |
| Dip. Foral de Araba | - | - | - | - |
| Dip. Foral de Gipuzkoa | - | - | - | - |
| Dip. Foral de Bizkaia | 13 | 45 | 58 | - |
| **Total general** | **473** | **734** | **1.207** | **151** |

Los gráficos siguientes presentan para este grupo de grandes CC. LL.:

- Gráfico 1: Visión comparada de las previsiones de capacidad o necesidad de financiación en 2021 y 2022, hechas por cada entidad local. También se recogen las previsiones de la AIReF para 2022.

  Los datos de capacidad o necesidad se muestran en porcentaje de ingresos no financieros.

- Gráfico 2: Evolución de la capacidad o necesidad de financiación del grupo de las 24 grandes CC.LL. al cierre de los años 2013 a 2020 y sus previsiones en 2021 y 2022, con la representatividad del Ayuntamiento de Madrid y de las DD.FF.

- Gráfico 3: Visión comparada del crecimiento interanual del gasto computable en 2019 y 2020, así como de las previsiones para 2021 hechas por cada entidad local.

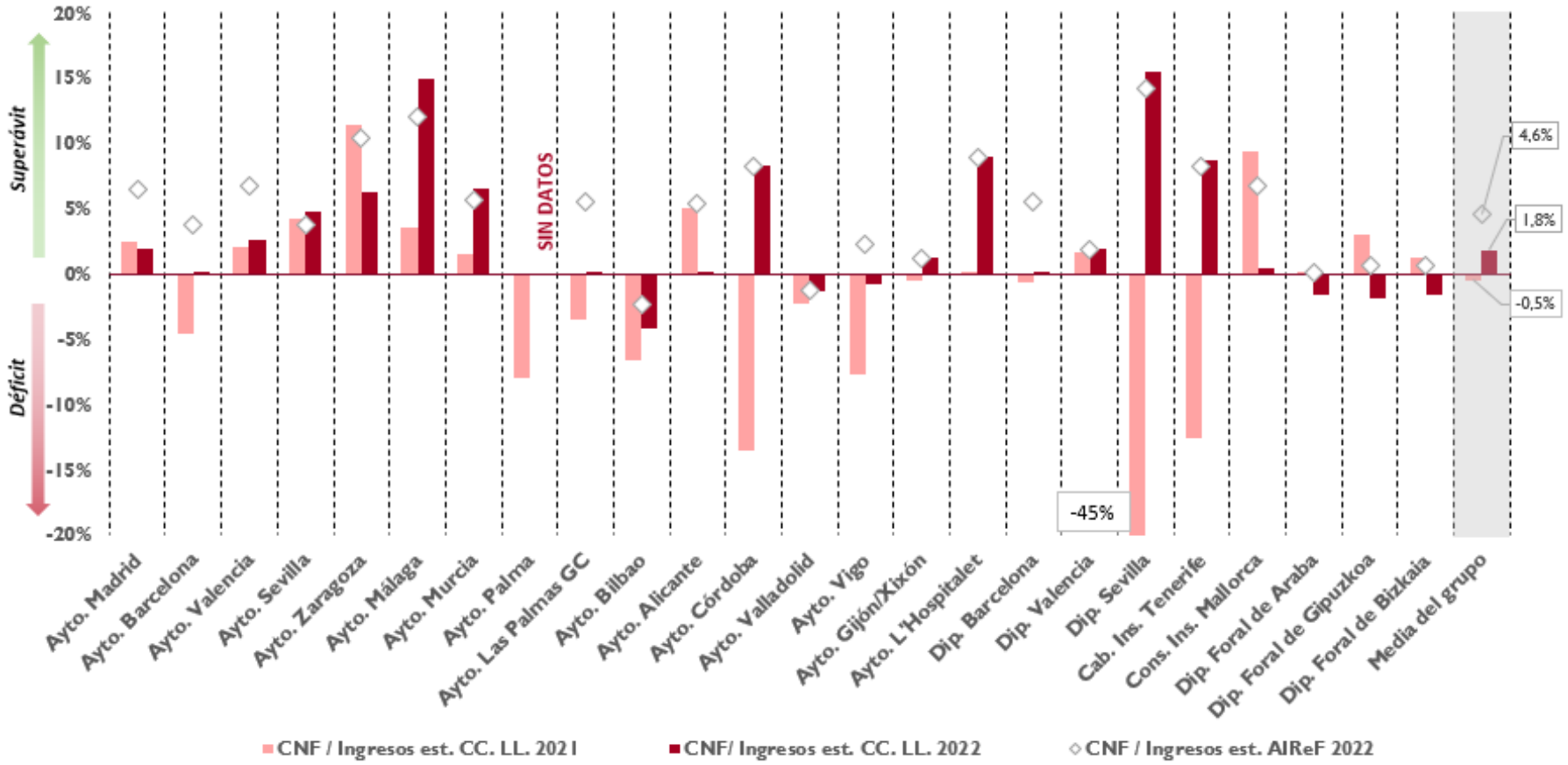
- Gráfico 4: Variación interanual en los años 2019 y 2020, así como previsiones al cierre de 2021 y 2022, de la suma de los gastos de personal y de bienes corrientes y servicios.

- Gráfico 5: Variación interanual en los años 2019 y 2020, así como las previsiones al cierre de 2021 y 2022, de los gastos de capital (inversiones y transferencias de capital).

- Gráfico 6: Variación interanual en los años 2017 y 2020, así como las previsiones al cierre de 2021 y 2022, de los tributos locales de los grandes ayuntamientos.

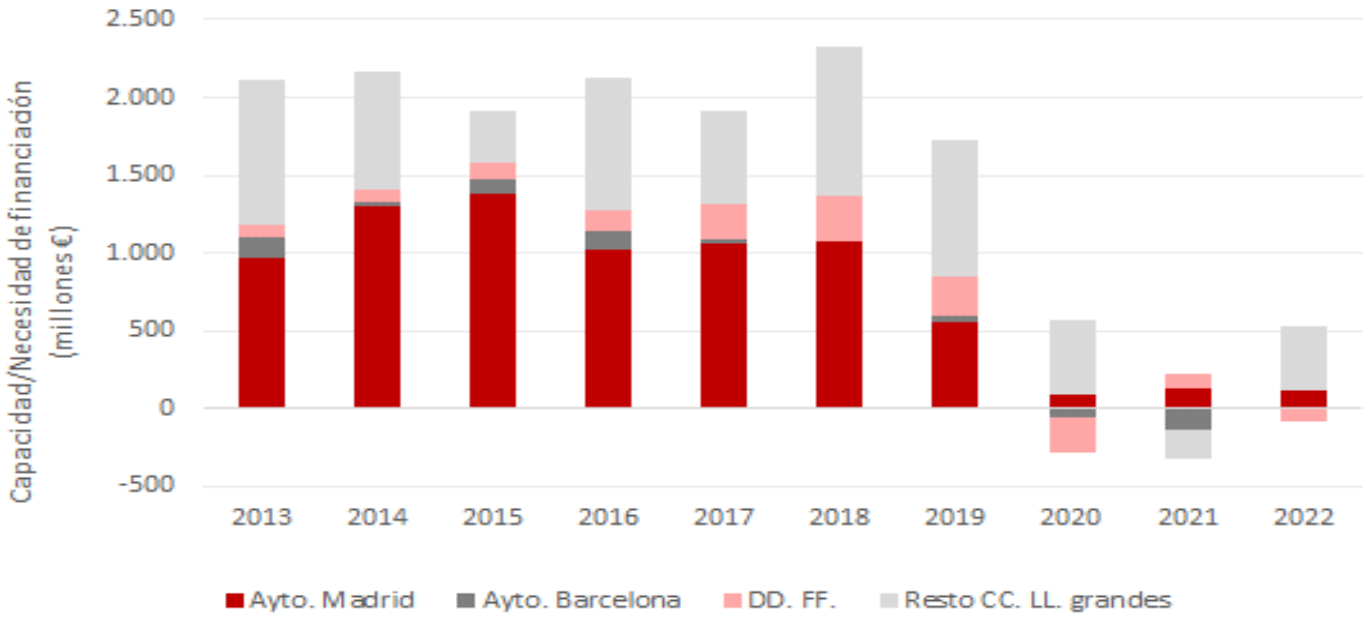
- Gráfico 7: Evolución de la ratio de deuda financiera (deuda sobre ingresos corrientes) de 2012 a 2020, último ejercicio cerrado, y las estimaciones de la entidad local para los años 2021 y 2022.

**GRÁFICO 1 PREVISIONES CIERRE DE 2021 Y 2022 DE ESTABILIDAD 24 GRANDES CC.LL.**



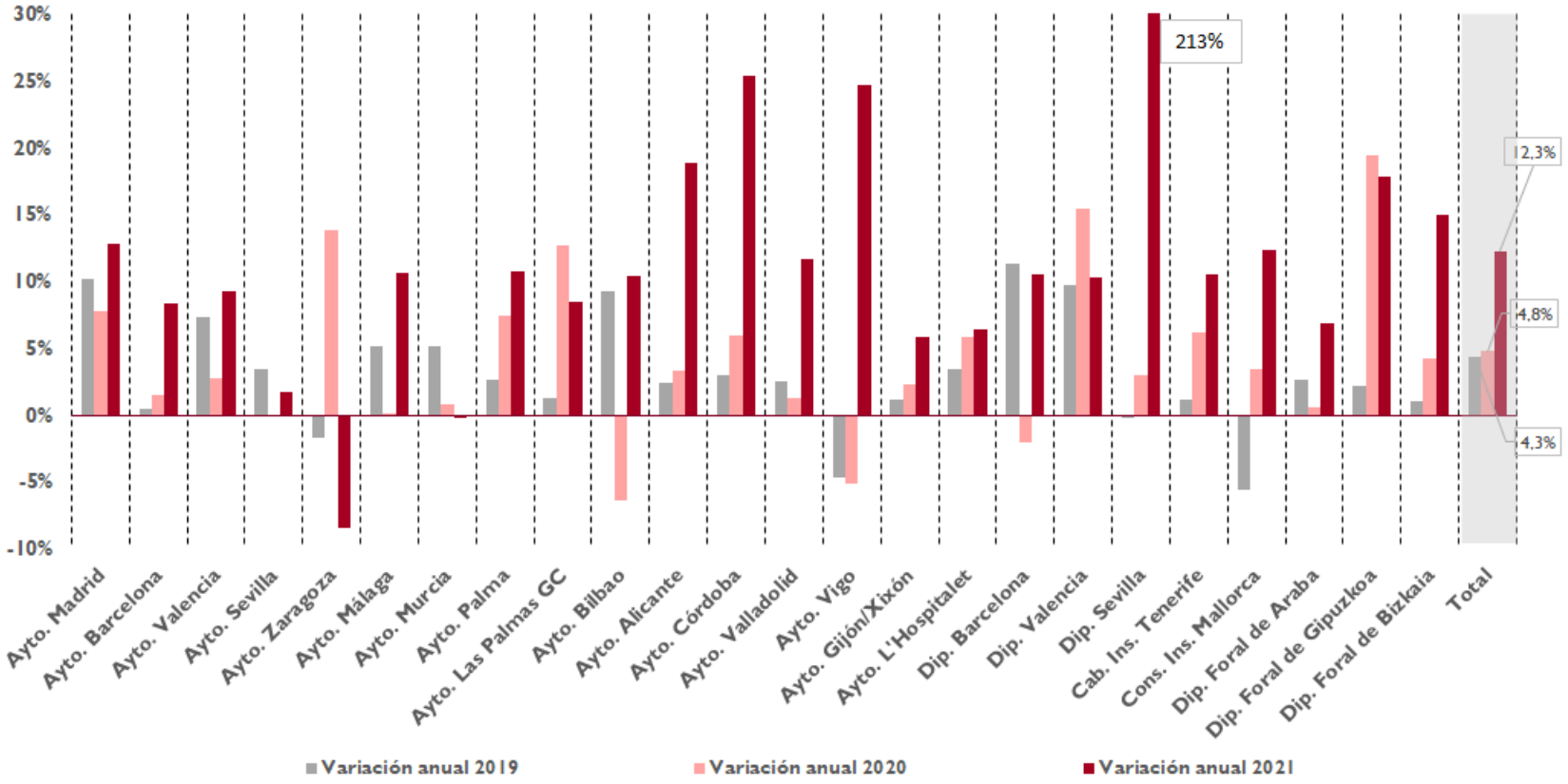

Nota: Capacidad/Necesidad de financiación en porcentaje de ingresos no financieros

**GRÁFICO 2 EVOLUCIÓN CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN GRUPO 24 GRANDES CC.LL.**




Nota: Capacidad / Necesidad de financiación de 2013 a 2020 y previsiones de 2021 y 2022 de cada una de las EE. LL. del grupo de grandes distinguiendo los ayuntamientos de Madrid y Barcelona y las Diputaciones Forales.

**GRÁFICO 3 VARIACIONES DEL GASTO COMPUTABLE 24 GRANDES CC.LL. AL CIERRE DE 2019 Y 2020 Y PREVISIONES 2021**




Nota: Crecimientos o decrecimientos anuales del gasto computable en el cierre de 2019 y 2020 y estimación de 2021 de la entidad local.

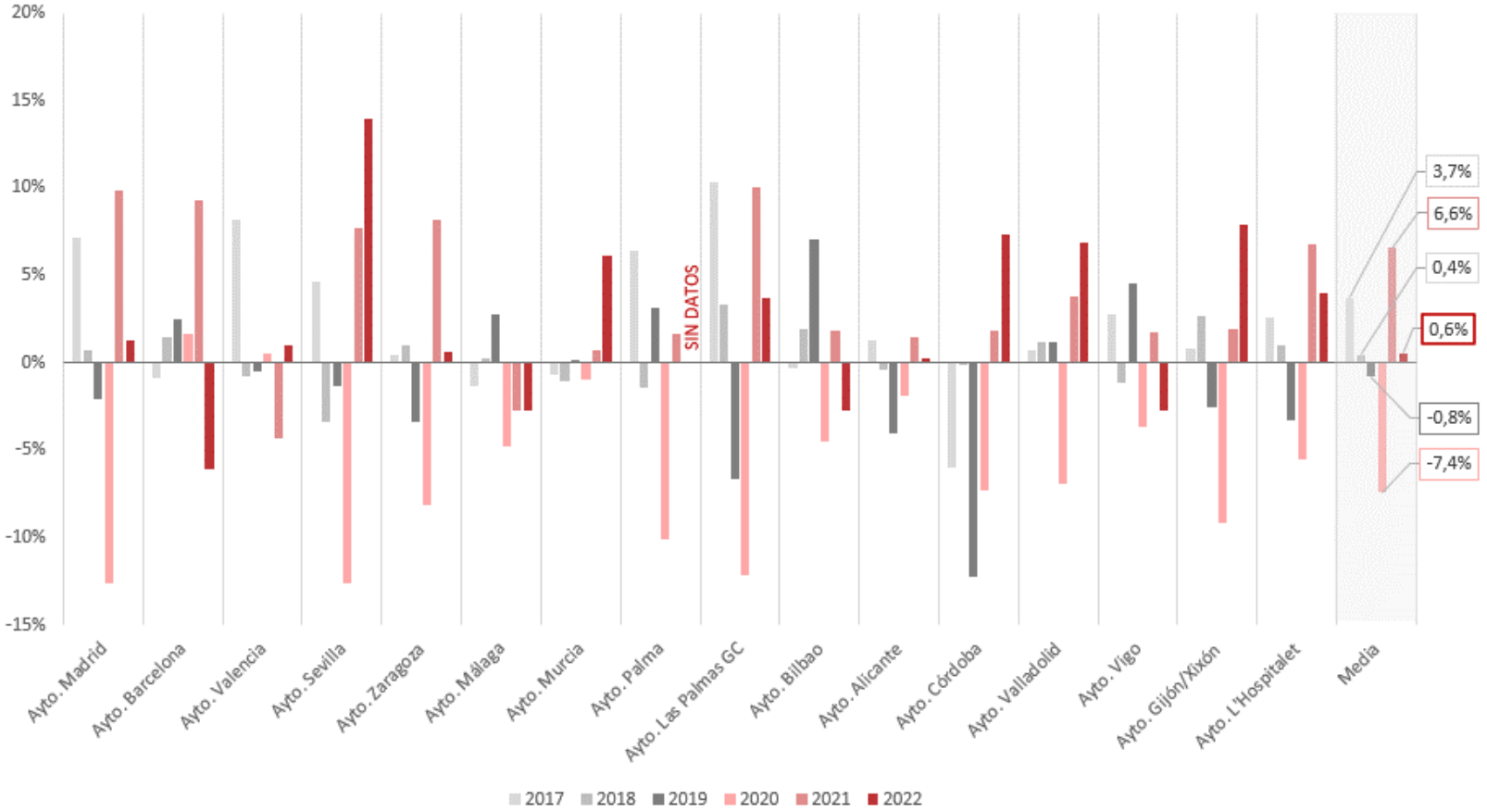
**GRÁFICO 4 VARIACIONES DEL GASTO PERSONAL Y BIENES CORRIENTES 24 GRANDES CC.LL. AL CIERRE DE 2019 Y 2020 Y PREVISIONES 2021 Y 2022**

Nota: Porcentaje de variación interanual de 2019 a 2022 de la suma de los importes de gastos de personal y de bienes corrientes y servicios (capítulos 1 y 2 de la estructura presupuestaria), según la información de cierre publicada por el MINHAFP y la aportada por la entidad local para 2021 y 2022.

**GRÁFICO 5. VARIACIONES DE LOS GASTOS DE CAPITAL 24 GRANDES CC.LL. AL CIERRE DE 2019 Y 2020 Y PREVISIONES 2021 Y 2022**

Nota: Porcentaje de variación interanual entre 2019 y 2022 de la suma de los importes de gastos en inversiones y transferencias de capital (capítulos 6 y 7 de la estructura presupuestaria), según la información de cierre publicada por el MINHAFP y la proporcionada por la entidad local para 2021 y 2022.

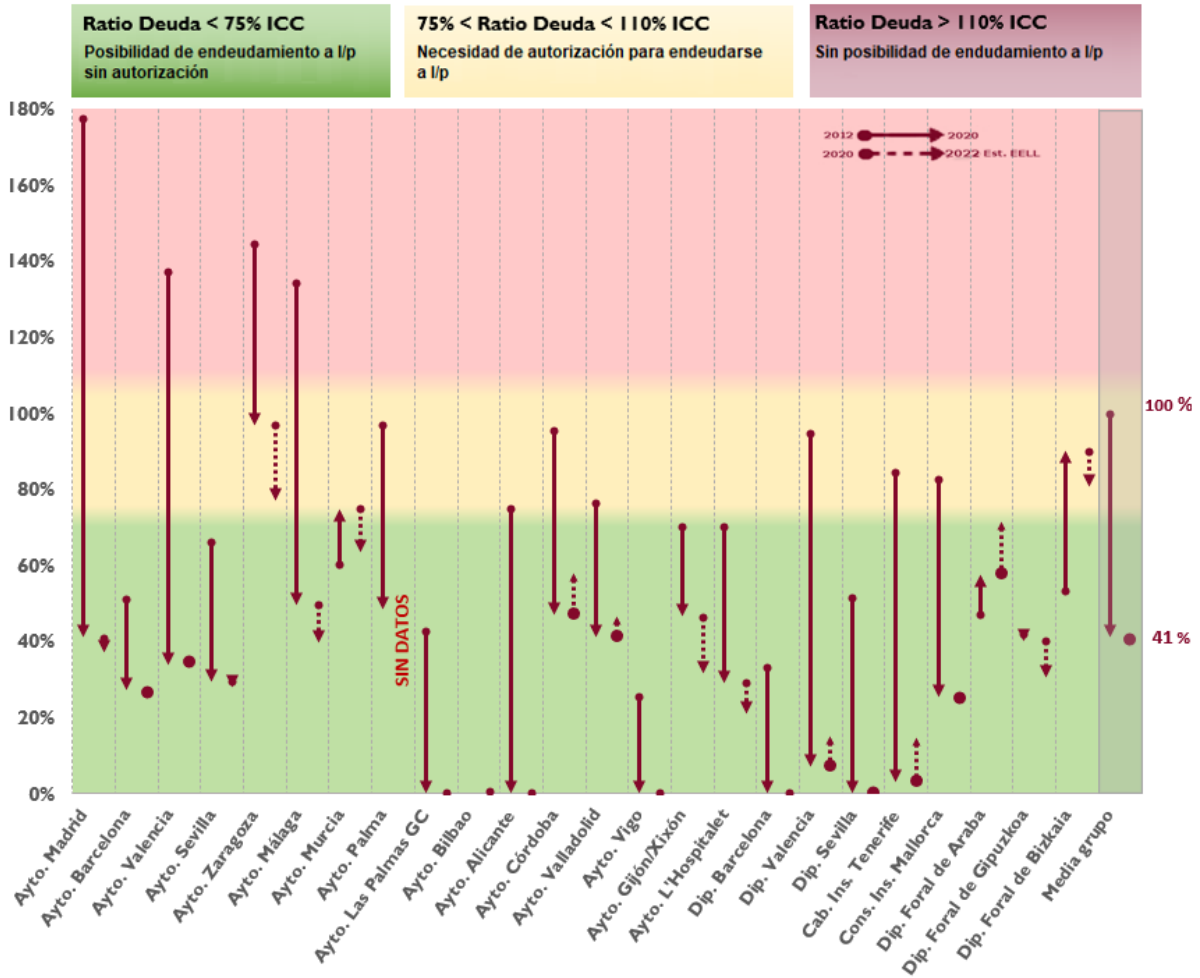
**GRÁFICO 6. VARIACIONES INTERANUALES DE LOS TRIBUTOS LOCALES DE LOS GRANDES AYUNTAMIENTOS**




Nota: Porcentaje de variación interanual entre 2017 y 2022 de la suma de los importes de los impuestos directos e indirectos, excluyendo los cedidos por el Estado, y de las tasas, de los grandes ayuntamientos, según la información publicada por el MINHAFP de los años 2017 a 2020 y la estimada por los ayuntamientos en los dos últimos años.

**GRÁFICO 7 EVOLUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO DE LAS 24 GRANDES CC. LL. 2012 – 2020 Y ESTIMACIÓN 2021-2022**

**PORCENTAJE DE DEUDA SOBRE INGRESOS CORRIENTES**



# 3 ENTIDADES CON PROBLEMAS DE SOSTENIBILIDAD A MEDIO PLAZO

**El presente informe continúa el análisis de riesgos de sostenibilidad de medio plazo, revisando, al inicio de un nuevo ciclo presupuestario, el ámbito de entidades a evaluar.** La AIReF ha revisado el ámbito subjetivo de CC.LL. con problemas estructurales de sostenibilidad que van a ser objeto de seguimiento, dado el inicio de un nuevo ciclo presupuestario, aplicando a la última información disponible las variables de elegibilidad definidas en la metodología seguida en anteriores informes, cuya combinación define la situación de sostenibilidad de medio plazo. Estas variables son:

- La ratio de deuda viva sobre ingresos corrientes como indicador de la sostenibilidad de la deuda financiera.
- El remanente de tesorería para gastos generales como indicador de la sostenibilidad de la deuda comercial y el ahorro o desahorro acumulado de cada entidad.
- El periodo medio de pago a proveedores (PMP) como alerta de la morosidad en la deuda comercial.

Aplicada esta metodología a los últimos datos disponibles, se incluyeron en la petición de información para la evaluación individual de riesgo de sostenibilidad 25 ayuntamientos, con población superior a 20.000 habitantes, que presentan en más de una variable, valores muy superiores a los límites legales, lo que implica la existencia de riesgos en esta materia. Los 25 ayuntamientos seleccionados con estos criterios han sido: Alboraya, Alcorcón, Algeciras, Almonte, Aranjuez, Arcos de la Frontera, Arganda del Rey, Arroyomolinos, Ayamonte, Barbate, Los Barrios, Caravaca de la Cruz, Gandía, Jaén, Jerez de la Frontera, La Línea de la Concepción, Lepe, Los Palacios y Villafranca, Navalcarnero, Parla, Puerto Real, San Andrés del Rabanedo, San Fernando de Henares, Totana y Valdemoro.

Dentro de éstos, se ha solicitado información histórica a los ayuntamientos de Arroyomolinos y Lepe, al no disponer de información publicada por el

MINHAFP sobre dos o más liquidaciones, a fin de verificar si cumplían las condiciones para ser evaluados, sin que, ninguno de ellos haya cumplido con el deber de colaboración con la AIReF. Tampoco ha cumplido con el deber de colaboración el Ayuntamiento de San Fernando de Henares. Para estos tres ayuntamientos la AIReF publicará una advertencia en su web por el incumplimiento del deber de colaboración, en aplicación del artículo 4 de la Ley Orgánica 6/2013, de creación de esta institución.

**Los 25 ayuntamientos con riesgos de sostenibilidad seleccionados para la evaluación son los mismos que en el anterior ciclo, salvo Sanlúcar de Barrameda e Isla Cristina que salen del análisis por presentar mejoras en su situación de sostenibilidad y los de Arroyomolinos, Lepe y San Fernando de Henares que entran por primera vez en este análisis.** Los ayuntamientos con problemas de sostenibilidad elegidos para esta evaluación de medio plazo son los mismos que formaban parte de este grupo en el anterior ciclo, dado el carácter estructural de sus riesgos, a excepción de:

- Los ayuntamientos de Isla Cristina y Sanlúcar de Barrameda que, estando en anteriores informes en situación de riesgo bajo y con mejoras ya detectadas en el anterior ciclo, con los últimos datos aportados salen del análisis dados los mejores valores de los indicadores utilizados en la evaluación de la sostenibilidad de medio plazo.
- El Ayuntamiento de San Fernando de Henares que entra en este análisis por superar, en más de una variable, el umbral establecido como determinante de existencia de riesgos en materia de sostenibilidad de futuro.
- Los ayuntamientos de Arroyomolinos y Lepe a los que se ha solicitado información por superar, en más de una variable, el umbral establecido en materia de sostenibilidad, siendo una de estas el no contar con información publicada por el MINHAFP de dos o más ejercicios recientes.

**Como en anteriores informes, la calificación de la situación de riesgo se ha realizado en base al análisis combinado de la posición pasiva global y la capacidad de retorno a una situación sostenible en el medio plazo.** La metodología de calificación de la situación de criticidad combina la evaluación de la posición pasiva global deducida de la última información disponible y la capacidad de retorno a una situación sostenible en el medio plazo, a políticas constantes de ingresos y gastos. De acuerdo con esta metodología, la AIReF define cinco grupos de calificación, en razón del número de años en los que, estabilizando el resultado presupuestario, podrían retornar a una situación sostenible (deuda inferior al 75% de ingresos corrientes):

- Riesgo bajo: Posible retorno en un periodo igual o menor de 10 años.
- Riesgo moderado: Posible retorno en un periodo entre 10 y 20 años.

- Riesgo alto: Posible retorno en un periodo entre 20 y 40 años.
- Riesgo muy alto: Posible retorno en un periodo entre 40 y 100 años.
- Situación crítica: A políticas constantes, no se estima posible el retorno a una situación sostenible.

La calificación en alguno de estos grupos de cada ayuntamiento se determina por el efecto combinado de los siguientes elementos:

- Los resultados positivos, depurados de operaciones extraordinarias, ya obtenidos con los que ir disminuyendo paulatinamente sus deudas. Los saldos considerados son los verificados en dos últimos ejercicios cerrados.
- Sus perspectivas para el futuro inmediato a través de los saldos comunicados, a fecha actual, como estimados para el cierre del presente ejercicio, depurados, asimismo, de operaciones extraordinarias.
- Así como, la posible consolidación a futuro y/o generación de mayores gastos, por ejemplo, si se materializan algunos de los riesgos contingentes comunicados.

Los indicadores de riesgo de sostenibilidad utilizados para la medición de los anteriores elementos son:

- Como indicadores de la situación estructural de pasado: Posición pasiva neta (deuda más remanente de tesorería) sobre ingresos corrientes y PMP según los últimos datos disponibles. En el caso del PMP, dada la variabilidad del perfil a lo largo del año de esta ratio, se ha tomado el dato de diciembre de 2020, a pesar de contar con datos más actuales.
- Como indicador de la capacidad de retorno en el medio o largo plazo a una situación sostenible: Estimaciones de la AIReF del saldo de operaciones corrientes (capacidad de pago de corriente) y de la capacidad de financiación sobre ingresos corrientes según la información de cierre de 2019 y 2020 y la estimación a fin de 2021.

El cuadro 4 detalla la calificación actual de la situación de riesgo de cada una de las entidades objeto de evaluación, con base en los indicadores citados anteriormente, y muestra para aquellos que definen la situación estructural de cada entidad (posición pasiva neta y PMP), el valor de estos indicadores a fin de 2020, último año liquidado. Los datos estimados de cierre de 2021 son únicamente utilizados para definir un saldo medio de retorno a una situación sostenible junto con los saldos liquidados en los dos ejercicios precedentes, a fin de calcular un saldo de medio plazo que permita la reversión de esta situación negativa.

**La AIReF ha calificado con incertidumbres a los ayuntamientos de Alcorcón, Barbate, La Línea de la Concepción, Los Palacios y Villafranca, Navalcarnero**

**y Parla, por no haber aportado la información solicitada.** En el caso del Ayuntamiento de Barbate, se ha mantenido la calificación del ciclo anterior dado que ha incumplido el deber de colaboración con la AIReF, como ya se ha indicado, revisándose la misma, en su caso, cuando aporte información. En el caso del resto de ayuntamientos citados, la no remisión de las aclaraciones solicitadas por esta institución determina incertidumbres en las calificaciones otorgadas por lo que podría ser objeto de modificación en futuros Informes.

**Todos los ayuntamientos seleccionados mantienen su posición, salvo los de Algeciras, Los Palacios y Villafranca y Navalcarnero que empeoran su calificación de riesgo, los de Ayamonte y Totana que mejoran, y el de Valdemoro que una vez evaluado sale del análisis por su notable mejoría.** La AIReF mantiene la calificación realizada anteriormente, salvo para los Ayuntamientos de Algeciras, Los Palacios y Villafranca y Navalcarnero que empeoran con los datos actuales, aunque dicho empeoramiento ya se venía apreciando a lo largo del pasado ciclo presupuestario. Mejoran su calificación de riesgo de sostenibilidad los de Ayamonte y Totana, y el Ayuntamiento de Valdemoro que, una vez evaluado, sale del análisis por su notable mejoría.

Las calificaciones de riesgo de las EE.LL. analizadas son las siguientes:

- En situación crítica de sostenibilidad se encuentran los ayuntamientos de Jaén, Jerez de la Frontera y Parla.
- En situación de riesgo muy alto los ayuntamientos de Los Barrios y Navalcarnero.
- En riesgo alto los de Alcorcón, Algeciras, Barbate, Gandía, La Línea de la Concepción, Los Palacios y Villafranca y Totana.
- En riesgo moderado a los de Aranjuez, Arcos de la Frontera, Arganda del Rey y Ayamonte.
- Y en situación de riesgo bajo a los de Alboraia/Alboraya, Almonte, Caravaca de la Cruz, Puerto Real y San Andrés del Rabanedo.

**CUADRO 4 CALIFICACIÓN DE LA SITUACIÓN DE RIESGO DE LAS CC.LL. CON GRAVES PROBLEMAS DE SOSTENIBILIDAD DE MEDIO PLAZO**

| NIVEL DE RIESGO | CORPORACIÓN LOCAL | (Deuda viva + Remanente Tesorería negativo) / Ingresos corrientes | PMP | Saldo de operaciones corrientes / Ingresos corrientes | Capacidad de financiación / Ingresos corrientes |
|---|---|---|---|---|---|
| Crítico | Jaén | 513% | 639 | -6% | -12% |
| Crítico | Jerez de la Frontera | 454% | 361 | -2% | -1% |
| Crítico | Parla | 1134% | 425 | -23% | -22% |
| Muy Alto | Barrios (Los) | 686% | 74 | 7% | 7% |
| Muy Alto | Navalcarnero | 425% | 314 | 5% | 10% |
| Alto | Alcorcón | 93% | 10 | 16% | 19% |
| Alto | Algeciras | 200% | 62 | 1% | 1% |
| Alto | Barbate | Incumplimiento del deber de colaboración | | | |
| Alto | Gandía | 315% | 13 | 6% | 7% |
| Alto | Línea de la Concepción (La) | 229% | 38 | 7% | 6% |
| Alto | Palacios y Villafranca (Los) | 192% | 430 | 3% | 4% |
| Alto | Totana | 371% | 66 | 13% | 11% |
| Moderado | Aranjuez | 267% | 222 | 10% | 8% |
| Moderado | Arcos de la Frontera | 179% | 633 | 12% | 9% |
| Moderado | Arganda del Rey | 167% | 33 | 7% | 8% |
| Moderado | Ayamonte | 126% | 444 | 8% | 9% |
| Bajo | Alboraia/Alboraya | 241% | 24 | 19% | 13% |
| Bajo | Almonte | 100% | 222 | 2% | 2% |
| Bajo | Caravaca de la Cruz | 127% | 119 | 7% | 8% |
| Bajo | Puerto Real | 152% | 106 | 11% | 18% |
| Bajo | San Andrés del Rabanedo | 182% | 101 | 19% | 19% |
| Sin calificar por falta de información | San Fernando de Henares | Incumplimiento del deber de colaboración | | | |
| Sin información para determinar su eligibilidad | Lepe | Incumplimiento del deber de colaboración | | | |
| | Arroyomolinos | Incumplimiento del deber de colaboración | | | |

SALE DEL ANÁLISIS DE SOSTENIBILIDAD POR NOTABLE MEJORÍA:

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Sin riesgo que determine análisis estructural | Valdemoro | 81% | 108 | 19% | 20% |

**La expansión del gasto, en un contexto de suspensión de reglas fiscales, es particularmente relevante en las entidades con problemas, dado que influye de forma decisiva en la sostenibilidad de futuro de estas CC.LL..** Estas CC.LL. con problemas estructurales requieren de reformas más profundas que la determinada por indicadores anuales, por lo que se ha evaluado su evolución como mecanismos de reversión paulatina de su situación de riesgo. La AIReF siguiendo con la necesaria supervisión fiscal, ha analizado, como en anteriores informes, la evolución de las variables anuales cuyo comportamiento permitirá revertir de forma paulatina la situación consolidada de problemas de sostenibilidad de las CC.LL. objeto de evaluación, particularmente la evolución de los saldos de capacidad/necesidad de financiación anuales y del crecimiento del gasto, como elemento más controlable por los gestores públicos. La expansión del gasto que el actual contexto incentiva, más allá de lo requerido por la situación generada por la pandemia, puede incidir negativamente en la sostenibilidad de futuro de estas entidades, en mayor medida que en aquellas CC.LL. con estructuras saneadas, al contar con una posición de partida desfavorable.

**Los datos aportados por las CC.LL. con problemas informan de que la COVID-19 no ha tenido un efecto relevante en su situación de riesgo.** Según los últimos datos enviados a la AIReF por las citadas entidades, la reducción de ingresos y/o el incremento de gastos derivados de la pandemia no han sido relevantes, por tanto, en general, no han incidido significativamente en la situación de riesgo de las entidades seleccionadas.

**El crecimiento del gasto computable del grupo de estas entidades con problemas desde el año 2019 al 2021 ha sido de casi un 10%, sin que haya tenido efecto significativo la pandemia.** Haciendo una comparación, como la realizada en el grupo de las grandes CC.LL. del gasto computable de 2019 y el correspondiente a 2021, estimado por las EE.LL. resulta un crecimiento medio de un 10%, sin que en este aumento tenga un efecto significativo el contexto de pandemia, salvo en algunos casos como el del Ayuntamiento de Gandía, en el que descontando el efecto de la pandemia, mayor en 2021 que en 2020, su gasto decrecería. De generar recurrencia este crecimiento del gasto en ejercicios sucesivos podría incidir negativamente en la situación de insostenibilidad de estas entidades que, dada su posición, difícilmente podrían contar con ingresos de carácter permanente para su cobertura.

**Destacan los casos de Alcorcón y Gandía que, a pesar de su situación de riesgo, proyectan aplicar a nuevo gasto casi un 35% y 92% de sus ahorros anteriores, respectivamente.** Las entidades con problemas en su sostenibilidad raramente cuentan con ahorros acumulados para aplicar a gastos**.** Esto se confirma con la información sobre remanentes de tesorería de 2020 que prevén aplicar a gastos en 2021, puesto que pocas de ellas pretenden aplicar este recurso dado que, en la mayoría de las de este grupo, el remanente es negativo. Sin embargo, se resalta el caso de los ayuntamientos de Alcorcón y Gandía que, a pesar de su situación de riesgo

y del poco ahorro acumulado, comunican la posible aplicación a gasto de gran parte de este ahorro sin que dicho gasto, sobre todo en el caso de Alcorcón, sea consecuencia de la situación de pandemia, con la transcendencia que esto tiene de cara a su posición pasiva.

**Es reseñable la recurrencia de pasivos contingentes[4] por sentencias que tienen estos ayuntamientos, con incidencia en su capacidad de retorno a una situación sostenible.** Se destaca el caso de los ayuntamientos de Arcos de la Frontera, Los Barrios, Totana y Alcorcón en los que el pago de sentencias firmes, con independencia de su financiación en algunos de ellos a través del Fondo de Ordenación del Estado, incide negativamente en su mejora de la capacidad de reversión de su situación de riesgo, ya que, aunque conceptualmente son operaciones extraordinarias y, por tanto, no se han considerado para el cálculo de la capacidad de retorno, su recurrencia y grado de probabilidad hace que el cálculo de la AIReF sea el mejor de los escenarios, con probable empeoramiento si estos riesgos se verifican.

La evaluación de indicadores anuales y de deuda se muestra en los siguientes gráficos:

- Gráfico 8: Visión comparada de las previsiones de capacidad o necesidad de financiación en 2021 y 2022, hechas por cada entidad local. También se recogen las previsiones de AIReF para 2022.

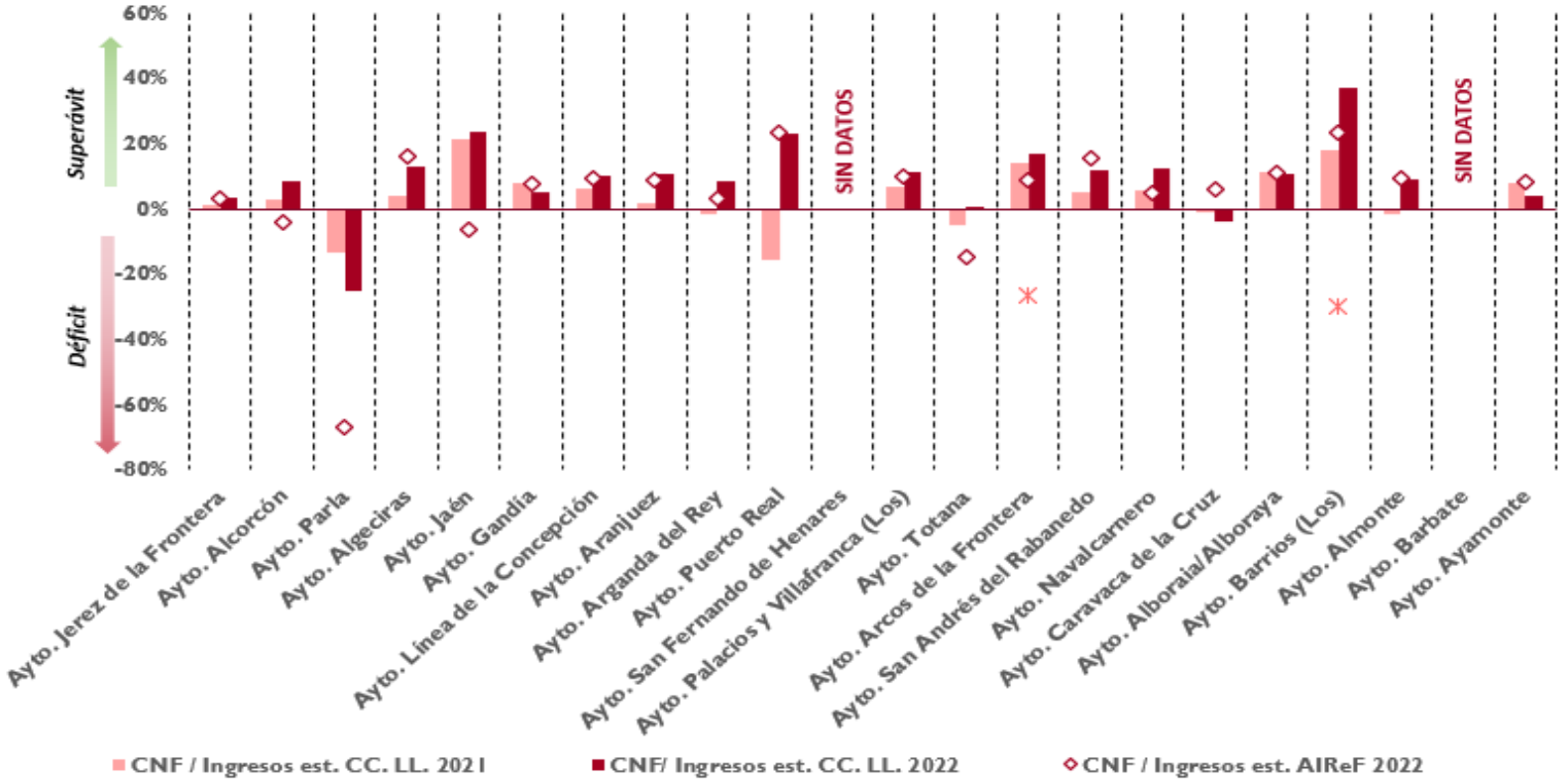
  Los datos de capacidad o necesidad se muestran en porcentaje de ingresos no financieros.

- Gráfico 9: Visión comparada del crecimiento interanual del gasto computable en 2019 y 2020, así como de las previsiones para 2021 hechas por cada entidad local.

- Gráfico 10: Evolución de la ratio de deuda financiera (deuda sobre ingresos corrientes) de 2012 a 2020, último ejercicio cerrado, y las estimaciones de la AIReF para los años 2021 y 2022.

[4] La imputación de estos pasivos contingentes a la determinación de la capacidad o necesidad de financiación no es homogénea puesto que, en muchos casos, mientras no se tiene la certeza de la obtención de la financiación del Estado para su pago, no se registran, a pesar de su firmeza y cuantificación y, por tanto, su devengo. Asimismo, en el caso del fraccionamiento y/o aplazamiento de estas deudas, su imputación a la contabilidad nacional se realiza fraccionadamente, en el año de cada pago, cuando el criterio del SEC 2010 es la imputación total al año del devengo en su totalidad. Especialmente destacables son los casos de Arcos de la Frontera y Los Barrios dado que, para que no se reflejen en el resultado del año estas operaciones, anualmente las neutralizan mediante un ajuste, contraviniendo el criterio de contabilidad nacional. La AIReF en todas sus estimaciones ha depurado estas situaciones para ajustarlas a los criterios del SEC 2010.

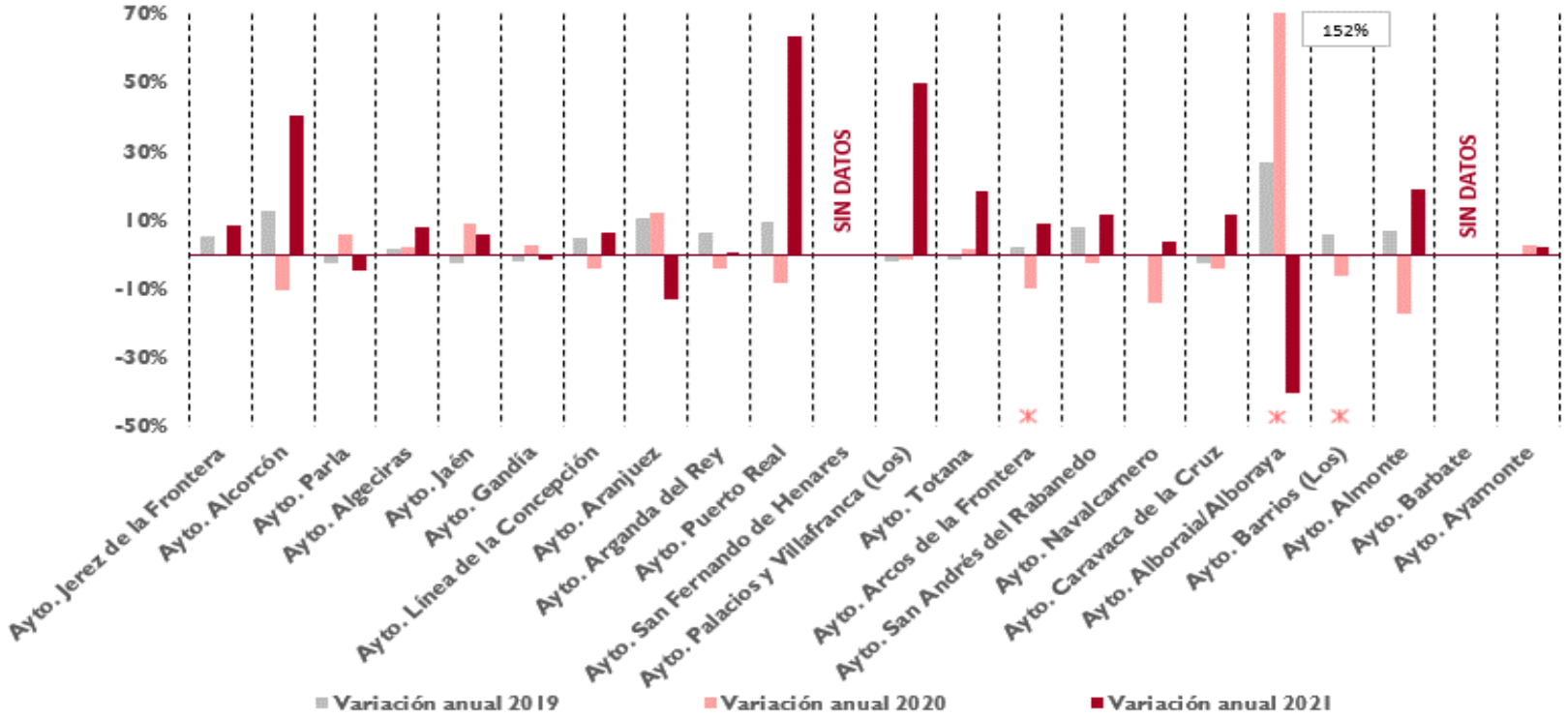
**GRÁFICO 8 PREVISIONES CIERRE DE 2021 Y 2022 DE ESTABILIDAD CC.LL. CON RIESGOS**




Nota: Capacidad/Necesidad de financiación en porcentaje de ingresos no financieros.

✳ La estimación de superávit de 2021 realizada por Los Barrios y Arcos de la Frontera se debe a la neutralización del efecto de sentencias firmes; la estimación de AIReF conforme a los criterios SEC2010 es de déficit. Las diferencias de estimación en 2022 entre la AIReF y estas EE. LL. se deben también a discrepancias en el registro de operaciones.

GRÁFICO 9 VARIACIONES DEL GASTO COMPUTABLE CC.LL. CON RIESGOS AL CIERRE DE 2019 Y 2020 Y PREVISIONES 2021



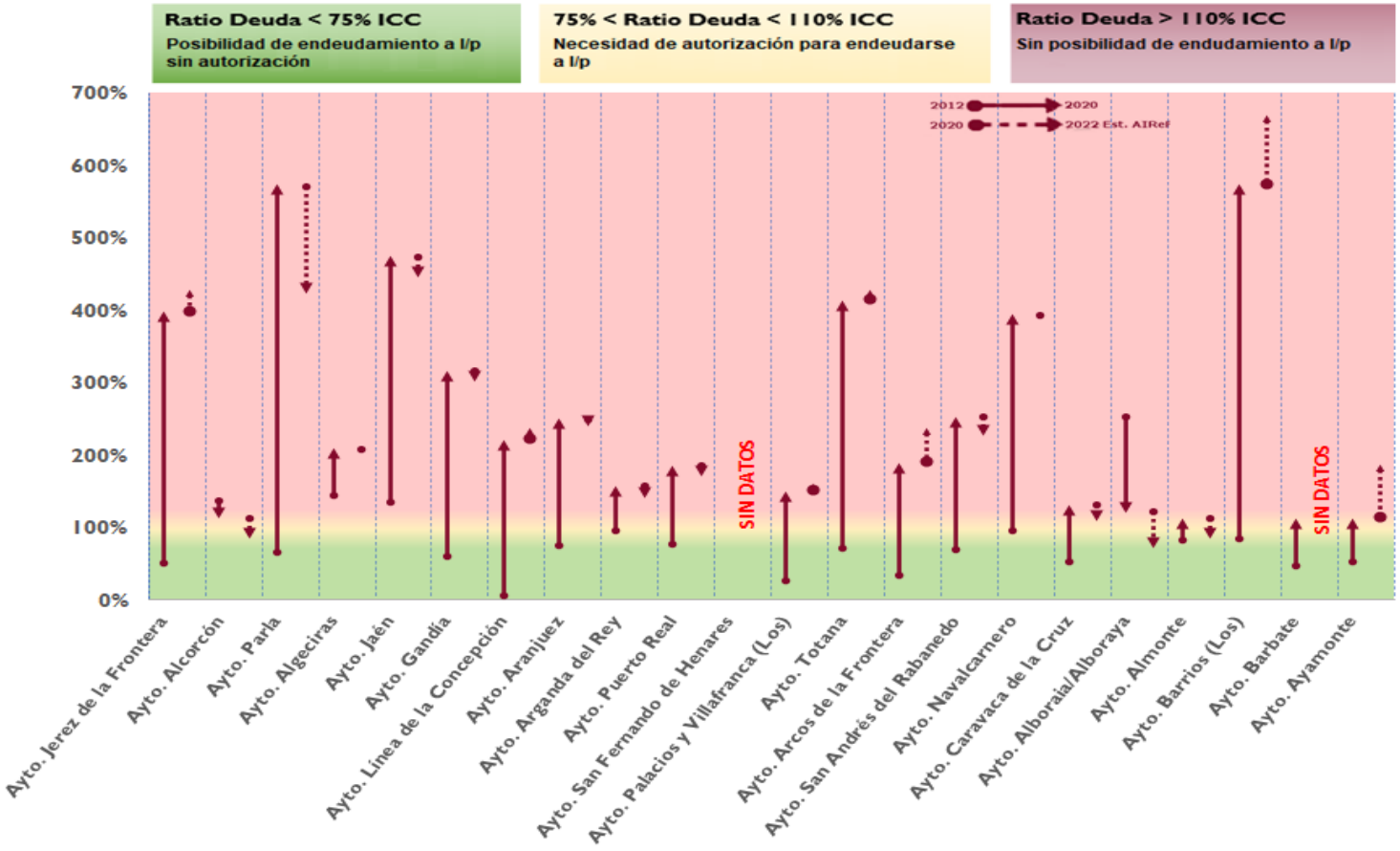

Nota: Crecimientos o decrecimientos anuales del gasto computable en el cierre de 2019 y 2020 y estimación de 2021 de la entidad local.

✳ Los datos de Alboraia/Alboraya de gasto computable de 2019 no recogen el efecto de sentencias imputadas a dicho año, que están incluidas erróneamente en el gasto computable de 2020. Por tanto, en 2021 el gasto computable crece con respecto al 2020.

Los datos de Arcos de la Frontera y Los Barrios no son correctos porque no recogen el efecto de sentencias según se indicó en el gráfico 8.

**GRÁFICO 10 EVOLUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO DE LAS CC. LL. CON RIESGOS 2012 – 2020 Y ESTIMACIÓN AIREF 2021-2022**

**PORCENTAJE DE DEUDA SOBRE INGRESOS CORRIENTES**



# 4 ORIENTACIONES DE BUENAS PRÁCTICAS

La mejora apreciada a partir de 2021 en la situación sanitaria y económica está teniendo su reflejo en los ingresos locales. Por otra parte, el actual contexto de suspensión de las reglas fiscales y la posibilidad de financiar gasto con cargo a ahorros de ejercicios anteriores permiten un incremento del gasto, orientado a facilitar la superación de la actual situación, así como a la cobertura de las deficiencias advertidas estos años, principalmente en los sectores y servicios públicos de competencia local más afectados por la pandemia.

En el escenario de cumplimiento de reglas fiscales la expansión del gasto local se veía limitada por la regla de gasto. En el contexto actual de superación de la crisis económica y sanitaria, no deben obviarse los principios generales de buena gestión, de forma que el crecimiento del gasto debe orientarse a garantizar la eficiencia y calidad de los proyectos en que se materialice a fin de asegurar que los márgenes fiscales actuales se aplican a beneficios de futuro.

Por ello, en el ámbito de las buenas prácticas que han de regir la gestión de todas las AA.PP., la AIReF incide en la necesidad de que estas CC.LL. planteen, en el actual contexto extraordinario, una estrategia de gasto adecuada que garantice la aplicación eficiente y de calidad del mismo.

Por tanto, **la AIReF efectúa la siguiente orientación de buenas prácticas a cada una de las grandes entidades locales analizadas en este informe**:

1. **Que cuenten con una planificación estratégica de medio plazo que garantice la eficiencia y calidad de los proyectos en que se materialice la expansión del gasto prevista para 2021 y 2022, al tiempo que analice las implicaciones futuras de su consolidación.**

La presidenta de la AIReF

Cristina Herrero Sánchez