

EL EQUILIBRIO FINANCIERO EN LOS AYUNTAMIENTOS

Departamento de Estadísticas y Estudios
O.A. Gestión Tributaria del Ayuntamiento de Málaga

Mayo de 2022

ÍNDICE

- 1. Introducción**
- 2. La estabilidad presupuestaria**
- 3. El resultado presupuestario**
- 4. La deuda viva**
- 5. Algunas conclusiones generales a la vista de los datos**
- 6. Uso de los remanentes, regla de gasto y ayudas extraordinarias:
negociaciones y acuerdos.**
- 7. Fuentes consultadas**

1. INTRODUCCIÓN

La ciudadanía demanda de forma creciente la prestación de más y mejores servicios a las Administraciones Públicas y, de entre todas, la más cercana es la municipal. Aunque pueda resultar evidente, se hace necesario continuar reforzando la idea de que no es posible la prestación de los servicios públicos sin una adecuada financiación.

Una de las históricas problemáticas de la financiación de las Entidades Locales se origina por el tratamiento legislativo que recibe puesto que, a pesar de lo establecido en la Constitución, se las suele posicionar en un escalón inferior, como administración inferior o de menor rango, y subordinándolas a la financiación del propio Estado y sobre todo a la de las Comunidades Autónomas.

Como se pondrá en evidencia en este estudio, a pesar de la tutela financiera a la que se encuentran sometidas, el comportamiento de las Entidades Locales lleva años siendo ejemplar en el cumplimiento de sus obligaciones presupuestarias, contribuyendo significativamente a alcanzar los objetivos del conjunto de Administraciones Públicas.

La gestión de los responsables municipales debe ir encaminada a la búsqueda del **equilibrio financiero**, por cuanto la pérdida del mismo afectará a la liquidez y, finalmente, a la solvencia de la propia Entidad local, generando la posibilidad de que no pueda hacer frente a sus obligaciones económicas futuras, comprometiendo en consecuencia su sostenibilidad financiera. Este razonable planteamiento se convierte en obligación legal con las reformas normativas que entraron en vigor a partir de 2011, y provoca que sean los ayuntamientos los que realicen el mayor esfuerzo en la búsqueda de tal equilibrio y en la reducción de la deuda.

En este informe se presentarán los principales datos para estudiar algunas de las claves del equilibrio financiero. Se analizará tanto el **superávit** (por un lado el “resultado presupuestario” total y por otro el “equilibrio/superávit” entendido como el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria) como la **deuda viva** de una muestra representativa de ayuntamientos.

La cuestión del superávit de los ayuntamientos se ha convertido en un tema de actualidad, especialmente por el destino que las Entidades Locales pueden darle en situaciones excepcionales como la que se ha producido (y sigue produciéndose): crisis sanitaria por la pandemia del Covid-19 y sus graves consecuencias económicas.

Para analizar los problemas de destinar libremente el empleo del superávit de los Entes Locales es preciso referirnos a la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) y conocer sus orígenes, fines y consecuencias.

El proceso de consolidación fiscal y reducción de la deuda pública que posibilitó la entrada de España en la Unión económica y monetaria europea fue el inicio de un largo período de crecimiento de la economía española, hasta el año 2008. A partir de este ejercicio, se inicia una crisis económica muy severa en el ámbito europeo, con efectos agravados en la economía española. El significativo deterioro de nuestras finanzas públicas llevó a realizar un fuerte ajuste para recuperar la senda del equilibrio presupuestario y cumplir los compromisos de España con la Unión Europea (en 2009 el déficit de nuestras Administraciones Públicas era del 11,2 % del Producto Interior Bruto).

La situación económica aconsejaba reformas y aplicar una política fiscal contundente. De este modo, en septiembre de 2011 se llegó a reformar el artículo 135 de la Constitución Española (limitando el déficit público de carácter estructural y la deuda pública al valor de referencia del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) y a la posterior aprobación de la citada LOEPSF en abril de 2012.

Esta Ley Orgánica, regula la regla de gasto de aplicación a los tres niveles de la Administración Pública. Con la LOEPSF, las Administraciones Públicas no pueden aumentar su gasto por encima de la tasa de crecimiento de referencia del Producto Interior Bruto. Además, se dispone que cuando se obtengan mayores ingresos de los previstos, éstos no se destinen a financiar nuevos gastos, sino que se consignent a reducir el endeudamiento.

La disposición adicional sexta de la Ley permitió (desde el 2014) a las Corporaciones Locales que presentaran superávit y remanente de tesorería para gastos generales positivo, destinar su superávit a realizar inversiones financieramente sostenibles (con ciertas restricciones¹), no computando el gasto en estas inversiones a efectos de la aplicación de la regla definida en la LOEPSF, aunque sí a efectos del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

Con el mandato de destinar el superávit alcanzado por Estado, Comunidades Autónomas (CCAA) y Corporaciones Locales, a la reducción del nivel de endeudamiento neto, un gran número de Entidades Locales (EELL) han conseguido en los últimos ejercicios una reducción considerable de su nivel de deuda pública, y el saneamiento financiero. Esta restricción de la LOEPSF en el uso de los “ahorros” de cada entidad (se puede decir que el remanente es a lo público lo que el fondo de maniobra es a lo privado) viene siendo cuestionado por los dirigentes de las Corporaciones Locales con especial énfasis tras la crisis sanitaria provocada por el Covid-19. La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) ha reivindicado continuamente flexibilizar estas limitaciones.

La nueva situación económica y social derivada de la pandemia ha recomendado que el ahorro generado por las Administraciones Locales pueda aplicarse a la prevención y lucha contra las consecuencias de la crisis originada por el Covid-19 o por cualquier otra situación análoga que lleve consigo una fuerte crisis económica (guerra de Ucrania, escalada de precios, etc.). Es el único recurso disponible (sin dotación presupuestaria) para atender los gastos que situaciones extraordinarias pueden originar.

Lo hasta ahora manifestado queda respaldado por el cuadro que se muestra a continuación, elaborado con datos de la web de la Intervención General del Estado (IGAE), que pone de manifiesto que las EELL son, el primer nivel de Administración Pública que gracias al esfuerzo de consolidación presupuestaria y a la positiva evolución del ciclo económico, logra presentar superávit en sus cuentas, contribuyendo decisivamente, como se ha dicho, al cumplimiento del objetivo conjunto de las Administraciones Públicas.

¹ También deberán presentar un nivel de deuda pública inferior al límite a partir del cual está prohibido el recurso al endeudamiento y un período medio de pago a proveedores que no supera el plazo máximo de pago establecido en la normativa de medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

Déficit de las Administraciones Públicas (millones de euros)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Administración Central	-30.166	-27.987	-21.849	-16.966	-18.750	-86.351	-73.431
Administración Regional	-18.861	-9.491	-4.165	-3.287	-7.337	-2.427	-334
Administración Local	4.645	6.986	6.733	6.339	3.831	2.922	3.271
Fondos Seguridad Social	-12.853	-17.401	-16.775	-17.310	-15.860	-29.344	-12.325
TOTAL ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	-57.235	-47.893	-36.056	-31.224	-38.116	-115.200	-82.819

Una vez situada en su contexto el actual debate sobre destino del superávit en las EELL, continuaremos analizando las cifras conseguidas en una muestra representativa de ayuntamientos (las 6 ciudades con mayor población de España y las ocho capitales andaluzas) en los últimos años. Para ello, como indicamos al comienzo, distinguiremos dos magnitudes para evidenciar la situación de superávit en una Entidad Local, por un lado el “**resultado presupuestario**” total y por otro el “**equilibrio/superávit**” entendido como el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. Posteriormente definiremos el concepto de “**deuda viva**” y mostraremos la evolución anual de esta variable en dichos ayuntamientos. A este respecto, podemos adelantar que los ayuntamientos españoles han tenido un comportamiento sobresaliente reduciendo considerablemente la deuda en los últimos años.

2. LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

Se define la situación de estabilidad presupuestaria como el equilibrio o **superávit** de una entidad local, medido como la **capacidad de financiación** en términos de Contabilidad Nacional. Es decir, que sus ingresos sean iguales o mayores a sus gastos en todos los conceptos, salvo en las operaciones financieras (deudas e inversiones en activos financieros).

La estabilidad presupuestaria se determina a partir de los presupuestos de la Entidad Local, incluidas sus modificaciones, que figuran en la liquidación de los mismos.

Para su cálculo, se determinará la diferencia entre los **ingresos no financieros** (capítulos 1 a 7 del presupuesto de ingresos) y los **gastos no financieros** (capítulos 1 a 7 del presupuesto de gastos).

Calculada esta cantidad, se realizan determinados **ajustes**, obteniendo así la determinación de la posición de estabilidad, pudiendo resultar en capacidad de financiación (en caso de ser positiva), en equilibrio, o en necesidad de financiación (en caso de ser negativa).

Los ajustes son consecuencia de que determinados criterios de contabilización difieren entre la forma de registro de los ingresos y gastos presupuestarios y la Contabilidad Nacional, entre otros, por la aplicación del principio de devengo.

A continuación mostraremos la información remitida por las EELL en relación con el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y regla de gasto. Se trata, en concreto, del importe de sus saldos no financieros que aparece en la sección “*Central de*”

Información/Seguimiento de la Ley De Estabilidad Presupuestaria” de la web del Ministerio de Hacienda.

A la vista de los datos, hay que subrayar que las EELL presentan globalmente una buena situación financiera. La evolución ha sido positiva para el sector en el periodo 2011-2017 (salvo un ligero estancamiento en 2014 y 2015) y, aunque se aprecia un cambio de tendencia a partir de 2018, el resultado presupuestario continúa mostrando valores positivos. En el periodo 2011-2020, con criterios presupuestarios (sin considerar ajustes de contabilidad nacional), se ha pasado de una situación de saldos no financieros negativos (-664,1 millones de euros en 2011) a otra de saldos positivos +4.675,03 en 2020.

Si consideramos, por su importancia, a los municipios incluidos en el modelo de cesión de impuestos estatales² hay que destacar que han pasado de 57 a 14 las entidades con saldos no financieros negativos entre 2011 y 2020. Por otro lado, el número de municipios de este grupo que presentan saldos no financieros positivos en ese periodo ha aumentado de 33 a 85, incrementando los importes de 544,0 millones de euros a 1.762,9 millones entre 2011 y 2020 (aunque cabe resaltar el descenso de estos saldos positivos en un 52,8% desde el máximo de 2017 de 3.731,6 millones).

2.1. Las seis grandes ciudades españolas

Nos circunscribimos a continuación a los ayuntamientos de las seis ciudades españolas con mayor población (más de 500.000 habitantes): Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza y Málaga.

Se realizará en primer lugar la comparación de los importes de los saldos por operaciones no financieras según criterios presupuestarios (capítulos 1 a 7 de ingresos y gastos no financieros) sin considerar ajustes de contabilidad nacional:

euros	2016	2017	2018	2019	2020
Madrid	1.086.606.417,00	1.312.265.882,27	1.153.609.191,87	690.734.524,39	197.953.951,54
Barcelona	67.013.948,08	79.880.955,34	63.372.184,52	115.783.962,75	126.891.858,9
Valencia	119.917.655,99	160.664.894,94	133.134.695,93	97.585.807,84	109.638.774,18
Sevilla	89.393.680,91	133.368.585,20	79.410.007,24	110.568.740,93	-3.861.145,43
Zaragoza	99.983.785,03	86.394.547,19	102.114.401,76	111.838.206,12	-21.682.387,87
Málaga	97.966.639,12	82.333.461,29	95.345.974,59	72.494.876,74	60.700.713,76

La información corresponde a los datos de la entidad principal y sus dependientes sectorizados como Administración Pública.

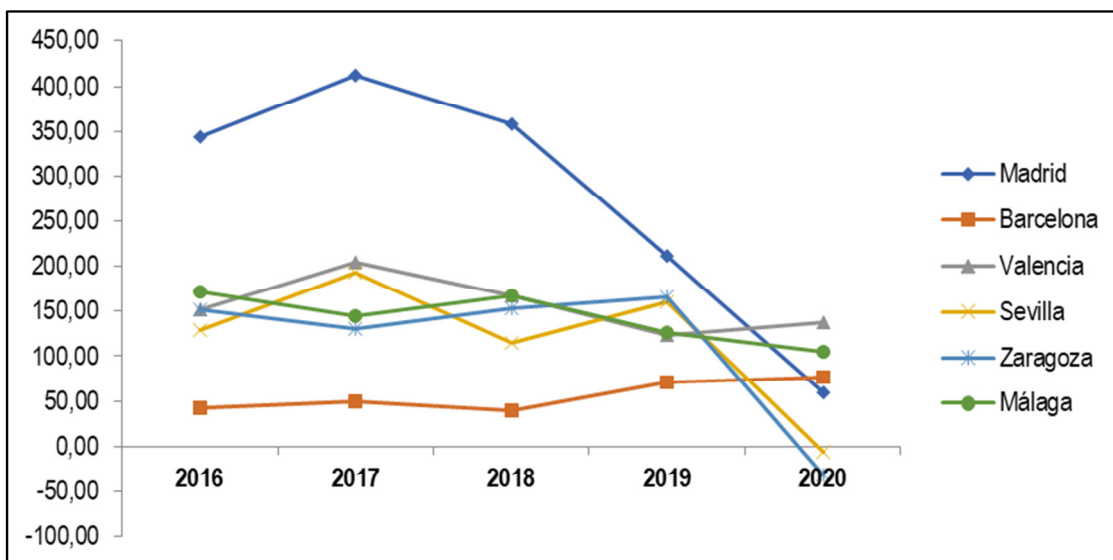
En términos per cápita:

Euros por habitante	2016	2017	2018	2019	2020
Madrid	343,26	412,28	357,89	211,48	59,36
Barcelona	41,66	49,28	39,11	70,74	76,25
Valencia	151,76	203,94	168,22	122,86	137,01

² Participación de los ayuntamientos en los tributos del Estado (modelo de cesión): Municipios de población igual o superior a 75.000 habitantes o que son capitales de provincia o de comunidad autónoma.

Sevilla	129,45	193,45	115,30	160,57	-5,58
Zaragoza	151,24	129,93	153,12	165,69	-31,80
Málaga	172,17	144,70	166,97	126,15	104,94

Se han utilizado las poblaciones oficiales de cada año (INE)



Dentro de este grupo de ciudades, destacan las cifras de Madrid especialmente en estos años, con un significativo descenso en los mismos. Barcelona presenta los saldos *per cápita* más bajos hasta 2019. En 2020 bajan Madrid, Sevilla (importe negativo), Zaragoza y Málaga, y suben Barcelona y Valencia.

El Ayuntamiento de Málaga presenta una cierta estabilidad en los importes de superávit por habitante en este periodo.

2.2. Las ocho capitales andalzas

Exponemos a continuación los saldos por operaciones no financieras sin considerar ajustes de contabilidad nacional para los ayuntamientos de las ocho capitales andalzas:

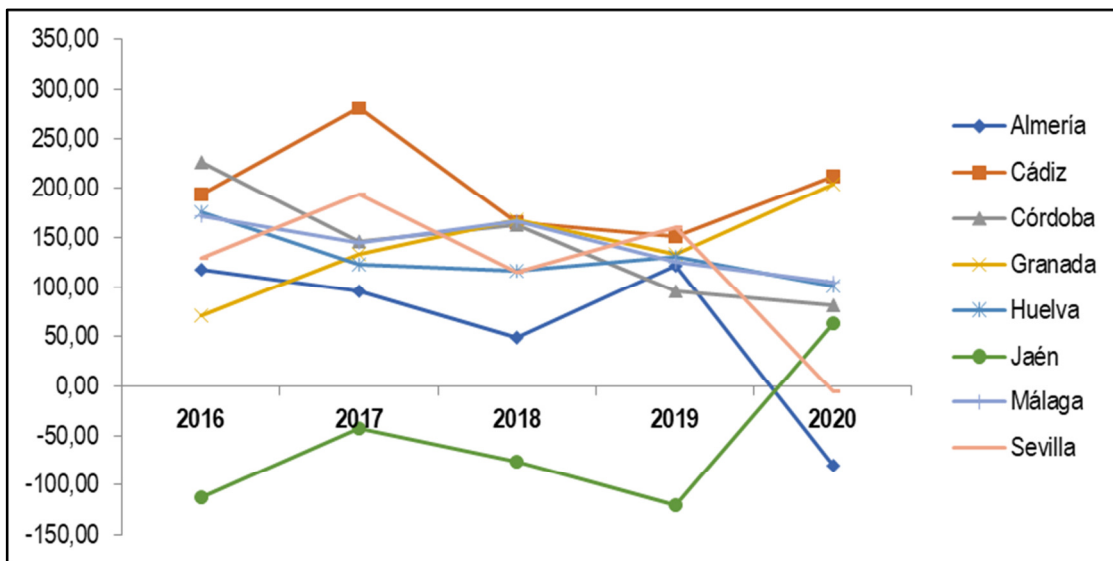
euros	2016	2017	2018	2019	2020
Almería	22.975.503,55	18.706.079,78	9.677.223,62	24.048.230,47	-16.129.398,33
Cádiz	23.016.755,08	33.193.800,07	19.383.527,93	17.527.457,76	24.558.082,72
Córdoba	73.796.066,63	47.790.024,84	53.096.091,53	31.367.921,81	26.540.989,70
Granada	16.801.424,34	31.091.913,96	38.960.004,87	30.916.132,29	47.898.627,41
Huelva	25.544.497,05	17.934.363,29	16.858.316,75	18.704.771,41	14.594.304,91
Jaén	-12.917.710,90	-4.871.224,73	-8.582.007,80	-13.563.495,83	7.197.708,23
Málaga	97.966.639,12	82.333.461,29	95.345.974,59	72.494.876,74	60.700.713,76
Sevilla	89.393.680,91	133.368.585,20	79.410.007,24	110.568.740,93	-386.1145,43

La información corresponde a los datos de la entidad principal y sus dependientes sectorizados como Administración Pública.

Esos importes, calculados en función de la población de cada ciudad, se traducen a la siguiente evolución:

Euros por habitante	2016	2017	2018	2019	2020
Almería	118,12	95,74	49,16	121,13	-80,12
Cádiz	193,55	281,19	165,70	151,06	212,74
Córdoba	225,95	146,63	163,02	96,31	81,40
Granada	71,57	133,57	167,78	132,99	205,00
Huelva	175,60	123,59	116,86	130,20	101,46
Jaén	-112,66	-42,64	-75,64	-120,03	63,83
Málaga	172,17	144,70	166,97	126,15	104,94
Sevilla	129,45	193,45	115,30	160,57	-5,58

Se han utilizado las poblaciones oficiales de cada año (INE)



Lo más destacado sin lugar a duda es el déficit continuado de Jaén durante el periodo 2015-2019.

3. EL RESULTADO PRESUPUESTARIO

El resultado presupuestario forma parte del estado de liquidación del presupuesto y es la diferencia entre la **totalidad de los derechos reconocidos netos** en el ejercicio y las **obligaciones reconocidas netas** en el mismo periodo. En consecuencia, refleja el **superávit/déficit** del ejercicio de la Entidad Local.

El Resultado presupuestario es un primer indicador de capacidad o solvencia financiera de las Administraciones Locales a corto plazo y como decimos se calcula por diferencia entre los derechos reconocidos netos y las obligaciones reconocidas netas, de acuerdo con el modelo definido en el Plan General de Contabilidad Pública Adaptado a la Administración Local, que ofrece la información con el desglose que se muestra a continuación:

ESTADO DE LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO

EJERCICIO

III. RESULTADO PRESUPUESTARIO

CONCEPTOS	DERECHOS RECONOCIDOS NETOS	OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS	AJUSTES	RESULTADO PRESUPUESTARIO
a. Operaciones corrientes		
b. Otras operaciones no financieras		
1. Total operaciones no financieras (a+b)		
2. Activos financieros		
3. Pasivos financieros		
RESULTADO PRESUPUESTARIO DEL EJERCICIO
AJUSTES:				
4. Créditos gastados financiados con remanente de tesorería para gastos generales	
5. Desviaciones de financiación negativas del ejercicio	
6. Desviaciones de financiación positivas del ejercicio	
RESULTADO PRESUPUESTARIO AJUSTADO

Las *operaciones no financieras* representan los derechos reconocidos netos y las obligaciones reconocidas netas imputadas a los capítulos 1 a 7 del presupuesto.

Los *activos financieros* representan los derechos reconocidos netos y las obligaciones reconocidas netas imputadas al capítulo 8 del presupuesto.

Los *pasivos financieros* representan los derechos reconocidos netos y las obligaciones reconocidas netas imputadas al capítulo 9 del Presupuesto.

El Resultado presupuestario deberá **ajustarse**, en su caso, en función de las obligaciones financiadas con el remanente de tesorería para gastos generales y las desviaciones de financiación del ejercicio derivadas de los gastos con financiación afectada.

La información base con la que se han elaborado los comparativos que se muestran a continuación proceden del **Portal Rendición de Cuentas**, una iniciativa liderada por el Tribunal de Cuentas -con la participación de varias Cámaras de Cuentas autonómicas- para facilitar la rendición de cuentas de las EELL y permitir a los ciudadanos tener acceso a la información y conocer la gestión desarrollada.

3.1. Las seis grandes ciudades españolas

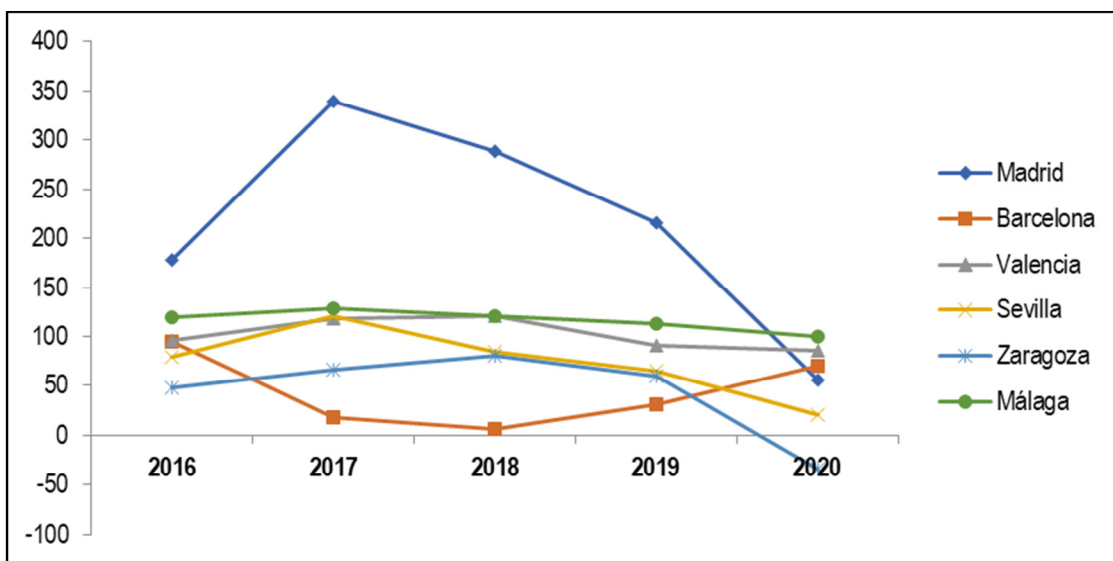
a) El **resultado presupuestario ajustado** de los grandes ayuntamientos en los últimos tres años con información disponible se muestra a continuación:

euros	2016	2017	2018	2019	2020
Madrid	564.413.220,13	1.080.917.040,58	929.856.146,88	704.307.764,81	185.565.153,04
Barcelona	151.829.983,56	28.609.084,67	11.039.041,31	51.103.758,98	117.306.225,16
Valencia	76.094.962,59	93.198.115,20	95.965.510,49	72.312.269,25	68.013.634,74
Sevilla	54.300.785,67	83.337.392,38	57.907.687,55	44.971.207,93	13.958.051,80
Zaragoza	32.026.728,14	43.499.931,82	54.010.689,51	39.906.340,09	-23.506.526,42
Málaga	67.662.420,52	72.795.882,74	68.628.395,52	65.010.552,63	57.686.830,38

b) El **superávit por habitante**³, que es un indicador que distribuye el resultado presupuestario ajustado entre el número de habitantes de la entidad, y permite comparar esta magnitud entre entidades territoriales que tienen distinta población, es el siguiente:

euros por habitante	2016	2017	2018	2019	2020
Madrid	178,30	339,59	288,48	215,64	55,65
Barcelona	94,38	17,65	6,81	31,22	70,49
Valencia	96,30	118,30	121,26	91,04	84,99
Sevilla	78,63	120,88	84,08	65,31	20,19
Zaragoza	48,44	65,42	80,99	59,12	-34,47
Málaga	118,91	127,94	120,18	113,13	99,72

Se han utilizado las poblaciones oficiales de cada año (INE)



En el periodo 2016-2019 Madrid y Málaga presentan los datos más positivos. En 2020 bajan los superávits de la mayoría de estas ciudades, e incluso Zaragoza tiene un resultado negativo (el único caso para estas ciudades en el periodo considerado).

c) El **detalle individual** en el que se aprecian las partidas implicadas en el cálculo del resultado presupuestario ajustado en cada ayuntamiento (año 2020) para cada una de las ciudades comparadas es el que sigue:

Madrid	Derechos reconocidos netos	Obligaciones reconocidas netas	RESULTADO PRESUPUESTARIO
Operaciones corrientes	4.753.758.216,40	3.932.938.661,87	820.819.554,53
Operaciones de capital	5.192.435,37	690.854.573,48	-685.662.138,11
Activos financieros	434.506,42	13.299.960,00	-12.865.453,58
Pasivos financieros	0,00	256.058.697,91	-256.058.697,91
RESULTADO PRESUPUESTARIO DEL EJERCICIO			-133.766.735,07
AJUSTES			

³ Indicador establecido por las Instrucciones de Contabilidad para la Administración Local (ICAL)

<i>Créditos gastados financiados con remanente de tesorería para gastos generales</i>	322.138.785,47
<i>Desviaciones de financiación negativas del ejercicio</i>	4.734.953,91
<i>Desviaciones de financiación positivas del ejercicio</i>	-7.541.851,27
RESULTADO PRESUPUESTARIO AJUSTADO	185.565.153,04

Barcelona	Derechos reconocidos netos	Obligaciones reconocidas netas	RESULTADO PRESUPUESTARIO
Operaciones corrientes	2.758.156.324,88	2.332.019.663,90	426.136.660,98
Operaciones de capital	18.384.925,83	315.823.513,96	-297.438.588,13
Activos financieros	0,00	19.799.393,47	-19.799.393,47
Pasivos financieros	101.636.218,05	82.873.549,02	18.762.669,03
RESULTADO PRESUPUESTARIO DEL EJERCICIO			127.661.348,41
AJUSTES			
<i>Créditos gastados financiados con remanente de tesorería para gastos generales</i>			1.880.980,29
<i>Desviaciones de financiación negativas del ejercicio</i>			8.785.332,60
<i>Desviaciones de financiación positivas del ejercicio</i>			-21.021.436,14
RESULTADO PRESUPUESTARIO AJUSTADO			117.306.225,16

Valencia	Derechos reconocidos netos	Obligaciones reconocidas netas	RESULTADO PRESUPUESTARIO
Operaciones corrientes	876.998.171,99	705.093.645,33	171.904.526,66
Operaciones de capital	17.213.073,71	84.369.979,44	-67.156.905,73
Activos financieros	370.488,15	10.216.546,63	-9.846.058,48
Pasivos financieros	33.999.999,76	107.566.860,92	-73.566.861,16
RESULTADO PRESUPUESTARIO DEL EJERCICIO			21.334.701,29
AJUSTES			
<i>Créditos gastados financiados con remanente de tesorería para gastos generales</i>			69.874.632,47
<i>Desviaciones de financiación negativas del ejercicio</i>			21.523.204,62
<i>Desviaciones de financiación positivas del ejercicio</i>			-44.718.903,64
RESULTADO PRESUPUESTARIO AJUSTADO			68.013.634,74

Sevilla	Derechos reconocidos netos	Obligaciones reconocidas netas	RESULTADO PRESUPUESTARIO
Operaciones corrientes	780.332.133,48	717.068.403,38	63.263.730,10
Operaciones de capital	-660.045,81	45.264.395,89	-45.924.441,70
Activos financieros	7.177.925,79	13.462.424,81	-6.284.499,02
Pasivos financieros	23.427.326,11	34.440.697,18	-11.013.371,07
RESULTADO PRESUPUESTARIO DEL EJERCICIO			41.418,31
AJUSTES			
<i>Créditos gastados financiados con remanente de tesorería para gastos generales</i>			2.950.434,87
<i>Desviaciones de financiación negativas del ejercicio</i>			51.954.461,89
<i>Desviaciones de financiación positivas del ejercicio</i>			-40.988.263,27
RESULTADO PRESUPUESTARIO AJUSTADO			13.958.051,80

Zaragoza	Derechos reconocidos netos	Obligaciones reconocidas netas	RESULTADO PRESUPUESTARIO
Operaciones corrientes	712.963.330,37	701.427.076,14	11.536.254,23
Operaciones de capital	418.588,30	35.382.845,67	-34.964.257,37
Activos financieros	61.542,04	20.623.634,60	-20.562.092,56
Pasivos financieros	25.443.439,04	45.511.686,44	-20.068.247,40
RESULTADO PRESUPUESTARIO DEL EJERCICIO			-64.058.343,10
AJUSTES			
<i>Créditos gastados financiados con remanente de tesorería para gastos generales</i>			39.241.566,11
<i>Desviaciones de financiación negativas del ejercicio</i>			3.290.829,21
<i>Desviaciones de financiación positivas del ejercicio</i>			-1.980.578,64
RESULTADO PRESUPUESTARIO AJUSTADO			-23.506.526,42

Málaga	Derechos reconocidos netos	Obligaciones reconocidas netas	RESULTADO PRESUPUESTARIO
Operaciones corrientes	610.637.034,83	538.391.026,77	72.246.008,06
Operaciones de capital	828.811,93	34.279.002,43	-33.450.190,50
Activos financieros	3.133.693,14	2.965.798,36	167.894,78
Pasivos financieros	0,00	32.841.723,83	-32.841.723,83
RESULTADO PRESUPUESTARIO DEL EJERCICIO			6.121.988,51
AJUSTES			
<i>Créditos gastados financiados con remanente de tesorería para gastos generales</i>			35.057.876,20
<i>Desviaciones de financiación negativas del ejercicio</i>			26.664.794,03
<i>Desviaciones de financiación positivas del ejercicio</i>			-10.157.828,36
RESULTADO PRESUPUESTARIO AJUSTADO			57.686.830,38

3.2. Las ocho capitales andaluzas

a) El **resultado presupuestario ajustado** en los ocho ayuntamientos de las capitales andaluzas es el siguiente:

euros	2016	2017	2018	2019	2020
Almería	16.591.145,44	14.157.182,61	38.217.667,32	18.232.172,11	14.293.504,16
Cádiz	4.671.161,54	*	12.282.746,93	1.647.028,63	*
Córdoba	23.310.546,91	28.830.583,46	39.450.188,28	34.103.674,73	34.502.912,11
Granada	-5.294.077,35	37.766.738,23	10.273.774,00	9.438.700,74	8.979.689,25
Huelva	8.774.937,65	5.395.490,11	-1.060.445,53	10.544.648,87	15.999.335,52
Jaén	*	*	*	*	*
Málaga	67.662.420,52	72.795.882,74	68.628.395,52	65.010.552,63	57.686.830,38
Sevilla	54.300.785,67	83.337.392,38	57.907.687,55	44.971.207,93	13.958.051,80

* El ayuntamiento no ha enviado la Cuenta General

b) **Superávit por habitante:**

euros por habitante	2016	2017	2018	2019	2020
Almería	85,29	72,46	194,15	91,83	71,00

Cádiz	39,28	*	105,00	14,20	*
Córdoba	71,37	88,46	121,12	104,71	105,82
Granada	-22,55	162,25	44,24	40,60	38,43
Huelva	60,32	37,18	-7,35	73,40	111,23
Jaén	*	*	*	*	*
Málaga	118,91	127,94	120,18	113,13	99,72
Sevilla	78,63	120,88	84,08	65,31	20,19

Se han utilizado las poblaciones oficiales de cada año (INE)

En este periodo solo se dan dos casos puntuales de déficit (Granada 2016 y Huelva 2018).
Málaga y Córdoba presentan una cierta estabilidad en las cifras de estos años.
Jaén no ha enviado información en este periodo.

c) **Detalle individual** en el que se aprecian las partidas consideradas para calcular el resultado presupuestario ajustado en cada ayuntamiento (año 2020):

Almería	Derechos reconocidos netos	Obligaciones reconocidas netas	RESULTADO PRESUPUESTARIO
Operaciones corrientes	170.448.299,29	161.258.991,20	9.189.308,09
Operaciones de capital	2.135.263,00	28.254.290,82	-26.119.027,82
Activos financieros	131.604,00	131.604,00	0,00
Pasivos financieros	9.975.000,00	11.049.471,73	-1.074.471,73
RESULTADO PRESUPUESTARIO DEL EJERCICIO			-18.004.191,46
AJUSTES			
<i>Créditos gastados financiados con remanente de tesorería para gastos generales</i>			24.020.715,51
<i>Desviaciones de financiación negativas del ejercicio</i>			18.414.542,56
<i>Desviaciones de financiación positivas del ejercicio</i>			-10.137.562,45
RESULTADO PRESUPUESTARIO AJUSTADO			14.293.504,16

Córdoba	Derechos reconocidos netos	Obligaciones reconocidas netas	RESULTADO PRESUPUESTARIO
Operaciones corrientes	273.490.162,27	226.815.907,24	46.674.255,03
Operaciones de capital	402.041,00	15.996.427,60	-15.594.386,60
Activos financieros	77.558,64	94.192,56	-16.633,92
Pasivos financieros	21.000.000,00	20.379.444,65	620.555,35
RESULTADO PRESUPUESTARIO DEL EJERCICIO			31.683.789,86
AJUSTES			
<i>Créditos gastados financiados con remanente de tesorería para gastos generales</i>			1.501.606,44
<i>Desviaciones de financiación negativas del ejercicio</i>			37.788.766,46
<i>Desviaciones de financiación positivas del ejercicio</i>			-36.471.250,65
RESULTADO PRESUPUESTARIO AJUSTADO			34.502.912,11

Granada	Derechos reconocidos netos	Obligaciones reconocidas netas	RESULTADO PRESUPUESTARIO
Operaciones corrientes	275.364.361,50	249.541.303,67	25.823.057,83
Operaciones de capital	25.576.567,43	5.484.791,76	20.091.775,67

Activos financieros	411.900,00	411.900,00	0,00
Pasivos financieros	0,00	14.974.111,66	-14.974.111,66
RESULTADO PRESUPUESTARIO DEL EJERCICIO			30.940.721,84
AJUSTES			
<i>Créditos gastados financiados con remanente de tesorería para gastos generales</i>			0,00
<i>Desviaciones de financiación negativas del ejercicio</i>			12.171.264,80
<i>Desviaciones de financiación positivas del ejercicio</i>			-34.132.297,39
RESULTADO PRESUPUESTARIO AJUSTADO			8.979.689,25

<i>Huelva</i>	Derechos reconocidos netos	Obligaciones reconocidas netas	RESULTADO PRESUPUESTARIO
Operaciones corrientes	130.419.775,16	106.434.006,65	23.985.768,51
Operaciones de capital	2.895.689,80	11.258.206,23	-8.362.516,43
Activos financieros	322.000,00	322.000,00	0,00
Pasivos financieros	0,00	6.081.706,94	-6.081.706,94
RESULTADO PRESUPUESTARIO DEL EJERCICIO			9.541.545,14
AJUSTES			
<i>Créditos gastados financiados con remanente de tesorería para gastos generales</i>			0,00
<i>Desviaciones de financiación negativas del ejercicio</i>			13.643.520,69
<i>Desviaciones de financiación positivas del ejercicio</i>			-7.185.730,31
RESULTADO PRESUPUESTARIO AJUSTADO			15.999.335,52

Cádiz y Jaén no han presentado su Cuenta General correspondiente al ejercicio 2020. El detalle de Sevilla y Málaga aparece en el apartado de las seis ciudades españolas con mayor población.

4. LA DEUDA VIVA

El Reglamento (CE) nº 479/2009 del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en el caso de déficit excesivo, establece: “*Por deuda pública se entenderá el valor nominal total de las obligaciones brutas del sector administraciones públicas, pendientes a final de año, a excepción de las obligaciones representadas por activos financieros que estén en manos del sector administraciones públicas*”.

La deuda pública estará por tanto constituida por las obligaciones de las administraciones públicas en las categorías siguientes: efectivo y depósitos, títulos de deuda y préstamos.

Los datos que a continuación se presentan muestran la información de la deuda viva a 31 de diciembre de los ayuntamientos seleccionados. Esta información se publica anualmente en la web del Ministerio de Hacienda y se elabora a partir de la información remitida por el Banco de España.

Antes de que estallara la emergencia sanitaria del Covid-19, a cierre de 2019, la deuda de las EELL rondaba los 23.236 millones de euros, un 10% menos que un año antes y un 47% más baja con respecto a 2012, cuando el pasivo de los municipios tocó máximos históricos y rebasó la barrera de los 40.000 millones. El volumen de deuda acumulado a finales de 2019 supone el

nivel más bajo en 16 años, según los datos publicados el 30 de junio de 2020 por el Ministerio de Hacienda.

4.1. Las seis grandes ciudades españolas

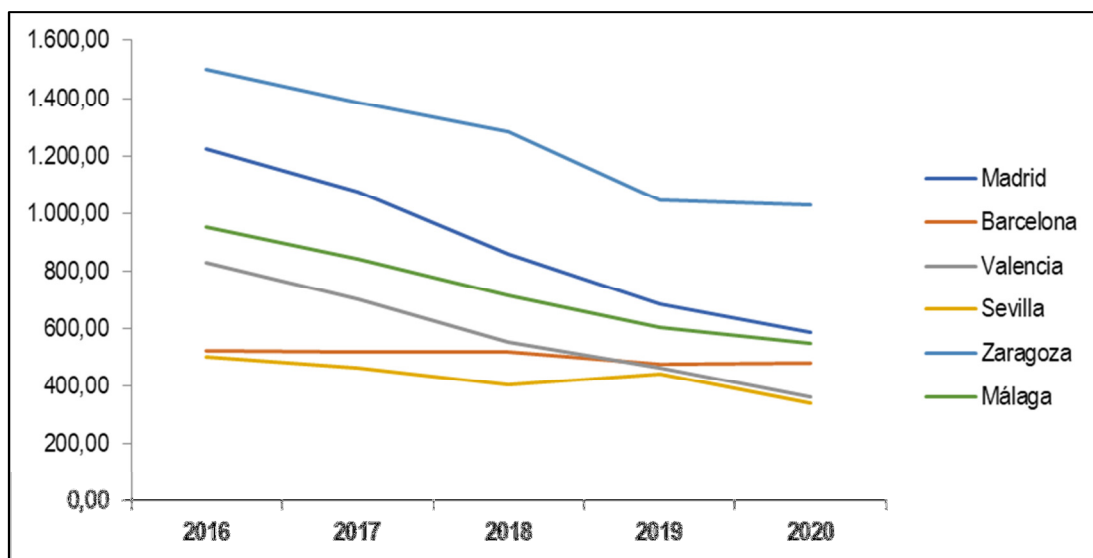
Con los datos disponibles, estos son los importes (en miles de euros) de la **deuda viva a 31 de diciembre** de los últimos 5 años:

	2016	2017	2018	2019	2020
Madrid	3.868.017	3.423.493	2.761.694	2.232.571	1.950.494
Barcelona	840.000	839.000	837.468	781.736	801.480
Valencia	656.000	552.091	438.967	367.431	290.411
Sevilla	347.000	321.000	279.282	305.640	236.746
Zaragoza	990.835	921.984	855.284	705.613	700.987
Málaga	542.137	479.600	408.180	348.173	316.884

Y estos los importes por habitante (en euros):

	2016	2017	2018	2019	2020
Madrid	1.221,91	1.075,56	856,78	683,55	584,90
Barcelona	522,15	517,64	516,85	477,61	481,61
Valencia	830,17	700,79	554,66	462,59	362,92
Sevilla	502,49	465,60	405,51	443,86	342,42
Zaragoza	1.498,75	1.386,57	1.282,52	1.045,36	1028,03
Málaga	952,77	842,88	714,82	605,88	547,81

Se han utilizado las poblaciones oficiales de cada año (INE)



Por último, presentamos en este cuadro el porcentaje de variación de la deuda en el periodo considerado, ordenando los ayuntamientos en función del mayor o menor grado de variación en los importes de la deuda.

1	Valencia	-56,3%
---	----------	--------

2	Madrid	-52.1%
3	Málaga	-42,5%
4	Sevilla	-31,9%
5	Zaragoza	-31,4%
6	Barcelona	-7,8%

Se puede observar como las seis grandes ciudades españolas han disminuido de manera considerable la deuda en los últimos años. El ayuntamiento de Valencia está a la cabeza en cuanto a reducción de deuda seguido por los ayuntamientos de Madrid y Málaga, todos ellos con unos porcentajes de reducción por encima de 40%.

4.2. Las ocho capitales andaluzas

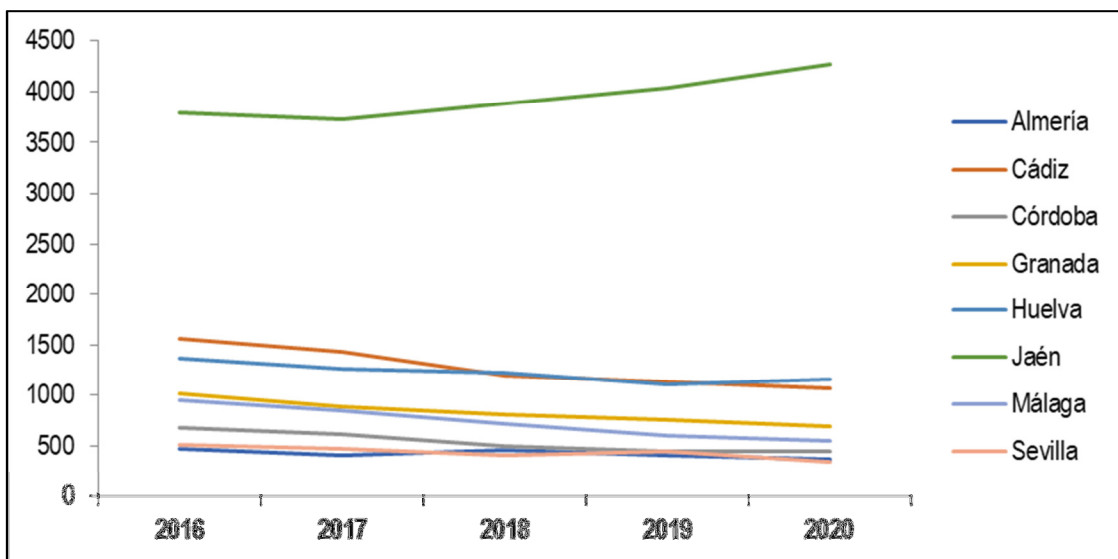
Con los datos disponibles, estos son los importes (en miles de euros) de la **deuda viva a 31 de diciembre** de los últimos 5 años:

	2016	2017	2018	2019	2020
Almería	90.186	79.784	90.536	80.213	74.761
Cádiz	184.837	169.310	139.531	131.530	123.258
Córdoba	222.000	199.000	163.075	144.618	144.881
Granada	238.990	205.093	188.330	176.144	162.786
Huelva	198.331	183.887	176.700	157.963	167.225
Jaén	435.198	426.381	440.315	456.669	481.082
Málaga	542.137	479.600	408.180	348.173	316.884
Sevilla	347.000	321.000	279.282	305.640	236.746

Y estos los importes por habitante (en euros):

	2016	2017	2018	2019	2020
Almería	463,65	408,34	459,92	404,03	371,35
Cádiz	1.554,31	1.434,25	1.192,78	1.133,61	1.067,73
Córdoba	679,71	610,59	500,68	444,02	444,37
Granada	1.018,03	881,10	811,04	757,73	696,71
Huelva	1.363,40	1.267,18	1.224,89	1.099,54	1.162,60
Jaén	3.795,62	3.732,39	3.880,90	4.041,35	4.266,54
Málaga	952,77	842,88	714,82	605,88	547,81
Sevilla	502,49	465,60	405,51	443,86	342,42

Se han utilizado las poblaciones oficiales de cada año (INE)



El ratio por habitante es un indicador que resulta representativo especialmente cuando realizamos comparaciones entre municipios con dimensiones muy diferentes. Por poner un ejemplo, si nos fijamos en la deuda de Cádiz en 2020 (123 millones) nos puede parecer inferior a la de Málaga (316 millones), no obstante, si esta comparación la realizamos en función de la deuda por habitante, Málaga (548 euros) está considerablemente en una mejor posición que Cádiz (1.068 euros).

Por último, presentamos en este cuadro el porcentaje de variación de la deuda en el periodo considerado, ordenando los ayuntamientos en función del mayor o menor grado de variación en los importes de la deuda.

1	Málaga	-42,5%
2	Córdoba	-34,6%
3	Sevilla	-31,9%
4	Granada	-31,6%
5	Cádiz	-31,3%
6	Almería	-19,9%
7	Huelva	-14,7%
8	Jaén	12,4%

El Ayuntamiento de Málaga ha disminuido de manera considerable la deuda en los últimos años; de hecho, en el conjunto de las 8 capitales andaluzas es la que más ha reducido su deuda en los últimos 5 años considerados. Por el contrario, Jaén es el único Ayuntamiento de la muestra que ha aumentado su deuda

5. ALGUNAS CONCLUSIONES GENERALES A LA VISTA DE LOS DATOS

En el desarrollo de este trabajo se ponen de manifiesto la generalizada excelente gestión y cumplimiento de las normas presupuestarias por parte de los ayuntamientos en su conjunto así como los resultados positivos (a excepción de Jaén) de los ayuntamientos incluidos en la muestra analizada.

El éxito de los Ayuntamientos a la hora de sanear sus cuentas es el resultado del importante ajuste que se impuso en España tras el rescate bancario. Como indicamos en la introducción de este estudio, en el año 2012 entró en vigor la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, el instrumento impuesto por la Unión Europea para mantener bajo control el desfase de las cuentas públicas. Esta normativa fija unos niveles máximos de deuda y déficit para las Administraciones, y un techo por encima del cual no se puede gastar, calculado en función del crecimiento económico, para evitar excesos en tiempos de bonanza.

Tras años de ajustes, los municipios en su conjunto pueden evidenciar tener más ahorros en los bancos que pasivo acumulado. Esos ahorros, que han ido ampliando desde 2012 a base de superávit, alcanzaron unas cifras acumuladas muy importantes a finales de 2019. Pero dichos ahorros han estado “bloqueados” por la rigurosa regla de gasto (el superávit solo se puede destinar a reducir deuda o a las denominadas inversiones financieramente sostenibles), pese a las críticas de los alcaldes.

La mejora de las cuentas de los Ayuntamientos en los últimos años también se debe al esfuerzo hecho por las grandes ciudades. Los importes de los superávits que hemos observado en las ciudades seleccionadas para este estudio así lo evidencian. En cuanto a la deuda, aunque se siguen registrando elevados importes absolutos (lógicamente por su mayor población y necesidades), en los últimos años la han reducido de manera considerable. Un claro ejemplo de ello es el Ayuntamiento de Málaga que ha minorado su deuda un 42% en los últimos 5 años.

Por último indicar que, como se puede apreciar en los distintos cuadros y gráficos expuestos, los datos correspondientes a 2020 presentan en algún caso un cambio de tendencia que creemos será puntual y temporal puesto que ese año resultó sin lugar a dudas distinto y excepcional.

6. USO DE LOS REMANENTES, REGLA DE GASTO Y AYUDAS EXTRAORDINARIAS: NEGOCIACIONES Y ACUERDOS.

Los efectos de la crisis originada por la pandemia del Covid-19 han tenido y tienen un claro reflejo económico en toda la sociedad y por tanto en el ámbito local. Los ayuntamientos para poder mantener la suficiencia financiera y el nivel de los servicios públicos que prestan necesitan de un impulso, más aún en periodos de crisis económica en los que se reduzcan sus ingresos, tanto propios como los que recibe de otras administraciones. Sin esa ayuda de nada habrá servido el esfuerzo presupuestario y cumplidor realizado en los últimos años por parte de los Ayuntamientos.

Por otro lado, las EELL han estado y están en la primera línea de lucha contra el coronavirus dando apoyo al desarrollo sanitario, al confinamiento de la población, limpieza y desinfección de los espacios, medidas de estímulo fiscales, asistencia social, etc.

6.1. Propuestas de la FEMP (abril-mayo de 2020)

En relación al uso de superávits y remanentes locales, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) trasladó al Gobierno un documento con 19 medidas relacionadas con el techo de gasto, y con la importancia de utilizar en cada territorio los superávits y remanentes que se

hayan generado. En palabras del Presidente de la FEMP “Los superávits y los remanentes son muestra de la contención y la rigurosidad de cada Ayuntamiento. Son nuestros y la utilización de nuestros recursos ha de realizarse en cada ciudad, municipio, provincia o isla, para la reconstrucción y la atención social y el bien común”.

Detallamos a continuación las citadas *Medidas extraordinarias para las EELL con el objetivo de paliar los efectos económicos de la crisis sanitaria*. En el centro, el superávit de las EELL, que en el año 2019 fue de más de 3.800 millones de euros, un superávit que aparece en las cuentas locales por octavo año consecutivo y que alcanzó ya un acumulado de casi 43.000 millones. Son 19 medidas en el ámbito financiero, para reactivación económica y la del empleo en los municipios, propuestas de contratación pública y también sobre tasa de reposición:

1. *Flexibilización de la Regla de Gasto para todas las Entidades Locales con superávit. El superávit podrá destinarse a cualquier tipo de actuación (gasto corriente o inversión) y prioritariamente a servicios sociales, seguridad ciudadana, limpieza, residuos y desinfección y cualquier actuación para atender a la población más vulnerable.*
2. *Prorrogar el destino del superávit de 2019 para 2020, de manera complementaria al Real Decreto-Ley 8/2020.*
3. *Se solicita que se autorice a los Ayuntamientos a realizar gastos en áreas de las que estrictamente no son competentes (empleo, educación...) para el desarrollo de políticas propias o complementarias de otras que se pueden derivar de medidas estatales/autonómicas en el marco de paliar a corto y medio plazo la crisis actual.*
4. *Prórroga de los plazos para poder ejecutar en 2021 Inversiones Financieramente Sostenibles financiadas con cargo al superávit de 2018.*
5. *Supresión del límite de la previsión de la estabilidad presupuestaria en la liquidación de 2020 para la aplicación del 20 por ciento del destino del superávit. Sustitución de la función interventora por el control financiero permanente para la gestión de ayudas a personas vulnerables. Que no sean consideradas subvenciones las prestaciones económicas a personas y familias en situación o riesgo de emergencia y/o exclusión social.*
6. *Se solicita que se habiliten medidas extraordinarias o mecanismos adicionales de apoyo a la liquidez y concertación de préstamos sin interés financiados por el Instituto de Crédito Oficial.*
7. *Solucionar la problemática del Suministro Inmediato de Información del IVA (liquidación de la PIE 2017) mediante la modificación del artículo 71 del Reglamento del IVA.*
8. *Las Entidades Locales deberán participar como destinatarios en aquellos Fondos de impulso prioritario de políticas sociales y de reconstrucción social y económica. En particular, se incrementará la dotación del Fondo de Impulso Económico.*
9. *Creación de un Fondo de Reactivación de la Economía y el empleo local.*
10. *Que la nueva programación de Fondos e Iniciativas Europeas 2021-2027 se reorienten y adapten a la reconstrucción de las economías locales con la creación de fondos específicos cuyos destinatarios sean las Entidades Locales.*
11. *Se promoverán proyectos EDUSI para que cambien su objetivo y se dediquen a la lucha contra el Covid-19 y la recuperación de la economía.*
12. *Se solicita la recuperación del Contrato Temporal de Inserción de la 12/2001, de 9 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad, únicamente para su uso exclusivo por parte de las Administraciones Públicas.*
13. *Autorización por el Estado del déficit de las Comunidades Autónomas para el desarrollo o ampliación de los planes locales de Empleo.*

14. *Considerar la pandemia del Covid-19 como una situación de grave peligro, al objeto de que las Entidades Locales puedan adquirir bienes y contratar los servicios y suministros necesarios para hacer frente a sus efectos.*
15. *Exclusión, a efectos de cómputo en la regla de gasto y de estabilidad presupuestaria, de los gastos derivados del abono de los daños y perjuicios ocasionados a los contratistas por la suspensión y ampliación del plazo de ejecución de los contratos.*
16. *Exención a las Entidades Locales del pago del IVA aplicado a los contratos para la ejecución de obras públicas para actuaciones que tengan que ver con el Covid-19, o, en su defecto, devolución del IVA pagado por la Entidad.*
17. *Eliminación de la tasa de reposición para los Ayuntamientos que han cumplido las reglas fiscales y disponen de remanentes.*
18. *Poder aplicar el destino del superávit de 2019 a cubrir los déficits que se van a producir en el transporte público colectivo urbano como consecuencia de la aplicación del Estado de Alarma decretado por el Gobierno.*
19. *Garantizar el aprovisionamiento de material preventivo y de protección (mascarillas, guantes, geles, ...) para todo el personal de los servicios públicos que los necesiten, como la policía local, protección civil, o trabajadores y trabajadoras sociales y atención domiciliaria*

Por otro lado, el 22 de mayo de 2020, la Junta de Gobierno de la FEMP aprobó, por unanimidad, un documento con su propuesta municipalista para la salida de la crisis económica. La propuesta se fundamentaba en dos pilares fundamentales, los cuales resultaban de inexcusable necesidad para la recuperación económica y social derivada de la pandemia.

El primer pilar proponía facilitar el uso íntegro de los Remanentes de Tesorería para gastos generales, flexibilizando los parámetros de estabilidad presupuestaria, estabilidad financiera y regla de gasto.

El segundo pilar suponía la creación de tres Fondos para los Entes Locales:

- Un Fondo financiero destinado al impulso y recuperación económica y social. Una parte sería financiada con recursos del Estado, así la dotación de este fondo, con cargo a los PGE, sería de 5.000 millones para 2020 y no inferior a 1.000 millones para 2021. La otra parte vendría financiada por la Unión Europea y estaría dotada con el 14,16 % de los Fondos UE (transferencia a fondo perdido o préstamo en idénticas condiciones al que tenga el Estado). Se reclamó también la constitución de Fondos por parte de las CCAA.
- Un Fondo extraordinario para el sostenimiento del transporte público urbano colectivo destinado a cubrir el déficit generado por este servicio público durante la crisis de la Covid-19. Los efectos económicos que la pandemia del Covid-19 ha generado en la utilización de transporte urbano colectivo son devastadores, con unas tasas de caída de usos en el mes de abril de 2020 del 90%, lo que posiciona al servicio en una situación clara de insostenibilidad económica. Se canalizaría en dos fondos, uno para autobús y tranvía con una dotación de 1.000 millones de euros y otro para el metro con una dotación de 725 millones de euros.
- Fondo para la colaboración de las EELL en la gestión del ingreso mínimo vital. En razón de la cuantía que se prevé para el ingreso mínimo vital, la colaboración de las EELL en la implantación y seguimiento del ingreso mínimo vital, precisará de la aprobación de un Fondo propio independiente del remanente líquido de tesorería.

6.2. Acuerdo Gobierno-FEMP (agosto de 2020)

Tras semanas de negociaciones y varias ofertas del Gobierno, finalmente el 4 de agosto de 2020 se firmó el acuerdo entre el Gobierno y la FEMP para entre otras cuestiones “utilizar” los superávits mediante una fórmula que resultó altamente discutida.

Este es un resumen del citado acuerdo:

- Las EELL pondrán, con carácter voluntario, a disposición de la Administración General del Estado la totalidad de su Remanente de Tesorería para Gastos Generales. Remisión al Ministerio de Hacienda hasta el 15 de septiembre de 2020 de un compromiso de transferir esos recursos. Estas transferencias tendrán carácter de préstamo de las EELL a la Administración General de Estado.
- La Administración General del Estado realizará un ingreso no financiero para las EELL con arreglo a un criterio proporcional en función de los recursos comprometidos por cada entidad. Este importe supondrá para cada entidad local, como mínimo, el 35% de los fondos aportados al préstamo a la AGE, y se incrementará hasta totalizar un importe de 5.000 M€ entre todas las entidades participantes, siempre que los compromisos de puesta a disposición de fondos hayan alcanzado dicha cantidad. Los recursos recibidos se aplicarán con autonomía por las EELL dentro de las tres áreas prioritarias: Agenda Urbana y Movilidad Sostenible, Cuidados de Proximidad, y Cultura. Serán gastos no financieros, capítulos I a VII del presupuesto local. Las transferencias corrientes recibidas por las EELL por este concepto, tendrán carácter finalista para los fines previstos en el presente documento, y se calificarán como ingreso no financiero destinados al gasto (no financiero) en las áreas prioritarias relacionadas.
- La aplicación y transferencia de los recursos descritos en el punto anterior, se realizará de la siguiente forma: en el ejercicio 2020, el 40% con el importe máximo de 2.000 M€ y en el ejercicio 2021, el 60% restante, con el importe máximo de 3.000 M€.
- El importe del préstamo será amortizado en el plazo de diez años, a partir de 2022. La concreción de las condiciones financieras de los préstamos será negociada con la FEMP y se aprobarán por Resolución de La Dirección General del Tesoro y Política Financiera. Las condiciones en las que las EELL podrán gastar las amortizaciones del préstamo serán acordadas con la FEMP, y aprobadas por acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.
- Con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, se dotará un Fondo extraordinario de 275 M€ para compensar el déficit extraordinario de los servicios de transporte de competencia municipal. Se podrá ampliar el Fondo citado hasta 400 M€.
- Se establecerán mecanismos de apoyo a municipios con problemas de liquidez o que se encuentren en riesgo financiero
- No se exigirá el cumplimiento de la regla de gasto durante el ejercicio 2020.
- Se prorrogará para 2020 la regla especial del destino del superávit de 2019.
- Se permitirá, excepcionalmente, prorrogar el procedimiento de ejecución de inversiones financieramente sostenibles
- En 2020 se han mantenido las entregas a cuenta de 2019 para cada una de las EELL, a pesar de la revisión de las previsiones de los ingresos tributarios del Estado por el descenso del PIB, con motivo de la crisis sanitaria. Por otro lado, se efectuará en 2020 la tramitación de la Liquidación del ejercicio 2018, positiva en torno a 600 millones de euros para las EELL, correspondiente a este ejercicio.

- El Ministerio de Hacienda establecerá medidas de apoyo a las EELL, en materia de endeudamiento.
- Una vez concretadas las condiciones del Fondo de Recuperación aprobado recientemente en el seno de la Unión Europea, se estudiará la forma para garantizar que las EELL puedan participar como beneficiarias de los fondos recibidos.

6.3. Acuerdo controvertido: No aprobación del RDL 27/2020

La propuesta del Ministerio de Hacienda no tuvo consenso, en contra de lo que es habitual en los acuerdos de la Federación Española de Municipios y Provincias (en los últimos 35 años, la FEMP resolvió todas las cuestiones por unanimidad). Tuvieron que pasar cuatro borradores distintos y el aplazamiento de cuatro votaciones para que se aprobase finalmente. La votación de la Junta de Gobierno presentó 12 votos a favor y 12 en contra; la y una abstención. El empate generado se decantó por el voto de calidad del Presidente.

El acuerdo suscitó desde el principio un aluvión de críticas centradas principalmente en que se rompía el histórico consenso de la FEMP, en la fórmula de préstamo al Estado de los ahorros municipales y en no ayudar a las entidades que no tuvieran superávit y remanentes.

Este acuerdo tomó forma de Real Decreto Ley, *RDL 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las Entidades Locales*. Este hecho tampoco estuvo exento de polémica pues se introdujo un cambio respecto al acuerdo con la FEMP. De este modo, en el texto del RDL recogido en el Boletín Oficial del Estado (BOE) se establecía que el Estado tendrá 15 años a partir de 2022 para devolver a los consistorios sus remanentes, cuando en el acuerdo inicial se hablaba de 10 años.

La FEMP, en la figura de su Presidente, se mantuvo firme en la defensa del acuerdo y en sus beneficios presentes y futuros. Se insistió en que la cesión de los remanentes es totalmente voluntaria y que es la única alternativa para poder gastarlos sin incumplir la ley de Estabilidad Presupuestaria, además de poder recibir 5.000 millones a fondo perdido.

Pero sin duda, gran parte del municipalismo, de todos los signos políticos, lo rechazó con contundencia a través de declaraciones altisonantes (“confiscación, expropiación, apropiación” de los ahorros municipales), mociones en los consistorios y hasta recursos de inconstitucionalidad.

Un ejemplo de esta discrepancia se produjo el 1 de septiembre de 2020 cuando se aprobó un comunicado conjunto de los Alcaldes de Alicante, Almería, Badajoz, Badalona, Barcelona, Cádiz, Córdoba, Girona, Granada, Lleida, Madrid, Málaga, Marbella, Murcia, Ourense, Oviedo, Palencia, Pamplona, Pontevedra, Pozuelo de Alarcón, Reus, Salamanca, Santander, Santa Cruz de Tenerife, Tarragona, Telde, Terrassa, Teruel, Torrelavega, Valencia y Zaragoza en el que se rechazaba de pleno el acuerdo entre la FEMP y el Ministerio de Hacienda por ser injusto y vulnerar el principio de igualdad entre municipios y ciudadanos.

De cualquier modo, en los treinta días siguientes a la publicación del Decreto era preciso validarlo en el pleno del Congreso de los Diputados. La cita quedó fijada el 10 septiembre y tras un intenso debate y posterior votación el RDL 27/2020 no fue aprobado.

6.4. Acuerdo definitivo

Finalmente, el 30 de septiembre de 2020 el Gobierno anunció la decisión de suspender las reglas fiscales durante el año 2020 y 2021.

La Ministra de Hacienda, María Jesús Montero, declaró que: “El Gobierno ha decidido suspender la aplicación de las reglas fiscales en 2020 y 2021 como medida extraordinaria para hacer frente a la crisis de la Covid-19. Esto implica dejar sin efecto los objetivos de estabilidad y de deuda pública y no aplicarla regla de gasto en 2020 y 2021. La decisión va en línea con las acciones adoptadas a nivel europeo y tiene como objetivo dar a las administraciones públicas todos los instrumentos posibles para luchar contra la pandemia y proteger a las familias y las empresas”.

Más de una veintena de países europeos han suspendido las reglas fiscales siguiendo el criterio marcado por la Comisión Europea. Esto ha sido posible gracias a la denominada “cláusula de salvaguarda”: La Comisión Europea y el Consejo aprobaron el pasado marzo de 2020 activar dicha cláusula, esto implica que no se suspenden los procedimientos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, pero permite a los Estados miembros posponer y dejar en suspenso la senda de consolidación fijada con anterioridad a la crisis.

En principio, la decisión permitirá a las CCAA y Ayuntamientos liberarse del estricto corsé de las reglas fiscales y podrán gastar más para hacer frente a la crisis sanitaria y económica desatada por la pandemia. Tal y como declaró la Ministra, los ayuntamientos que tengan remanentes podrán gastarlos como quieran y de forma íntegra durante 2020 y 2021. Pasado ese periodo, volverán las reglas de gasto. No obstante, la Ministra insistió en todo caso en pedir responsabilidad a todas las administraciones para gastar de forma razonable: “Esta decisión sin precedentes supone promover políticas de estímulo en todas las administraciones para no dejar a nadie atrás. Pero el Gobierno de España no renuncia al principio de estabilidad presupuestaria. Se suspende la regla de gasto pero no la responsabilidad fiscal, todos tendremos que hacer presupuestos razonables. Confío en el compromiso de todas las administraciones”.

Nota de la FEMP del 23 de octubre de 2020 sobre la suspensión de las reglas fiscales para 2020 y 2021 en las EELL:

El Pleno del Congreso de los Diputados aprobó por mayoría absoluta el 20 de octubre de 2020 el acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de octubre de 2020 por el que se solicita del Congreso de los Diputados la apreciación de que España está sufriendo una pandemia, lo que supone una situación de emergencia extraordinaria, con el fin de aplicar la previsión constitucional que permite en estos casos superar límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública, en el que se incluye el límite máximo de gasto no financiero del Estado en 2021, que se fija en 196.097 millones de euros.

El Congreso de los Diputados aplicará de este modo por primera vez la previsión del artículo 135.4 de la Constitución, que dispone que: “Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado”.

De esta forma, España sigue las recomendaciones de la Comisión Europea, que decidió aplicar la cláusula general de salvaguarda del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2020 y que prorrogará en 2021. Esta medida permite a los Estados miembros dejar en suspenso la senda de consolidación fiscal aprobada antes de la crisis.

Siguiendo esta previsión, el acuerdo adoptado por el Gobierno dispone que quedan suspendidos el acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de febrero de 2020 por el que se adecúan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para el año 2020 para su remisión a las Cortes Generales, y se fija el límite de gasto no financiero del presupuesto del Estado para 2020, así como el Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de febrero de 2020 por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para el período 2021-2023 para su remisión a las Cortes Generales, y el límite de gasto no financiero del presupuesto del Estado para 2021.

Por tanto, con la apreciación adoptada quedan suspendidos los objetivos de estabilidad y deuda, así como la regla de gasto.

Asimismo, permitirá a las Entidades locales hacer uso de sus remanentes durante los dos ejercicios de suspensión de las reglas fiscales.

El objetivo que se persigue con esta decisión es poner a disposición del conjunto de las Administraciones Públicas todas las herramientas posibles para hacer frente a la emergencia sanitaria y, al mismo tiempo, permitir una flexibilidad fiscal que permita impulsar la recuperación económica y social.

No obstante, lo anterior, pese a no existir objetivos de estabilidad, el Gobierno ha establecido unos objetivos de referencia por subsectores. En concreto, la tasa de referencia del déficit para la Administración local se establece en el 0,1% del PIB.

Así las cosas, las consecuencias para las Entidades Locales durante los ejercicios 2020 y 2021 serán las siguientes:

1. La suspensión de las reglas fiscales supone que los Planes Económicos Financieros (PEF) presentados por Entidades Locales para ambos ejercicios como consecuencia del incumplimiento de los objetivos establecidos para 2019 deben considerarse superados.
2. La medida también contempla que la exigencia de destinar el superávit para reducir deuda, aun siendo deseable, quedará en suspenso en estos años.
3. Los objetivos de estabilidad ya no actuarán como límite en el destino del superávit de las EELL para financiar Inversiones Financieramente Sostenibles (IFS).
4. Permitirá que los ayuntamientos puedan utilizar sus remanentes de tesorería para colaborar en la recuperación económica y social de España.

6.5. Situación actual

Se han producido algunos acuerdos de financiación y medidas excepcionales para las EELL:

- **Participación en los Tributos del Estado (PIE):** Durante el año 2022 se producirá una compensación extraordinaria de 495 millones de euros correspondientes a la resolución de

la problemática del Suministro de Información del IVA de 2017 así como otra compensación de 3.500 millones de euros relativa a la liquidación negativa de 2020, que no tendrá que devolverse.

- **Fondos europeos:** Las EELL cuentan con una asignación superior a los 11.500 millones de euros de los fondos europeos para la recuperación en el periodo 2021 a 2023, una cifra que representa el 15,6% de la cantidad a asignada a España, y a la que habría que sumar nuevas asignaciones y la participación en las convocatorias aún pendientes de las CCAA, lo que hará que el porcentaje de participación de los Gobiernos Locales en estos fondos se sitúe cerca del 20%, por encima del 15% reclamado.
- **Transporte público urbano:** Aprobación de un Fondo de 433,9 millones de euros destinado a compensar en 273 EELL las pérdidas económicas en el transporte público urbano e interurbano ocasionadas por la crisis sanitaria de la Covid-19. Las EELL recibirán el equivalente al 40% de los ingresos que obtuvieron sus sistemas públicos de transporte en 2019 (ejercicio anterior a la pandemia).

En cuanto a la **suspensión de las reglas fiscales**, el 13 de septiembre de 2021 el Congreso de los Diputados respaldó por amplia mayoría el acuerdo alcanzado previamente en Consejo de Ministros al apreciar que “persisten las condiciones de excepcionalidad que aconsejan y justifican mantener la suspensión de las reglas fiscales en el año 2022”, en línea con la recomendación de las autoridades europeas desde el inicio de la crisis provocada por la Covid-19.

La Comisión Europea decidió aplicar la cláusula general de salvaguarda del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2020, la prorrogó para el ejercicio 2021 y el pasado mes de junio de 2021 consideró que se cumplían las condiciones para mantenerla en vigor también para el año 2022. El objetivo es que los Estados puedan mantener políticas dirigidas a que la recuperación económica sea más robusta y se alcance el PIB previo a la pandemia.

El acuerdo de Consejo de Ministros relativo a esta suspensión fue dado a conocer a la FEMP por la Ministra de Hacienda y Función Pública en la Comisión Nacional de Administración Local, CNAL, del 28 de julio.

El 30 de julio de 2021, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), organismo independiente de control fiscal creado en 2013 por el Gobierno de España publicó su Informe sobre la Concurrencia de las Circunstancias Excepcionales para mantener activa la cláusula de escape, a la que hace referencia el artículo 11.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF). En dicho informe la AIReF considera que todavía concurren en 2022 las circunstancias excepcionales a las que hace referencia el artículo 11.3 de la LOEPSF como consecuencia de la pandemia de la Covid-19.

El Ministerio dio a conocer las tasas de referencia para 2022. Para los Gobiernos Locales, que llevan registrando superávit desde 2012, se plantea un nivel de equilibrio en 2022, lo que para el Ministerio de Hacienda representa una *“cifra coherente con una tasa del 5% de déficit para el conjunto de las Administraciones Públicas que se calcula para el próximo ejercicio”*. Tal y como aclara el Ministerio, no se trata de una tasa de obligado cumplimiento, ya que las reglas fiscales quedan suspendidas en 2022 pero, al igual que en 2020 y 2021, se han planteado valores de referencia para todos los niveles de las Administraciones Públicas. El grueso del déficit calculado para 2022 (3,9 de los 5 puntos) corresponderá a la Administración Central, ya que el Estado

seguirá asumiendo la mayor parte del coste de pandemia, como en 2020 y en 2021. El resto del déficit se repartirá entre CCAA (0,6 puntos) y Seguridad Social (0,5 puntos), mientras las EELL mantendrán su tasa de referencia en equilibrio.

Pero la situación ha cambiado y mucho. En este año 2022 ha aparecido otra gran fuente de inestabilidad, conflicto y crisis económica: **La invasión de Ucrania**. La guerra ha cambiado drásticamente el panorama económico y presupuestario. La Comisión Europea augura menos crecimiento y más inflación de la anticipada hace meses y mucha incertidumbre entorno al suministro energético, con precios disparados. Un contexto que ha llevado al Ejecutivo comunitario a proponer la suspensión un año más, hasta finales de 2023, del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Con el retorno del crecimiento durante 2021 y la recuperación de los niveles pre-pandemia la idea era desactivar la cláusula y volver a aplicar las reglas ya desde 2023. La guerra ha obligado, sin embargo, a cambiar de nuevo el paso y proponer el mantenimiento de una medida tan excepcional como es la suspensión de las reglas del déficit y la deuda para permitir a los gobiernos echar mano del gasto público si la situación vuelve a complicarse de nuevo.

“La Comisión Europea considera que se cumplen las condiciones para mantener la cláusula de escape general del Pacto de Estabilidad y Crecimiento suspendida en 2023 y desactivarla a partir de 2024”, señala Bruselas que justifica el cambio de posición en la mayor incertidumbre y los fuertes riesgos a la baja para las perspectivas económicas en el contexto de la guerra en Ucrania, las subidas sin precedentes de los precios de la energía y las continuas perturbaciones de la cadena de suministro.

Según las últimas previsiones de crecimiento presentadas hace una semana el PIB será del 2,7% en 2022 y del 2,3% en 2023 frente al 4% y el 2,7% esperado hace solo unos meses, con una inflación disparada del 6,1% para el año 2022 y un panorama todavía más complicado en caso de que Rusia llegara a cortar el suministro de gas. Además, si el año pasado eran 15 los países con un déficit público superior al 3%, este año serán 17 aunque la Comisión Europea no abrirá procedimientos de déficit público y reevaluará la situación en otoño.

Como primer paso, la prolongación de la medida tendrá que obtener el aval de los ministros de economía y finanzas de la UE.

7. FUENTES CONSULTADAS

- Intervención General del Estado (IGAE).
- Portal Rendición de Cuentas.
- Ministerio de Hacienda: Central de información/Seguimiento de la Ley de Estabilidad Presupuestaria.
- Ministerio de Hacienda: Nota relativa a la Evolución de los saldos no financieros de las Entidades Locales y de la Capacidad/Necesidad de Financiación (términos SEC) en el período 2011-2020.
- Instituto Nacional de Estadística (INE).
- Ministerio de Hacienda: Central de información/Sistemas de financiación y deuda pública.
- Observatorio Tributario Andaluz (OTA).
- Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

- Diario El País (30-06-20): *“Cómo han variado las cuentas de cada municipio desde el máximo de 2012”*.
- Diario El Periódico (23-05-22). *“Bruselas prolonga la suspensión de las reglas del déficit y la deuda hasta finales de 2023”*.