

3. Los servicios prestados por los municipios españoles: Una aproximación a través del análisis de su presupuesto de gastos

MAITE VILALTA FERRER

3.1. Introducción

Conocer qué hacen realmente los municipios españoles es fundamental para poder identificar sus necesidades. Una manera de aproximarse a ello es a través del estudio de los presupuestos de gasto. El propósito de este trabajo es, precisamente, realizar esta aproximación.

Es a través de lo que los municipios plasman en sus presupuestos que podemos vislumbrar algunos comportamientos que pueden ser de gran utilidad en un momento como el actual, en el que se está planteando la necesidad de una reforma del modelo de financiación local.

Los recursos de los gobiernos deben estar al servicio de las necesidades de gasto a las que éstos deben dar cobertura, y estas necesidades surgen del desarrollo de un determinado marco competencial y, por tanto, de un marco legal que ha sido entre todos pactado y aprobado. Es razonable pensar que, una vez se ha determinado lo que deben hacer los gobiernos, cabe decidir, posteriormente, de qué modo van a obtener el volumen de recursos necesario para poder llevarlo a cabo.

En un Estado compuesto como el nuestro, en dónde las competencias del sector público han sido distribuidas en tres niveles de gobierno, y por tanto, han sido descentralizadas un conjunto de funciones y servicios, debe existir también una descentralización de los recursos que permita que los tres niveles de gobierno dispongan del mismo grado de cobertura de sus necesidades de gasto. Por tanto, conocer y cuantificar estas necesidades de gasto es una tarea imprescindible para

no cometer errores a la hora de asignar los recursos. Y es obvio que las necesidades de gasto están ligadas al tipo de competencias que han sido atribuidas a un determinado nivel de gobierno.

En este trabajo, después de un breve repaso al marco legal que determina el ámbito competencial de los municipios españoles, se realiza una descripción y un análisis del gasto realizado por los ayuntamientos españoles. Tal como se podrá comprobar, ello pone de manifiesto la existencia de un conjunto de comportamientos por parte de los gobiernos municipales que permiten sacar algunas conclusiones sobre cual es la realidad en la que se encuentran, en estos momentos, nuestros ayuntamientos.

Se trata, fundamentalmente, de comprobar: i) cuánto gastan los municipios españoles, en qué gastan, y cuál es la tipología económica de su gasto; ii) la existencia o no de comportamientos diferenciados entre ellos, en función del tamaño de su población (¿gastan por habitante lo mismo? ¿el destino de su gasto es el mismo?), y iii) la posibilidad de que una parte del gasto que los municipios realizan lo hagan más allá del carácter obligatorio o no de los servicios que acaban prestando (¿están prestando servicios no obligatorios y por tanto parte de su gasto es no obligatorio?).

Para abordar todo ello, el trabajo se ha estructurado en 5 apartados incluida esta introducción (apartado 1). En primer lugar, se describe el marco legal que regula las competencias municipales (apartado 2). En segundo lugar, en el apartado 3, se analiza el presupuesto de gastos de los municipios: el peso del gasto municipal

(subapartado 3.1), su naturaleza económica (subapartado 3.2) y su destino (subapartado 3.3). Asimismo, en este mismo apartado se aborda, siempre a través del análisis de los presupuestos de gastos, la cuestión del tamaño de los municipios y la prestación de servicios (apartado 3.4). En tercer lugar, se hace una referencia al gasto no obligatorio realizado por los municipios (apartado 4), que incluye: una breve reseña metodológica sobre cómo abordar esta cuestión (subapartado 4.1); una presentación de los principales resultados disponibles sobre el volumen del gasto municipal no obligatorio, correspondiente al período 2000-2005, así como su principal destino (subapartado 4.2); y una descripción de los principales resultados disponibles sobre distintas fuentes de financiación de dicho gasto no obligatorio (subapartado 4.3). Y finalmente, se exponen una serie de reflexiones a título de consideraciones finales (apartado 5).

3.2. El marco legal que regula las competencias municipales: una breve referencia

El marco competencial de los municipios españoles está definido en la Ley 7/1985, de 2 abril, Reguladora del Régimen Local. Concretamente, en los artículos del 25 al 28, el contenido de los cuales puede resumirse de la siguiente manera:

- i) El artículo 25 de la citada Ley se refiere a las materias que serán ejercidas por los municipios, en los términos que establezca la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas. El punto 1 de este artículo establece que el municipio puede promover toda clase de actividades y prestar todos aquellos servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de sus ciudadanos. Y el punto 2 establece que el municipio ejercerá, en todo caso, competencias en un conjunto de materias que enumera de forma explícita¹.
- ii) El artículo 26 delimita la obligatoriedad de los servicios que deben ejercer los municipios. Se determina que los municipios, ya sean solos o asociados, deben prestar un conjunto de servicios que varía según su tamaño. Concretamente, el grado de obligatoriedad de los servicios que deben prestar los municipios varía según si éstos tienen menos de 5.000 habitantes, entre 5.001 y 20.000 habitantes, entre 20.001 y 50.000 habitantes, y más de 50.001. En la tabla 1 se recoge de forma esquemática el contenido de dicho artículo.
- iii) El artículo 27 se refiere a la posibilidad de que el Estado y las Comunidades Autónomas deleguen competencias a los municipios. Se prevé que estos municipios puedan solicitar a su Comunidad Autónoma la dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos que les correspondan cuando ello les resulte de imposible o de muy difícil cumplimiento. También se establece que las Comunidades Autónomas puedan cooperar con las Diputaciones para garantizar la realización de los servicios atribuidos a los municipios. Asimismo las Diputaciones pueden cooperar con los entes co-

Local son: a) Seguridad en lugares públicos; b) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas; c) Protección civil, prevención y extinción de incendios; d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales; e) Patrimonio histórico-artístico; f) Protección del medio ambiente; g) Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores; h) Protección de la salubridad pública; i) Participación en la gestión de la atención primaria de la salud; j) Cementerios y servicios funerarios; k) Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social; l) Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales; ll) Transporte público de viajeros; m) Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo; n) Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

¹ Concretamente las competencias a las cuales se refiere el punto 2 del artículo 25 de la Ley Reguladora del Régimen

marcales en el marco establecido por la legislación autonómica.

- iv) Finalmente, el artículo 28 contempla la posibilidad de que los municipios realicen actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente (tabla 1).

Del contenido de estos artículos de la Ley Reguladora del Régimen Local se desprende que el marco competencial de los municipios es complejo y que está en movimiento.

Por un lado, la complejidad viene dada por el hecho de que, tal y como está establecido, un ayuntamiento puede acabar prestando, si lo cree conveniente y si las demandas de sus ciudadanos así lo propician, más servicios de los que la propia ley determina como obligatorios. Se trata de un marco competencial abierto. Puede ser muy amplio, si el municipio así lo decide, o muy restrictivo si no considera conveniente prestar determinados servicios que no le son, legalmente obligatorios. Ello desemboca a una cierta heterogeneidad en cuanto a lo que acaban prestando los distintos municipios, lo cual no debería suponer ningún problema si el modelo de financiación local lo tuviera en cuenta, y se adaptara a esta posible apertura del marco competencial.

Tabla 1.–Servicios que deben prestar los municipios según su tamaño (artículo 26 Ley Reguladora del Régimen Local)

Servicios que deben prestar todos los municipios	<ul style="list-style-type: none"> – Alumbrado público – Cementerio – Recogida de residuos – Limpieza viaria – Abastecimiento domiciliario de agua potable – Alcantarillado – Acceso núcleos de población – Pavimentación de las vías públicas – Control de alimentos y bebidas
Servicios que deben prestar los municipios de más de 5.000 habitantes	<p>Además de los servicios citados anteriormente,</p> <ul style="list-style-type: none"> – Parques públicos – Biblioteca pública – Mercados – Tratamiento de residuos
Servicios que deben prestar los municipios de más de 20.000 habitantes	<p>Además de los servicios citados anteriormente,</p> <ul style="list-style-type: none"> – Protección civil – Prestación de servicios sociales – Prevención y extinción de incendios – Instalaciones deportivas de uso público – Matadero
Servicios que deben prestar los municipios de más de 50.000 habitantes	<p>Además de los servicios citados anteriormente,</p> <ul style="list-style-type: none"> – Transporte urbano de viajeros – Protección del medio ambiente

Elaboración propia a partir de la Ley de Bases del Régimen Local.

Por otro lado, el movimiento del marco competencial viene dado por el hecho de que a lo largo del tiempo ha ido y va sufriendo modificaciones. Ello es debido a que, tanto el gobierno central como los autonómicos, han ido aprobando nueva normativa legal que ha supuesto mayores obligaciones competenciales para los municipios. Así pues, puede ocurrir que la prestación de un determinado servicio que no era obligatorio hace un tiempo, haya pasado a serlo si así lo ha determinado una nueva normativa. Además, si esta normativa es autonómica ello añade aun más complejidad y heterogeneidad al marco competencial de los municipios. Así es, la prestación de un servicio puede ser sólo obligatorio para los municipios de una determinada comunidad autónoma y no para el resto. Ello tampoco debería ser ningún problema si el modelo de financiación local también lo previera.

En relación al marco legal que regula las competencias municipales, cabe mencionar el contenido de la Ley Orgánica 6/2006 de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. El artículo 84 de esta ley introduce una novedad en relación al tema competencial de los municipios. Concretamente, el contenido de este artículo puede resumirse de la forma siguiente:

- i) Se garantiza un núcleo de competencias propias y se enumeran²;

² El texto de los puntos 1 y 2 del artículo 84 del Estatuto de Autonomía de Cataluña es el siguiente:

1. El presente Estatuto garantiza a los municipios un núcleo de competencias propias que deben ser ejercidas por dichas entidades con plena autonomía, sujeta sólo a control de constitucionalidad y de legalidad. 2. Los gobiernos locales de Cataluña tienen, en todo caso, competencias propias sobre las siguientes materias en los términos que determinen las leyes: a) La ordenación y la gestión del territorio, el urbanismo y la disciplina urbanística y la conservación y el mantenimiento de los bienes de dominio público local; b) La planificación, la programación y la gestión de vivienda pública y la participación en la planificación en suelo municipal de la vivienda de protección oficial; c) La ordenación y la prestación de servicios básicos a la comunidad; d) La regulación y la gestión de los equipamientos municipales; e) La regulación de las condiciones de seguridad en las actividades organiza-

- ii) Se establece que la distribución de responsabilidades entre las distintas administraciones locales debe tener en cuenta su capacidad de gestión y debe regirse por las leyes aprobadas por el Parlamento catalán, por el principio de subsidiariedad, de acuerdo con lo que establece la Carta europea de la autonomía local, por el principio de diferenciación, de acuerdo con las características que presenta la realidad municipal, y por el principio de suficiencia financiera;
- iii) Se prevé que la Generalitat determine y fije los mecanismos para la financiación de los nuevos servicios derivados de la ampliación del espacio competencial de los gobiernos locales.

das en espacios públicos y en los locales de concurrencia pública. La coordinación mediante la Junta de Seguridad de los distintos cuerpos y fuerzas presentes en el municipio; f) La protección civil y la prevención de incendios; g) La planificación, la ordenación y la gestión de la educación infantil y la participación en el proceso de matriculación en los centros públicos y concertados del término municipal, el mantenimiento y el aprovechamiento, fuera del horario escolar, de los centros públicos y el calendario escolar; h) La circulación y los servicios de movilidad y la gestión del transporte de viajeros municipal; i) La regulación del establecimiento de autorizaciones y promociones de todo tipo de actividades económicas, especialmente las de carácter comercial, artesanal y turístico y fomento de la ocupación; j) La formulación y la gestión de políticas para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible; k) La regulación y la gestión de los equipamientos deportivos y de ocio y promoción de actividades; l) La regulación del establecimiento de infraestructuras de telecomunicaciones y prestación de servicios de telecomunicaciones; m) La regulación y la prestación de los servicios de atención a las personas, de los servicios sociales públicos de asistencia primaria y fomento de las políticas de acogida de los inmigrantes; n) La regulación, la gestión y la vigilancia de las actividades y los usos que se llevan a cabo en las playas, los ríos, los lagos y la montaña.

3.3. Las competencias municipales y su plasmación en el presupuesto de gastos

3.3.1. El peso del gasto local

Actualmente, en el Estado español el gasto realizado por los gobiernos locales supone el 12,8% del total del gasto público. Este porcentaje no es demasiado distinto del 10,0% que se daba hace 25 años (tabla 2). En realidad, el mantenimiento del peso del gasto público local a lo largo del tiempo, ha ido acompañado por un importante proceso de descentralización del gobierno central a los gobiernos autonómicos, que ha conducido a que el peso del gasto realizado por el conjunto de Comunidades Autónomas en relación al total alcanzara el 36,2%.

Tabla 2.—Distribución del gasto público en España entre los distintos niveles de gobierno (% sobre el total)

	1981	2006
Gobierno central	87,1%	51,0%
Gobierno autonómico	2,9%	36,2%
Gobierno local	10,0%	12,8%
Total	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de Bosch, Espasa, Suárez (1996) y Ministerio de Economía y Hacienda.

Si se compara la actual distribución del gasto público entre los tres niveles de gobierno (central, autonómico

y local) con la que se da en otros estados donde también existen tres niveles de gobierno (estados federales), se observa que la diferencia más significativa se da precisamente en el peso del sector público local (tabla 3). Si bien tal como se ha indicado, aproximadamente un 13% del gasto público realizado en España corresponde al nivel de gobierno local, en el conjunto de países federales analizados este porcentaje es de un 16% (sería de un 20% si se excluyera Australia donde el peso del sector público local es extremadamente reducido dado que se sitúa entorno al 6%). En los países unitarios, donde no existe el nivel intermedio de gobierno y por tanto no es comparable con el caso español, el peso del sector público local es aun más elevado. En este caso, el gasto público local realizado en estos países es de una media de un 26% sobre el total del gasto (en algunos casos, como el de Dinamarca, alcanza el 59%).

Otro indicador sintético de la presencia (el peso) de los gobiernos municipales en España, es el que nos proporciona el cálculo de la relación entre el gasto público municipal y el Producto Interior Bruto (PIB). Para el año 2006, esta relación fue de un 4,8% (y de un 5,2% si se tiene en cuenta, no sólo el gasto de los ayuntamientos sino el del conjunto de entes que conforman el sector público local).

Este cálculo corrobora las afirmaciones que acabamos de indicar en relación a la menor presencia del sector público local en España si se compara con el que se observa en otros países. En este caso, la media de los países federales se sitúa entorno al 6,5% (en países como Suiza

Tabla 3.—Comparación de la distribución del gasto público entre distintos niveles de gobierno (% sobre el total)

	Administración central	Administración regional	Administración local	Total
Media países federales*	55%	29%	16%	100%
Media países unitarios	74%		26%	100%
España (2006)	51%	36%	13%	100%

* incluye: Alemania (2003), Austria (2002), Australia (2002), Bélgica (2002), Canadá (2003), EEUU (2000) y Suiza (2003).

** incluye: Dinamarca (2003), Finlandia (2003), Grecia (2000), Holanda (2003), Irlanda (2003), Italia (2000), Luxemburgo (2003), Portugal (2001), Reino Unido (2003) y Suecia (2002).

Fuente: Elaboración propia a partir de Bosch-Espasa (2006).

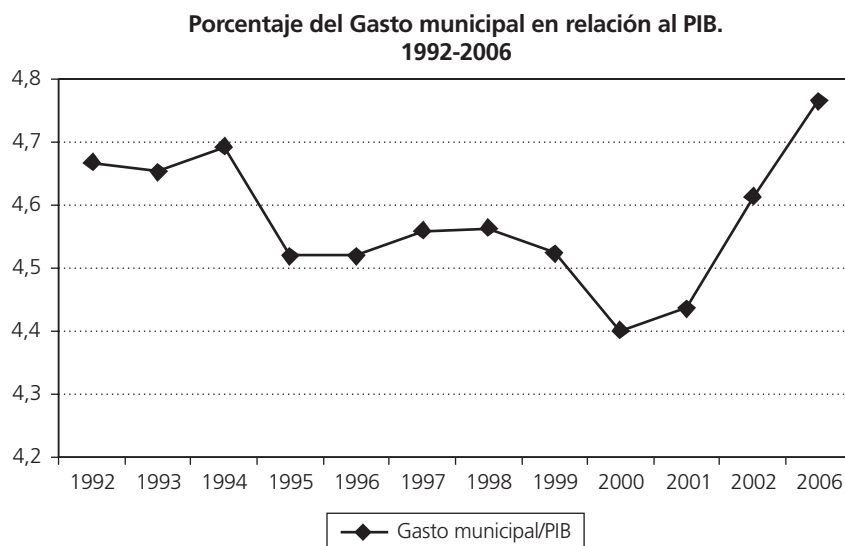
el 8,9%, en EEUU el 8,6%, en Canadá el 7,5% y en Alemania el 6,9%). Y también nos vuelve a recordar que el peso de los gobiernos locales en España no se ha modificado demasiado a lo largo del tiempo. Si bien dicho porcentaje era del 4,66% el año 1992, el correspondiente al 2006 es del 4,76% (véase gráfico 1).

Todos estos datos permiten, pues, afirmar, en primer lugar, que el peso del gasto realizado por los gobiernos locales en relación al total del gasto público, casi no ha variado en España a lo largo de los últimos 25 años y, en segundo lugar, que este peso es relativamente más bajo que el que se da en el conjunto de países que, dado que también tienen repartidas las competencias

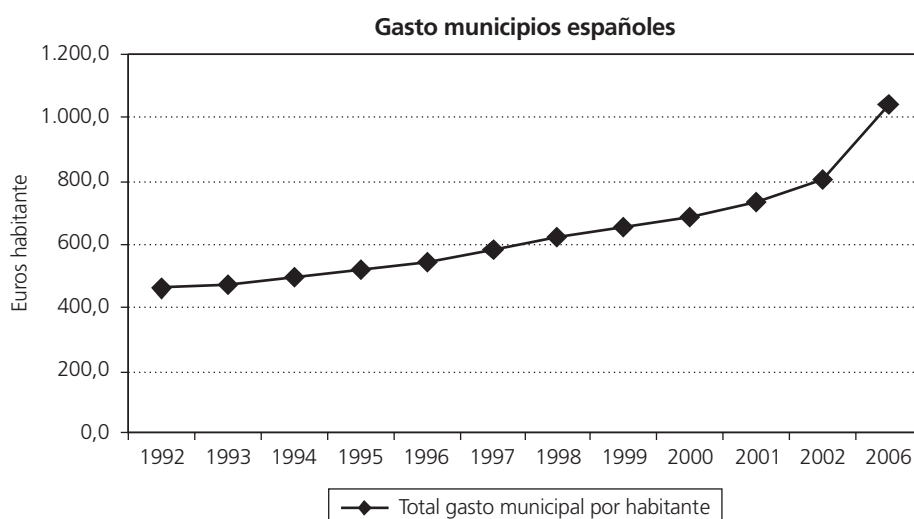
del sector público en tres niveles de gobierno, pueden ser tomados de referencia.

El hecho de que en España el peso del gasto local en relación al total no haya cambiado demasiado a lo largo de tiempo no significa, obviamente, que el gasto realizado por los municipios españoles no haya experimentado un aumento destacable. En aproximadamente 15 años, el gasto municipal por habitante ha experimentado un incremento acumulado del 126%. Así es, el año 1992 el gasto correspondiente al conjunto de municipios españoles fue de una media de 462 euros por habitante, mientras que el realizado el año 2006 fue de una media de 1.045 euros por habitante (véase gráfico 2).

Gráfico 1.-Evolución del peso del gasto público de los municipios españoles en relación al PIB



Fuente: Elaboración propia a partir de BADESPE e INE.

Gráfico 2.–Evolución del gasto por habitante de los municipios españoles. Liquidaciones 1992-2006

Fuente: Elaboración propia a partir de BADESPE e INE.

3.3.2. La naturaleza económica del gasto público realizado por los municipios españoles

En el año 2006, el conjunto de municipios españoles gastó 46.725 millones de euros (1.045 euros por habitante). El 60,0% de este gasto se destinó a la remuneración del personal (29,9%) y a la compra de bienes y servicios (30,1%). Y una cuarta parte del gasto municipal (el 25,8%) se destinó a operaciones de capital (inversiones). Ello pone de manifiesto que a pesar de la naturaleza mayoritariamente corriente del gasto local, la actividad inversora de los ayuntamientos es significativa (tabla 4).

El tipo de servicios que prestan los municipios comporta la necesidad de realizar gastos de inversión (instalaciones deportivas, equipamientos culturales, etc.). De entre los distintos tipos de inversiones realizadas por los municipios, destacan las infraestructurales (suponen el 45,4% del total) y las inversiones nuevas para servicios (suponen el 33,3% del total). La inversión en terrenos y las inversiones de reposición para servicios suponen el 11,6% y el 6,9%, respectivamente.

El papel de los municipios como importantes agentes inversores, no es exclusivo de los municipios españoles, sino que también se da en los municipios del conjunto de países europeos, e incluso en algunos casos, con mayor intensidad. Parecería razonable que si un porcentaje elevado del presupuesto de gastos de los municipios se destina a la inversión, ello fuera contemplado por su modelo de financiación. Existen diversas fuentes a disposición de los municipios para poder financiar sus inversiones. Básicamente son las siguientes: las contribuciones especiales, el endeudamiento, el ahorro, la enajenación de inversiones reales, los ingresos patrimoniales, y las transferencias otorgadas por otras administraciones o entes públicos o privados. Actualmente, de estas distintas fuentes de ingresos que obtienen los municipios para poder financiar sus inversiones, destacan sobre todo estas últimas, es decir, las transferencias recibidas por otras administraciones. Fundamentalmente, se trata de transferencias procedentes de la administración autonómica y de las diputaciones.

El año 2006, los municipios españoles recibieron un total de 3.989 millones de euros en forma de transfe-

Tabla 4.–Gasto de los municipios españoles. Clasificación económica. Liquidación 2006

	Millones euros	Euros habitante	% sobre total gasto
Gastos de personal	13.986	313	29,9
Gastos en bienes corrientes y servicios	14.085	315	30,1
Gastos financieros	706	16	1,5
Transferencias corrientes	3.489	78	7,5
Total operaciones corrientes	32.265	722	69,1
Inversiones reales	10.761	241	23,0
Transferencias de capital	1.277	29	2,7
Total operaciones de capital	12.038	269	25,8
Total operaciones no financieras	44.303	991	94,8
Activos financieros	349	8	0,7
Pasivos financieros	2.073	46	4,4
Total operaciones financieras	2.422	54	5,2
Total gastos	46.725	1.045	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Economía y Hacienda.

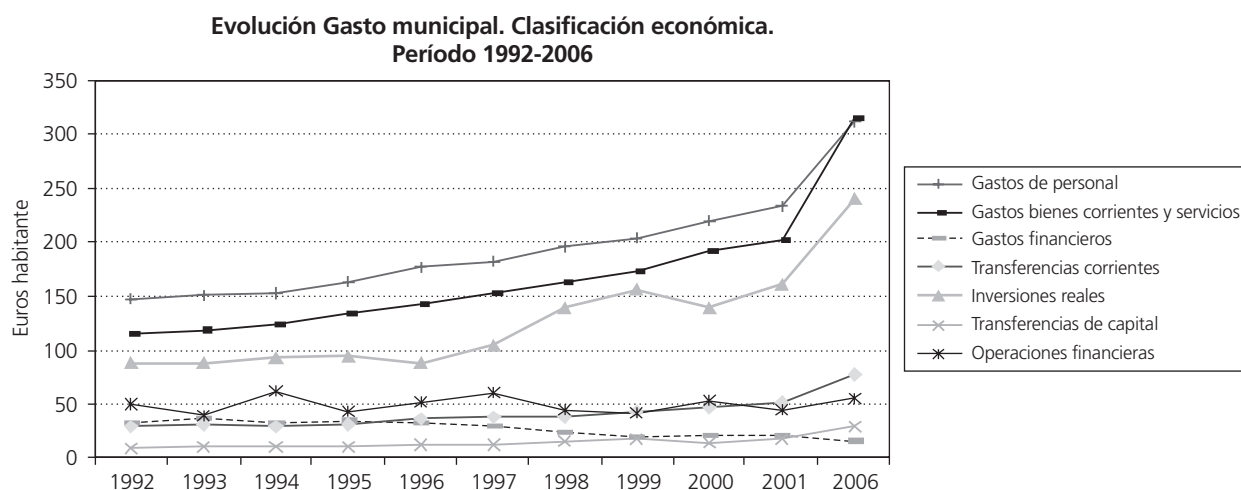
rencias de capital destinadas a la financiación de su actividad inversora. Un 52% de estos recursos (2.071 millones de euros) fueron concedidos por los gobiernos autonómicos, un 18% (713 millones de euros) procedieron de las diputaciones, consejos y cabildos, y un 10% (393 millones de euros) procedió del gobierno central (el resto procedieron de fondos del exterior, de empresas privadas, de consorcios, mancomunidades, etc.). Ello pone de manifiesto, la importante relación que se establece entre las haciendas autonómicas y las municipales a la hora de financiar una de las más importantes actividades realizadas por nuestros ayuntamientos: la inversión. El volumen y el funcionamiento de este tipo de transferencias de capital son distintos en las distintas Comunidades Autónomas. Es decir, la mayor o menor implicación del gobierno autonómico en la financiación de la inversión municipal difiere de una comunidad a otra. A la heterogeneidad en el comportamiento del gasto de los distintos municipios según su tamaño y según su marco competencial, que tal como se ha indicado, puede diferir de una comunidad autónoma a la otra, se le debe añadir cierta heterogeneidad en determinadas fuentes de financiación.

Si se analiza la evolución que los distintos capítulos de gasto han experimentado a lo largo del tiempo, se observa que son precisamente los capítulos vinculados a la inversión (inversiones reales y transferencias de capital) los que han experimentado, junto con el capítulo de gastos de personal y el del gasto en bienes corrientes y servicios, un mayor incremento (véase gráfico 3) a lo largo del período 1992-2006.

El año 1992 los municipios españoles destinaban a las inversiones reales 88 euros por habitante y el año 2006 fueron 240 euros por habitante los que destinaron a las inversiones reales. En cuanto a las transferencias de capital, mientras que el año 1992 los municipios concedieron 9 euros por habitante, el año 2006 concedieron 29 euros por habitante.

Los gastos de personal correspondientes al año 1992 del conjunto de municipios españoles fueron de 147 euros por habitante, mientras que los correspondientes al año 2006 ascendieron a 313 euros por habitante. Y los gastos en bienes y servicios corrientes pasaron de 115 euros por habitante el año 1992 a 315 euros por habitante el año 2006.

Gráfico 3.–Evolución del gasto municipal según su naturaleza económica



Fuente: Elaboración propia a partir de BADESPE e INE.

3.3.3. La clasificación funcional del gasto realizado por los municipios españoles

Casi la mitad del gasto realizado por los municipios españoles (el 47,3%) se destina a la *producción de bienes públicos de carácter social*, tal como muestra la tabla 5. Ésta es, pues, la principal función de gasto municipal. La segunda, en orden de importancia cuantitativa, es la de *servicios de carácter general* (incluye los gastos que vinculados al funcionamiento de los órganos de gobierno y los de administración general). El gasto que los municipios destinan a estos servicios supone el 12,9% del total. El gasto destinado a la *seguridad, protección y promoción social* (promoción educativa, promoción del empleo, reinserción social...) supone el 10,5% del total, y el destinado a la *producción de bienes de carácter económico* el 10,3% (carreteras, caminos vecinales y vías públicas urbanas, transporte, mejora del medio natural, investigación...). El peso de las demás funciones de gasto está, en todos los casos, por debajo del 10%.

Dentro de la producción de bienes y servicios de carácter social, que tal como se acaba de indicar constituye el principal destino del gasto municipal en España, des-

tañan, tal como muestra la tabla 6 las siguientes subfunciones: la *vivienda y urbanismo* (32,5%), la *recogida de basuras y limpieza viaria* (14,0%), la *educación física, deportes y esparcimiento* (12,4%) y la *promoción y difusión de la cultura* (11,5%).

En realidad se podría concluir que, fundamentalmente, nuestros municipios prestan servicios que están relacionados con: i) la vivienda y el urbanismo (construcción, mejora y conservación de viviendas, mantenimiento de la vía pública, mantenimiento de los edificios oficiales, alumbrado público...); ii) el bienestar comunitario (recogida, eliminación y tratamiento de residuos, limpieza viaria, saneamiento, provisión y distribución de agua, cementerios y servicios funerarios...), y iii) cultura (actividades de promoción y difusión de la cultura como bibliotecas, museos, archivos, cultura popular tradicional, protección del patrimonio, instalaciones deportivas, promoción del deporte...).

Ello pone de manifiesto que los municipios españoles prestan un conjunto de servicios que podríamos clasificar de "típicamente locales" (alumbrado público, mantenimiento de las vías públicas, recogida de basuras, bienestar social básico...).

Tabla 5.–Gasto de los municipios españoles. Clasificación funcional. Liquidación 2006

	Millones euros	%
Deuda Pública	2.755	5,9
Servicios de Carácter General	6.025	12,9
Protección Civil y Seguridad Ciudadana	3.567	7,6
Seguridad, Protección y Promoción Social	4.894	10,5
Producción de Bienes Públicos de Carácter Social	22.103	47,3
Producción de Bienes de Carácter Económico	4.819	10,3
Regulación económica de carácter general	1.597	3,4
Regulación Económica de Sectores Productivos	588	1,3
Transferencias a Administraciones Públicas	377	0,8
Total gastos	46.725	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Economía y Hacienda.

Tabla 6.–Detalle del gasto en “Producción de Bienes y Servicios de Carácter Social” de los municipios españoles. Liquidación 2006

	Millones euros	%
Total Producción de Bienes Públicos de Carácter Social	22.103	100,0
Hospitales, Servicios asistenciales y Centros de Salud	315	1,4
Acciones públicas relativas a la Salud	178	0,8
Otros servicios sanitarios	64	0,3
Educación preescolar	89	0,4
Enseñanza primaria y secundaria	1.603	7,3
Servicios de transporte, comedor, becas y ayudas	50	0,2
Otros servicios de Educación	169	0,8
Vivienda y Urbanismo	7.177	32,5
Saneamiento, abastecimiento y distribución de agua	1.156	5,2
Recogida de basuras y limpieza viaria	3.086	14,0
Cementerios y servicios funerarios	142	0,6
Otros servicios de bienestar social	1.512	6,8
Promoción y difusión de la cultura	2.539	11,5
Educación física, deportes y esparcimiento	2.738	12,4
Arqueología y protección del Patrimonio Histórico-Artístico	212	1,0
Otros Servicios comunitarios y sociales	1.073	4,9

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Economía y Hacienda.

Si se compara con los servicios que prestan los municipios del conjunto de países europeos, se observa que en éstos, los gobiernos locales, además de prestar

servicios “típicamente locales” como los que prestan los municipios españoles, están también implicados y en algunos casos de un modo significativo, en la pres-

tación de servicios vinculados a la sanidad, la educación y la protección social³. Si bien el conjunto de gobiernos locales europeos destinan una media de un 21% de su presupuesto de gasto a actividades ligadas a la educación, este porcentaje no llega al 3% en el caso español, siendo además el porcentaje más bajo de los países analizados⁴. En relación al gasto local destinado a la sanidad, mientras que en el conjunto de países europeos, los gobiernos locales destinan una media de un 7% de su presupuesto a actividades sanitarias, en España este porcentaje no llega al 2%. Y en relación al gasto local destinado a la protección social, mientras que en el conjunto de países europeos, los gobiernos locales destinan una media de un 28% de su presupuesto a actividades de protección social, en España este porcentaje no llega al 8% (sólo los gobiernos locales luxemburgueses y portugueses destinan a estas actividades un porcentaje más bajo de su presupuesto de gastos que los municipios españoles).

La tabla 7 muestra la participación de los gobiernos locales en la prestación de la educación, la sanidad, y actividades de carácter económicas. Los datos muestran que⁵:

- i) Los gobiernos locales realizan el 32% del total del gasto destinado a la educación (media de los países analizados). Este porcentaje es de un 4% en España, en donde la educación es una competencia fundamentalmente autonómica. En países como Alemania, donde al igual que en España existen tres niveles de gobierno, los entes locales

realizan el 27% del total de gasto en educación. Y en países donde sólo existe el nivel central de gobierno y el local, este porcentaje alcanza valores incluso superiores al 60%. Es el caso de Finlandia (62%), país que, por cierto, ocupa el primer lugar en los resultados del informe PISA lo cual pone de manifiesto el buen funcionamiento de su sistema educativo, Suecia (73%), Holanda (80%), etc. Tanto si nos comparamos con los países federales como con los unitarios, los datos ponen de relieve la escasa implicación de los municipios españoles en la educación. Tan sólo parecida a la de los municipios portugueses (un 7%), y un poco superior la de los municipios griegos (un 2%).

- ii) Los gobiernos locales realizan el 18% del total del gasto destinado a la sanidad (media de los países analizados). Este porcentaje es de un 2% en España, en donde la sanidad es una competencia fundamentalmente autonómica. En este caso, se trata del mismo porcentaje que supone el gasto en sanidad realizado por los entes locales en Alemania y en Bélgica e inferior al realizado por los entes locales austriacos (22%), países todos ellos en los que existen tres niveles de gobierno. En cambio, en los países nórdicos, la sanidad es prestada básicamente por los gobiernos locales. En Suecia el gasto local en sanidad supone el 98% del total, en Dinamarca el 97% y en Finlandia el 83%. En el Reino Unido, Luxemburgo y Grecia, los gobiernos locales no participan de la prestación de los servicios sanitarios.
- iii) La vinculación de los gobiernos locales españoles con la prestación de servicios y actividades de carácter económico es inferior a la que se observa en el resto de países analizados, excepto Bélgica y Grecia. El porcentaje del gasto local en España realizado en este tipo de servicios, es de un 17%, mientras que la media se sitúa en un 27%.

El peso de las distintas funciones dentro del presupuesto de gasto municipal no ha variado demasiado a lo largo del tiempo, tal como muestra el gráfico 4. Por

³ Véase Bosch, N.; Espasa, M. (2006).

⁴ El estudio incluye los siguientes países: Alemania (2003), Austria (2002), Bélgica (2002), Dinamarca (2003), España (2003), Finlandia (2002), Grecia (2003), Holanda (2003), Irlanda (2004), Luxemburgo (2003), Portugal (2004), Reino Unido (2003) y Suecia (2002).

⁵ Cabe tener en cuenta que los datos contenidos en la tabla se refieren al conjunto de entes locales. Es decir incluyen además de los municipios el resto de entes que configuran el nivel de gobierno local de los distintos países. En España, por ejemplo, incluyen los datos referidos a las diputaciones, consejos, cabildos, comarcas, etc.

**Tabla 7.–Gasto local en educación, sanidad, actividades de carácter económico.
% sobre el total de gasto público en cada función**

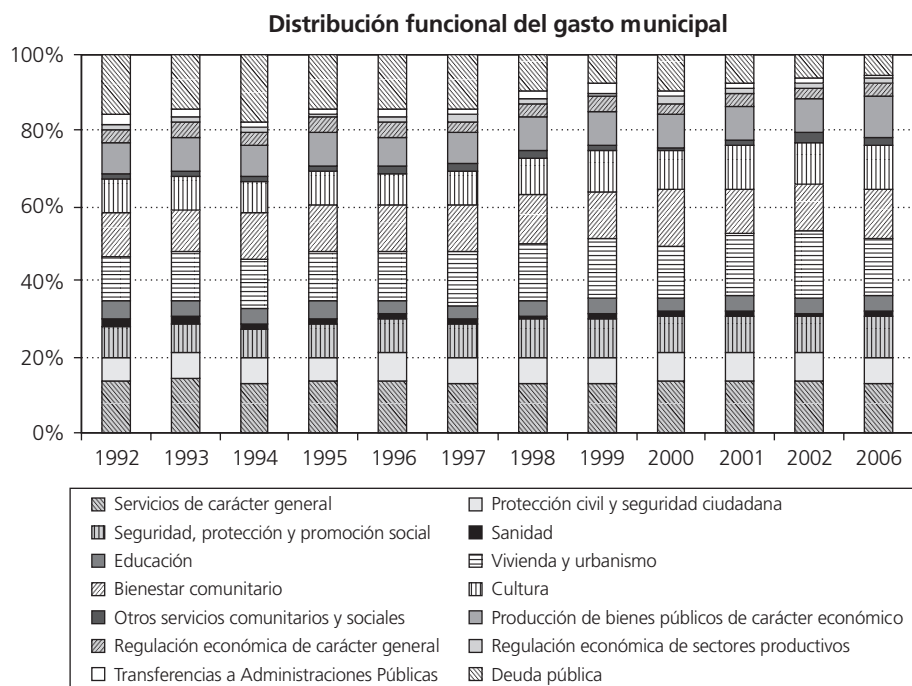
	Educación	Sanidad	Actividades carácter económico
Alemania	27%	2%	21%
Austria	25%	22%	22%
Bélgica	21%	2%	15%
Dinamarca	54%	97%	43%
España	4%	2%	17%
Finlandia	62%	83%	28%
Grecia	2%	0%	6%
Holanda	80%	5%	58%
Irlanda	25%	4%	44%
Luxemburgo	22%	0%	24%
Portugal	7%	4%	28%
Reino Unido	67%	0%	28%
Suecia	73%	98%	29%
Media UE-13	32%	18%	27%

Fuente: Elaboración propia a partir de Bosch-Espasa (2006).

Notas: No se disponen de datos de Francia e Italia.

Los datos corresponden al año 2002 (Austria, Bélgica, Finlandia, Suecia), 2003 (Alemania, Dinamarca, España, Grecia, Holanda, Luxemburgo, Reino Unido), y 2004 (Irlanda y Portugal).

Gráfico 4.–Gasto de los municipios españoles por funciones. Distribución porcentual. Periodo 1992-2006



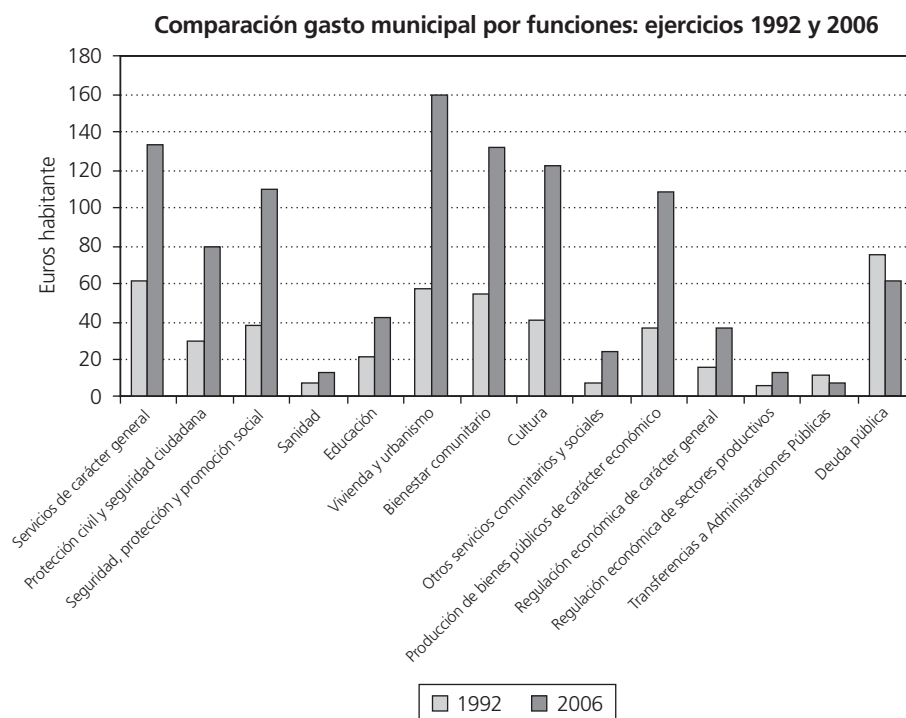
Fuente: Elaboración propia a partir de BADESPE e INE.

ejemplo, el gasto que destinaban los ayuntamientos a los *servicios de carácter general* representaba el 13,6% del total de su presupuesto el año 1992. Este porcentaje ha sido del 12,9% el año 2006. El destinado a la *vivienda y urbanismo* suponía el 12,3% el año 1992 y el 15,4% el año 2006. El gasto en *educación* suponía el 4,5% del total del presupuesto de gastos el año 1992 y el 4,1% el año 2006. Así pues, la estructura del presupuesto funcional del gasto municipal no ha sufrido cambios relevantes. Quizás el cambio más significativo es el vinculado a la deuda pública: mientras que el año 1992 suponía el 16,1% del presupuesto, el año 2006 supuso el 5,9%.

Ello no significa, obviamente, que el volumen de gasto por habitante destinado a las distintas funciones no

haya aumentado, de forma considerable, a lo largo de los años. Por ejemplo, en 1992 el conjunto de municipios españoles destinaron a la seguridad, *protección y promoción social* una media de 38 euros por habitante, mientras que el año 2006 le destinaron 110 euros por habitante. Otros casos destacables son: el gasto por habitante en *cultura* fue de 41 euros por habitante el año 1992 y de 123 euros por habitante el año 2006; el gasto por habitante en protección civil y seguridad ciudadana fue de una media de 30 euros por habitante el año 1992 y de 80 euros por habitante el año 2006; el gasto por habitante en *vivienda y urbanismo* fue de 57 euros por habitante el año 1992 y de 161 euros por habitante el año 2006, etc. El gráfico 5 ofrece una comparación del gasto municipal por habitante en distintas funciones para el año 1992 y para el 2006.

Gráfico 5.–Gasto de los municipios españoles por funciones. Euros habitante 1992 y 2006.



Fuente: Elaboración propia a partir de BADESPE e INE.

3.3.4. El tamaño de los municipios y la prestación de servicios

La realidad municipal española se caracteriza por la existencia de un número elevado de municipios de menos de 5.000 habitantes. Tal como muestra la tabla 8 éstos suponen el 84,5% del total. Sin embargo, más de la mitad de la población española (el 51,9%) habita en algún municipio de más de 50.000 habitantes.

El análisis del gasto realizado por los municipios según su tamaño, pone de manifiesto algunas diferencias sig-

nificativas. La tabla 9 muestra que son los municipios más pequeños los que realizan una media de gasto por habitante más elevado. Si bien éstos gastan para cada ciudadano una media de 1.113 euros, la media estatal se sitúa en 1.045 euros. Los municipios con un volumen de gasto per cápita más bajo son los que tienen una población de entre 20.000 y 50.000 habitantes (la media se sitúa en los 989 euros).

Las diferencias no residen tan sólo en el volumen, sino también en la naturaleza económica del gasto. En este caso las principales diferencias son las siguientes:

Tabla 8.–Número de municipios españoles por tramos de población

Tramos de población	Número	%	Población (2006)	%
Menos de 5.000	6.852	84,5	6.008.095	13,4
De 5.001 y 20.000	895	11,0	8.692.664	19,4
De 20.001 y 50.000	228	2,8	6.786.025	15,2
Más de 50.000	135	1,7	23.222.180	51,9
Total	8.110	100,0	44.708.964	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de INE.

Tabla 9.–Gasto de los municipios españoles por tramos de población. Clasificación económica. Euros habitante. Liquidación 2006

	Menos 5.000	De 5.001 a 20.000	De 20.001 a 50.000	Más de 50.000	Total
Gastos de personal	265	326	330	315	313
Gastos bienes corrientes y servicios	315	303	307	322	315
Gastos financieros	7	11	14	20	16
Transferencias corrientes	58	53	64	97	78
<i>Total operaciones corrientes</i>	<i>645</i>	<i>693</i>	<i>715</i>	<i>754</i>	<i>722</i>
Inversiones reales	425	280	211	187	241
Transferencias de capital	13	14	12	43	29
<i>Total operaciones capital</i>	<i>438</i>	<i>293</i>	<i>224</i>	<i>230</i>	<i>269</i>
Activos financieros	1	3	2	13	8
Pasivos financieros	29	49	48	50	46
<i>Total operaciones financieras</i>	<i>30</i>	<i>52</i>	<i>50</i>	<i>62</i>	<i>54</i>
Total gastos	1.113	1.038	989	1.047	1.045

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Economía y Hacienda.

- i) El gasto corriente por habitante más elevado corresponde a los municipios de más de 50.000 habitantes. Mientras que éstos destinan a gastos de personal 315 euros por habitante, los municipios más pequeños destinan a este capítulo 265 euros por habitante; y mientras los municipios de más de 50.000 habitantes conceden transferencias corrientes por valor de 97 euros por habitante, las que conceden los más pequeños ascienden a 58 euros por habitante.
- ii) El gasto de capital por habitante más elevado corresponde a los municipios de menos de 5.000 habitantes. El volumen de inversiones reales realizadas por estos municipios asciende a 425 euros por habitante, mientras que el de los municipios mayores de 50.000 habitantes asciende a 187.
- iii) El gasto en operaciones financieras más elevado corresponde a los municipios de más de 50.000 habitantes. Si bien éstos destinan a este tipo de operaciones 62 euros por habitante, los municipios de menos de 5.000 habitantes destinan a las operaciones financieras 30 euros por habitante.

Por tanto estos datos ponen de manifiesto, tal como se avanzaba, la existencia de comportamientos diferenciados de nuestros municipios según el tamaño de la población. Por ejemplo, los más pequeños que, tal como se ha indicado, son la mayoría (más del 80%), gastan menos por habitante en retribuir a su personal. Ello podría ser debido a que el número de personas por habitante que prestan sus servicios a estos ayuntamientos es menor que en los ayuntamientos más grandes, o que en aquellos las remuneraciones (por habitante) son menores. Otro dato diferenciador es, tal como se ha indicado, el volumen de gasto por habitante destinado a la inversión. Es evidente que a los ayuntamientos pequeños el coste por habitante de una instalación (por ejemplo, un polideportivo) les resulta más elevado que a los ayuntamientos con más población. Y finalmente, se observa una diferencia significativa en las operaciones financieras. Los datos muestran que los municipios más grandes presentan

unos mayores gastos por habitante generados por operaciones como el endeudamiento (pasivos financieros). La pregunta que cabe plantearse en este caso es si este mayor gasto per cápita en operaciones financieras de los ayuntamientos grandes, es debido a una mayor necesidad de recurrir al endeudamiento y, por tanto, a posibles deficiencias del modelo de financiación que afectan de un modo especial a estos municipios, o si es debido a que tienen una mayor facilidad de acceder al crédito en comparación a los municipios más pequeños.

La heterogeneidad entre el comportamiento del gasto realizado por los municipios españoles según su tamaño, no sólo se observa en la clasificación económica de su presupuesto, si no también en la funcional. Por ejemplo, si examinamos el destino del gasto municipal, se puede comprobar que los municipios pequeños (de menos de 5.000 habitantes) destinan una mayor parte de su presupuesto a los *servicios de carácter general* (órganos de gobierno y administración general), en comparación con el porcentaje de gasto que destinan a estos servicios el resto de municipios.

Tal como muestra la tabla 10, el 20,9% del total de gasto realizado por los municipios de menos de 5.000 habitantes sirve para cubrir gastos generales, mientras que este porcentaje es de un 10,4% en el caso de los municipios mayores de 50.000 habitantes. Ello puede poner de manifiesto la existencia de posibles desequilibrios de escala a la hora de hacer frente a las tareas administrativas diarias de un ayuntamiento.

Otras diferencias destacables que se observan en la tabla 9 son: i) los municipios pequeños (menos de 5.000 habitantes) destinan un porcentaje menor de su presupuesto de gastos a la *protección civil y seguridad ciudadana* (un 1,5%), en relación al porcentaje que destinan a esta función el resto de municipios (los de más de 50.000 habitantes le destinan un 10,2% de su presupuesto); ii) los municipios de menos de 5.000 habitantes presentan el porcentaje más elevado de gasto (un 13,1% de su presupuesto) destinado a la función de *producción de bienes de carácter económico* (la media

Tabla 10.—Gasto de los municipios españoles por tramos de población. Clasificación funcional. Porcentaje sobre el total. Liquidación 2006

	Menos 5.000	De 5.001 a 20.000	De 20.001 a 50.000	Más 50.001	Total
Deuda Pública	3,3	5,8	6,2	6,5	5,9
Servicios de Carácter General	20,9	13,6	13,0	10,4	12,9
Protección Civil y Seguridad Ciudadana	1,5	5,4	7,4	10,2	7,6
Seguridad, Protección y Promoción Social	8,4	11,9	12,6	9,9	10,5
Producción de Bienes Públicos Carácter Social	48,9	48,6	47,3	46,4	47,3
Producción de Bienes de Carácter Económico	13,1	9,6	7,7	10,5	10,3
Regulación económica de carácter general	1,2	2,6	3,4	4,3	3,4
Regulación Económica de Sectores Productivos	1,5	1,8	1,6	0,9	1,3
Transferencias a Administraciones Públicas	1,3	0,6	0,7	0,8	0,8
Total gastos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Economía y Hacienda.

se sitúa en el 10,3%), dentro de la cual destaca el gasto destinado a las *carreteras, caminos vecinales y vías públicas urbanas*; iii) las actividades vinculadas a la *regulación económica de carácter general* representan sólo un 1,5% del total del gasto realizado por los municipios pequeños, siendo este porcentaje de un 4,3% para los municipios de más de 50.000 habitantes.

Por tanto, el estudio del presupuesto de gastos de los municipios pone de manifiesto la existencia de comportamientos distintos, según el tamaño de la población, tanto en relación al volumen global, como en relación a la naturaleza económica de dicho gasto, así como en relación a su destino. Es decir, la estructura de los presupuestos de gasto de los ayuntamientos de distintos tamaños, presenta diferencias en algunos casos destacables. La heterogeneidad en la prestación de los servicios y, por tanto, en las necesidades de gasto de los diferentes municipios, no debería ser ningún problema si el modelo de financiación de dichos servicios contemplara dicha heterogeneidad. El modelo de financiación debería adaptarse al tipo de servicios y actividades que prestan los municipios, y si se observan diferencias, tal como las que han sido señaladas, sería recomendable que el modelo de financiación las tuviera en cuenta.

3.4. El gasto municipal: una especial referencia al gasto no obligatorio

3.4.1. El gasto no obligatorio de los municipios: un apunte metodológico

Tal como se ha indicado anteriormente, la normativa vigente establece una diferenciación en el grado de obligatoriedad de los servicios que deben prestar los municipios según su volumen de población. Por tanto, lo que es obligatorio para unos no lo es para otros. Al mismo tiempo, además de los servicios obligatorios, cuyo listado varía en función del tamaño de los municipios, la normativa abre la posibilidad de que los ayuntamientos presten todos aquellos servicios necesarios para satisfacer las demandas de sus ciudadanos y contempla la posibilidad de que realicen actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente. Todo ello explica que el gasto municipal pueda clasificarse en obligatorio y no obligatorio.

En este apartado se describe precisamente el comportamiento del gasto no obligatorio realizado por los mu-

nicipios. Los datos que se utilizan para ello son el resultado de un conjunto de estudios realizados con una muestra de municipios de Cataluña referentes al período 2000-05⁶.

Para cuantificar el gasto no obligatorio que realizan los municipios es necesario determinar previamente cuáles son las actividades y cuáles son los servicios que, legalmente, pueden ser considerados no obligatorios. Una forma de hacerlo y que es la que ha sido aplicada en los estudios mencionados, es la de utilizar la clasificación funcional del presupuesto de gasto municipal y determinar cuáles son las funciones, subfunciones o programas no obligatorios para cada municipio según el tramo de población al cual pertenece. Esta tarea, fundamentalmente jurídica, es la que permite realizar un listado de partidas de gasto (funciones, subfunciones, programas) vinculadas a servicios no obligatorios. La confección de este listado se realiza teniendo en cuenta: a) el articulado de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local; b) la normativa estatal que a lo largo del tiempo ha ido otorgando a los municipios un carácter de obligatoriedad sobre determinadas materias, y c) aquella normativa aprobada por el Parlamento de Cataluña que ha supuesto la obligatoriedad municipal de determinadas actividades.

Con todo ello se obtiene el mencionado listado de partidas de gasto no obligatorio que, evidentemente, es distinto según si el municipio tiene menos de 5.000 habitantes, si tiene entre 5.001 y 20.000 habitantes, si tiene entre 20.001 y 50.000 habitantes o si tiene más de 50.001. Así, por ejemplo, los *parques públicos* o las *bibliotecas* sólo aparecen en el listado de partidas de gasto no obligatorio correspondiente a los municipios de menos de 5.000 habitantes (para los demás es gasto obligatorio); el *transporte colectivo urbano* aparece como partida de gasto no obligatorio en todos los lista-

dos excepto en el correspondiente a los municipios de más de 50.000 habitantes, puesto que para éstos constituye un servicio obligatorio; el gasto realizado en *guarderías* o *residencias para la tercera edad* aparece como gasto no obligatorio en todos los casos, etc.

3.4.2. El gasto no obligatorio realizado por los municipios: volumen y destino

Los municipios de Cataluña han destinado, durante el período 2000-2005 una media de 247,37 euros por habitante a partidas de gasto no obligatorio, tal como muestra la tabla 11. Ello supone el 30,5% del total de gasto liquidado⁷.

El volumen de gasto no obligatorio por habitante ha ido aumentando a lo largo del período analizado (en euros corrientes): de 216,30 euros por habitante el año 2000 se ha pasado a 273,54 el año 2005. El peso que el gasto no obligatorio supone en relación al total oscila, a lo largo del período, entre el 33,3% correspondiente al año 2001 y el 28,9% del año 2002.

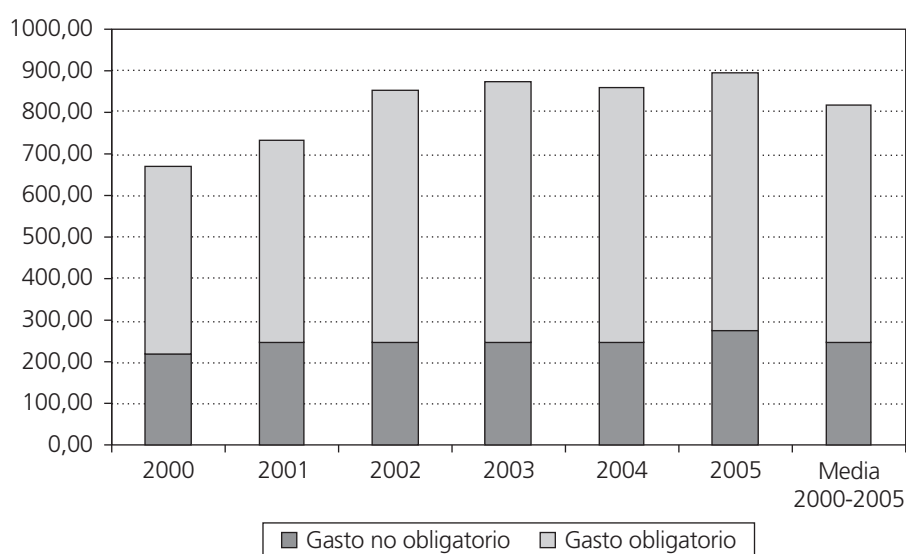
Estos datos permiten corroborar el papel protagonista que los ayuntamientos han adoptado a la hora de dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos. El go-

⁶ Los datos que se presentan en este escrito son los correspondientes al último de estos estudios: Vilalta, M. (coord.), 2008. Utilizando una metodología similar se elaboró un estudio referido al conjunto de municipios españoles con datos tan sólo del ejercicio 2003. Vilalta, M.; Mas, D. (2006).

⁷ El estudio realizado para todos los municipios españoles, citado anteriormente (Vilalta, 2006), ofrece un resultado similar. En este caso, el porcentaje de gasto no obligatorio realizado por el conjunto de municipios españoles, alcanza el 26,7% (año 2003). Cabe tener en cuenta que la metodología utilizada en este estudio presenta mayores limitaciones que en el caso de los estudios realizados para los municipios de Cataluña, y además el trabajo que estima el gasto no obligatorio de los municipios a nivel estatal, únicamente contempla un solo ejercicio, mientras que para Cataluña se dispone de datos de un período de 6 ejercicios. Ello es importante en la medida que se incluyen gastos vinculados a la inversión, de manera que si algunos municipios, de forma excepcional, han realizado una importante inversión vinculada a servicios no obligatorios durante un ejercicio, es evidente que ello tendrá un fuerte impacto en los resultados. Por tanto, es necesario disponer de una serie de datos que permitan ver la tendencia y amortiguar el efecto de los gastos de carácter "excepcional".

Tabla 11.–Gasto municipios de Cataluña. Euros por habitante. Liquidaciones 2000-2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	media 2000-2005
Gasto no obligatorio (A)	216,30	244,70	246,78	251,94	250,98	273,54	247,37
Gasto Total (B)	671,20	734,70	853,21	868,81	857,10	894,83	813,31
% (A)/(B)	32,2	33,3	28,9	29,0	29,3	30,6	30,5



Fuente: Elaboración propia a partir de Vilalta (2008).

bierno municipal, el más próximo al ciudadano, es el que percibe, quizás de una forma más inmediata las demandas que van surgiendo en la sociedad. Los servicios a los que se han visto abocados a prestar los municipios durante los últimos años, responden a la existencia de nuevas realidades sociales (una mayor tasa de ocupación femenina, una fuerte llegada de inmigrantes en determinadas zonas del territorio, una mayor sensibilidad hacia los temas medioambientales, la incorporación de nuevas tecnologías...). Es evidente que la realidad ha cambiado si la comparamos con la que existía al inicio de la democracia y, por tanto, con la que existía en el momento en que fueron aprobadas las principales normativas que aun hoy, sin prácticamente ningún cambio, continúan rigiendo el marco competencial y el modelo de financiación local. Cabe no olvidar, en este sentido, que la Ley reguladora de las Haciendas Locales

del año 1988, fue reformada hace relativamente poco tiempo (el año 2002). Reforma que no fue aprovechada para tener en cuenta esta nueva realidad a la que se enfrentan diariamente los municipios españoles. Probablemente sólo para corregir la disfunción que existe entre lo que hacen actualmente nuestros municipios y su modelo de financiación hubiera estado justificada la reforma.

La proximidad del gobierno municipal con los problemas diarios de los ciudadanos hace más difícil la inhibición o la tentación de "mirar hacia otro lado". La probabilidad de que las propuestas y las actuaciones de un gobierno central puedan estar alejadas de la realidad social y de las preferencias o demandas reales de la ciudadanía, es mayor que la que puede existir con las de un gobierno local.

La tabla 12 permite observar el destino del gasto no obligatorio. Aproximadamente el 42% de dicho gasto (media del período 2000-2005) se ha destinado a dos

funciones: *cultura* (22,6%) y *seguridad y protección civil* (19,8%).

Tabla 12.–Gasto no obligatorio de los municipios de Cataluña. Clasificación funcional. Media liquidaciones 2000-2005

Funciones	Euros habitante	%
2.2. Seguridad y protección civil	49,08	19,8
3.1. Seguridad y protección social	9,10	3,7
3.2. Promoción social	25,30	10,2
4.1. Sanidad	11,53	4,7
4.2. Educación	28,22	11,4
4.3. Vivienda y urbanismo	13,64	5,5
4.5. Cultura	55,94	22,6
4.6. Otros servicios, comunitarios y sociales	17,45	7,1
5.1. Infraestructuras básicas y transporte	4,79	1,9
5.2. Comunicaciones	2,39	1,0
5.3. Infraestructuras agrarias	2,89	1,2
5.4. Investigación científica, técnica y aplicada	0,41	0,2
5.5. Investigación básica y estadística	1,29	0,5
6.2. Regulación comercial	4,29	1,7
7.1. Agricultura, ganadería y pesca	0,71	0,3
7.2. Industria	2,11	0,9
7.3. Energía	0,36	0,1
7.4. Minería	0,22	0,1
7.5. Turismo	3,94	1,6
9.1. Transferencias a administraciones públicas	9,88	4,0
TOTAL GASTO NO OBLIGATORIO	247,37	100

Nota: la cifra que aparece en cada subfunción es la correspondiente a los programas que, dentro de ésta, están asociados a servicios no obligatorios.

Fuente: Elaboración propia a partir Vilalta (2008).

El gasto no obligatorio que los municipios han realizado en programas de *cultura* es de 55,94 euros por habitante (media del período 2000-2005) y en *seguridad y protección civil* de 49,08 por habitante.

–Funciones que han recibido una media de gasto no obligatorio de, aproximadamente, 50 euros por habitante o más: i) *cultura* y ii) *seguridad y protección civil*.

En realidad, según la cuantía del gasto no obligatorio por habitante realizado durante el período 2000-05, las distintas funciones de gasto se pueden clasificar en los siguientes cuatro grupos:

–Funciones que han recibido una media de gasto no obligatorio que se sitúa entre los 25 y 50 euros por habitante: i) *educación* y ii) *promoción social*.

–Funciones que han recibido una media de gasto no obligatorio de entre 15 y 25 euros por habitante: i) *otros servicios comunitarios y sociales*, ii) *vivienda y urbanismo* y iii) *sanidad*.

–Funciones que han recibido una media de gasto no obligatorio de menos de 15 euros por habitante: el resto.

Si se analiza el gasto no obligatorio por habitante realizado por los municipios de Cataluña según su dimensión, se observa que son los relativamente más pequeños (menos de 5.000 habitantes) los que le destinan un volumen más elevado. De hecho son éstos los que disponen, dado el marco legal anteriormente descrito, de un margen de no obligatoriedad más amplio.

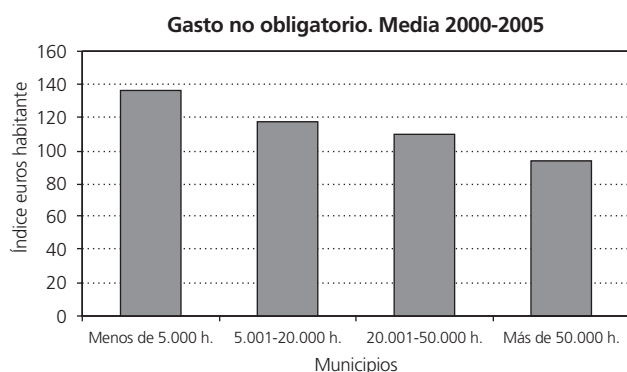
La tabla 13 muestra que el volumen de gasto no obligatorio per cápita realizado por los municipios catalanes correspondiente al período 2000-2005, disminuye a

medida que aumenta el tamaño del municipio. Los municipios de menos de 5.000 habitantes destinaron a partidas de gasto no obligatorio 337,55 euros por habitante, mientras que los municipios de más de 50.000 habitantes gastaron no obligatoriamente 231,78 euros por habitante. Así pues, mientras que el gasto no obligatorio de los menores se sitúa a un 36% por encima de la media, el de los mayores se sitúa un 6% por debajo.

Si tal como acabamos de indicar, el volumen por habitante del gasto no obligatorio difiere según el intervalo de población, su destino también presenta algunas diferencias, tal como muestra la tabla 14. Por ejemplo, el año 2005, el principal destino del gasto no obligatorio de los municipios de menos de 5.000 habitantes fueron programas de gasto vinculados a la función *cultura* a la cual le destinaron una media de 157 euros por habitante. Cabe tener en cuenta que dentro de esta función existen programas de gasto que sólo son no

Tabla 13.–Gasto no obligatorio de los municipios de Cataluña según el tamaño de su población. Media liquidaciones 2000-05

Municipios	Euros habitante	Índice =100
Menos de 5.000 h.	337,55	136
5.001-20.000 h.	289,94	117
20.001-50.000 h.	271,22	110
Más de 50.000 h.	231,78	94
TOTAL	247,37	100



Fuente: Elaboración propia a partir de Vilalta (2008).

obligatorios para los municipios de menos de 5.000 habitantes (como bibliotecas o instalaciones deportivas). Por tanto, los municipios de más de 5.000 habitantes cuando prestan este tipo de servicios lo hacen obligatoriamente. Es decir, el año 2005 los municipios de menos de 5.000 habitantes destinaron al programa de *bibliotecas* 3,3 euros por habitante, que tal como se ha indicado se trata de un programa no obligatorio para ellos. Esta cifra es muy similar e incluso superior a la correspondiente a los municipios de 20.001 a 50.000 habitantes, para los cuáles la prestación del servicio *bibliotecas* constituye una obligación (en este caso es de 2,8 euros por habitante). En cambio, es inferior a la correspondiente a los municipios de 5.001 a 20.000 habitantes (6,1 euros por habitante) y a la correspondiente a los municipios de más de 50.000 habitantes (4,0 euros por habitante) para los cuáles es también un programa obligatorio. Un comportamiento similar se observa en el programa de *instalaciones deportivas*. Este programa también es no obligatorio sólo para los municipios de menos de 5.000 habitantes. Éstos le destinaron el año 2005 un volumen de gasto por habitante similar al que le destinaron los municipios de 5.001 a 20.000 habitantes (para los primeros el gasto fue de 50,6 euros por habitante y para los segundos de 52,3 euros por habitante). En cambio, los municipios de más de 20.001 habitantes le destinaron una cifra mucho más pequeña (22,9 euros por habitante los de 20.001 a 50.000 habitantes y 27,8 euros por habitante los de más de 50.001 habitantes). Cabe tener en cuenta que un porcentaje muy elevado del gasto destinado a este programa constituye un gasto de inversión. Por ejemplo, en el caso de los municipios de menos de 5.000 habitantes, el 61% del total del gasto destinado a las *instalaciones deportivas* es en forma de inversión⁸.

El principal destino del gasto no obligatorio de los municipios de más de 50.000 habitantes no fueron los programas de gasto vinculados a la función de *cultura* si no los vinculados a la función de *seguridad y protec-*

ción civil, la cual recibió una media de 57 euros per cápita. En realidad, son los municipios que tienen una población de 20.001 a 50.000 habitantes los que destinan un volumen de gasto por habitante más elevado a dicha función (63 euros por habitante), en cambio, los más pequeños (menos de 5.000 habitantes) le destinan 23 euros por habitante.

Los datos no hacen más que poner de relieve la heterogeneidad en la prestación de los servicios de nuestros municipios, fruto muy probablemente de la heterogeneidad en las necesidades y las demandas de los ciudadanos. Y todo ello pone de manifiesto que, a nivel local, lo relevante no es la obligatoriedad o no de tener que prestar un determinado servicio, dado que en la mayoría de los casos, los municipios lo acaban prestando tanto si es o no para ellos obligatorio.

Los gobiernos municipales prestan servicios. Para unos se trata de una obligatoriedad, para otros no.

3.4.3. La financiación del gasto no obligatorio de los municipios

Tal como se ha descrito en el punto anterior, aproximadamente el 30% de gasto realizado por los municipios catalanes durante el período 2000-05 ha sido destinado a partidas de gasto no obligatorias. Ante ello es razonable plantearse cuáles han sido las fuentes de financiación que han permitido la realización de dicho gasto. Para ello, se han identificado tres vías directamente vinculadas a la financiación de los servicios no obligatorios. Son las siguientes:

–Las *tasas y precios públicos*: en este caso se trata de comprobar si los municipios han establecido algún sistema de pago por parte de los ciudadanos a cambio de la prestación, por parte de su ayuntamiento, de alguno de los servicios identificados como no obligatorios. Por ejemplo, se trata de comprobar en que medida servicios como las guarderías, las residencias para la tercera edad o los museos, se financian a través de una tasa o un precio público.

⁸ Véase páginas 42 a 48 de Vilalta (2008).

Tabla 14.–El principal destino del gasto no obligatorio de los municipios de Cataluña según el tamaño de su población. Ejercicio 2005

Municipios de menos de 5.000 h.	Municipios de 5.001 a 20.000 h.	Municipios de 20.001 a 50.000 h.	Municipios de más de 50.001 h.
1. Cultura (157 euros/h)	1. Cultura (90 euros/h)	1. Cultura (73 euros/h)	1. Seguridad y protección civil (57 euros/h)
2. Sanidad (53 euros/h)	2. Seguridad y protección civil (50 euros/h)	2. Seguridad y protección civil (63 euros/h)	2. Cultura (52 euros/h)
3. Educación (50 euros/h)	3. Educación (44 euros/h)	3. Educación (33 euros/h)	3. Promoción social (31 euros/h)
4. Seguridad y protección civil (23 euros/h)	4. Seguridad y protección social (23 euros/h)	4. Promoción social (33 euros/h)	4. Educación (31 euros/h)

Fuente: Elaboración propia a partir de Vilalta (2008).

–Las *transferencias*: en este caso se trata de comprobar si los ayuntamientos reciben recursos procedentes de otras administraciones vinculados a la prestación de un determinado servicio no obligatorio. Y en caso de ser así, se trata de comprobar la naturaleza económica de dichas transferencias (corrientes o de capital) y la procedencia (Estado, Generalitat, Diputaciones, otras administraciones).

–*Otras fuentes* de financiación: además de las tasas y los precios públicos y de las transferencias, pueden existir otras fuentes también vinculadas específicamente a la financiación de los servicios prestados de forma no obligatoria pero de un carácter más excepcional, como pueden ser los ingresos patrimoniales o la enajenación de inversiones reales y el endeudamiento.

El volumen de gasto no obligatorio que no es financiado a través de alguna/s de estas tres vías es el que se cubre con las fuentes de ingresos que constituyen los pilares del modelo de financiación local: los tributos y las subvenciones incondicionadas que reciben los municipios (sobre todo la procedente del Estado llamada Fondo Complementario para los municipios de más de 75.000 habitantes y Participación Municipal en los Tributos del Estado para los de menos de 75.000 habitantes). Se trata pues de recursos incondicionados y por tanto, este carácter de incondicionalidad que permite que puedan ser destinados a financiar cualquier tipo de gasto (obli-

gatorio o no obligatorio), hace imposible saber que parte de estos recursos ha podido ser utilizada para financiar el gasto no obligatorio de los municipios.

Esta información ha sido solicitada a los municipios de la muestra a partir del año 2002 y los principales resultados son los que se describen a continuación.

La tabla 15 muestra que los municipios catalanes obtuvieron, en el período 2002-05, una media de 70,15 euros por habitante a través de fuentes de financiación directamente vinculadas al gasto no obligatorio.

De estas vías de financiación destacan las transferencias procedentes de otras administraciones (suponen un 62,2%). La media correspondiente a los cuatro años analizados es de 43,60 euros por habitante. Las tasas y los precios públicos pagados por los usuarios de los servicios no obligatorios aportan 20,44 euros por habitante (suponen el 29,1% del total de la financiación “específica” del gasto no obligatorio).

Dado que el gasto no obligatorio realizado por los municipios durante este período fue de 255,81 euros por habitante, la financiación obtenida a través de fuentes directamente vinculadas a este gasto supone el 27,4%, tal como muestra la misma tabla 15. Es decir, sólo se ha podido identificar de dónde procede el 27,4% de la financiación del gasto no obligatorio de los ayuntamientos catalanes.

Tabla 15.–Fuentes de financiación directamente vinculadas al gasto no obligatorio de los municipios de Cataluña. Media liquidaciones 2002-2005

	Euros habitante	%
Total financiación "directa" gasto no obligatorio (A)	70,15	100,0
Tasas y precios públicos	20,44	29,1
Transferencias	43,60	62,2
Otros ingresos	6,11	8,7
Gasto no obligatorio (B)	255,81	
(A) / (B)	27,4	

Fuente: Elaboración propia a partir de Vilalta (2008).

La tabla 16 pone de manifiesto que existe una implicación directa de las otras Administraciones Públicas en la financiación específica del gasto no obligatorio municipal, en la medida que otorgan transferencias directamente vinculadas a los programas de gasto no obligatorio. La mayor parte de estas transferencias son corrientes (el 82,5%), tal como muestra la tabla 15 y proceden fundamentalmente, el 63,3%, de la Generalitat (el 56,1% son corrientes y el 7,2% son de capital). Las cuatro diputaciones catalanas también contribuyen a la financiación del gasto no obligatorio municipal. Las transferencias procedentes de estas administraciones suponen un 12,3% del total (el 7,7% son corrientes y el 4,6% son de capital).

Dicho de otro modo, la Generalitat destina una media anual de 27,62 euros por habitante a subvencionar la

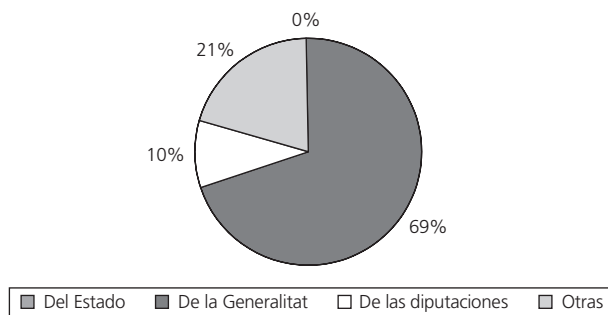
prestación municipal de determinados servicios que son no obligatorios para los ayuntamientos, y las Diputaciones catalanas destinan una media de 5,36 euros por habitante a subvencionar la prestación de este tipo de servicios. Las transferencias específicas procedentes del Estado para financiar el gasto no obligatorio de los municipios son, en términos relativos, insignificantes.

Los programas de gasto que reciben un mayor volumen de financiación por habitante directamente vinculado al gasto no obligatorio, son los que están dentro de la función *educación* (un 26,2% del total) seguidos de los que integran la función *cultura* (20,0% del total) y de los que están dentro de la función *promoción social* (18,9% del total). El resto de las funciones reciben un porcentaje de financiación menor, en todos los casos, es inferior a 6 euros por habitante, tal como muestra la tabla 17.

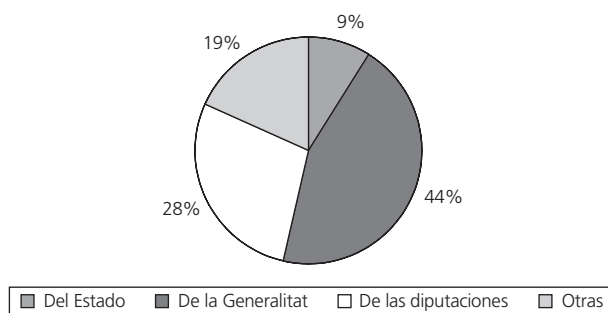
Tabla 16.–Transferencias vinculadas a la financiación del gasto no obligatorio de los municipios de Cataluña. Media liquidaciones 2002-2005

	Euros habitante	%
Transferencias corrientes	35,99	82,5
del Estado	0,97	2,2
de la Generalitat	24,47	56,1
de las Diputaciones	3,36	7,7
Otras	7,20	16,5
Transferencias capital	7,65	17,5
del Estado	0,67	1,5
de la Generalitat	3,16	7,2
de las Diputaciones	2,02	4,6
Otras	1,33	3,0
TOTAL	43,64	100,0

Procedencia de las transferencias corrientes vinculadas al gasto no obligatorio de los municipios. Media 2002-05



Procedencia de las transferencias de capital vinculadas al gasto no obligatorio. Media 2002-05



Fuente: Elaboración propia a partir de Vilalta (2008).

Tabla 17.–Financiación directamente vinculada al gasto no obligatorio de los municipios de Cataluña por funciones. Media liquidaciones 2002-2005

Funciones	Euros habitante	%
2.2. Seguridad y protección civil	3,14	4,5
3.1. Seguridad y protección social	2,16	3,1
3.2. Promoción social	13,28	18,9
4.1. Sanidad	5,84	8,3
4.2. Educación	18,38	26,2
4.3. Vivienda y urbanismo	3,34	4,8
4.5. Cultura	14,06	20,0
4.6. Otros servicios comunitarios y sociales	1,33	1,9
5.1. Infraestructuras básicas y transporte	1,40	2,0
5.2. Comunicaciones	0,90	1,3
5.3. Infraestructuras agrarias	0,99	1,4
5.4. Investigación científica, técnica y aplicada	0,04	0,1
5.5. Investigación básica y estadística	0,09	0,1
6.2. Regulación comercial	2,11	3,0
7.1. Agricultura, ganadería y pesca	0,39	0,6
7.2. Industria	0,43	0,6
7.3. Energía	0,35	0,5
7.4. Minería	0,00	0,0
7.5. Turismo	0,99	1,4
9.1. Transferencias a Administraciones Públicas	0,82	1,2
TOTAL	70,10	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir Vilalta (2008).

Los municipios más pequeños son los que obtienen una mayor financiación por habitante de su gasto no obligatorio. La media del período 2002-2005 fue de 133,8 euros por habitante, tal como muestra la tabla 18. En cambio, los municipios de más de 50.000 habitantes son los que menos financiación obtienen (una media de 60,0 euros por habitante). Los recursos que obtienen los municipios más pequeños les permiten cubrir el 38,0% de su gasto no obligatorio; en cambio, los obtenidos por los municipios más grandes les permite cubrir tan sólo una cuarta parte de su gasto no obligatorio (el 25,3%), tal como puede apreciarse en la última columna de la tabla 18.

Tabla 18.–Financiación directamente vinculada al gasto no obligatorio de los municipios de Cataluña según el tamaño de su población. Media liquidaciones 2002-2005

Municipios	Euros habitante	F/GNO *
Menos de 5.000 h.	133,79	38,0%
5.001-20.000 h.	98,98	32,9%
20.001-50.000 h.	80,87	28,2%
Más de 50.000 h.	60,00	25,3%
TOTAL	70,15	27,4%

(*) Relación entre el volumen de financiación directamente vinculada al gasto no obligatorio (F) y el volumen de gasto no obligatorio (GNO).

Fuente: Elaboración propia a partir de Vilalta (2008).

También se observan diferencias en la procedencia (las fuentes) de los recursos destinados a la financiación del gasto no obligatorio de los municipios según el intervalo de población al que pertenecen. Por ejemplo, los municipios de menos de 5.000 habitantes obtienen 59,3 euros por habitante a través de tasas y precios públicos que pagan los usuarios de los servicios prestados de forma no obligatoria, en cambio los municipios de más de 50.000 habitantes sólo obtienen a través de dicha fuente 15,4 euros por habitante (tabla 19).

También se observa un comportamiento distinto en relación a las transferencias que reciben los distintos municipios según su tamaño y que están directamente vinculadas a la prestación de servicios de carácter no obligatorio. Si bien las que reciben los municipios de menos de 5.000 habitantes ascienden a 70,2 euros por habitante, las recibidas por los municipios de más de 50.000 habitantes ascienden a 40,6 euros por habitante. La principal diferencia reside, fundamentalmente, en las transferencias de capital. Mientras que los municipios más pequeños reciben 35,8 euros por habitante, los mayores sólo reciben 5,38 euros por habitante.

3.4.4. El gasto no obligatorio y supletorio de los municipios: un breve apunte

Cabe tener en cuenta que no todo el gasto no obligatorio realizado por los municipios es gasto de suplencia

de otras administraciones. Es decir, no todo lo que realizan fuera de lo que es considerado obligatorio se corresponde con actividades o competencias que deberían ser prestadas por la administración autonómica o la administración central. Por tanto, el gasto supletorio sería sólo una parte del gasto no obligatorio. Por ejemplo, el gasto que realizan los municipios destinado a la *promoción y reinserción social* o el destinado a los *centros de asistencia primaria, hospitales o residencias para la tercera edad*, es gasto no obligatorio y además puede ser considerado de suplencia, en cambio el gasto que los municipios destinan a la *promoción y difusión de la cultura* es gasto no obligatorio pero no de suplencia.

Cuantificar el gasto realizado por los ayuntamientos que puede ser considerado de suplencia, presenta serias dificultades. En primer lugar, porque exige, tal como ocurre en el caso del gasto no obligatorio, identificar aquellas partidas del presupuesto de gastos que jurídicamente pueden ser consideradas como partidas de gasto supletorio. Para ello, es necesario identificar aquellas funciones, subfunciones y programas de la clasificación funcional del presupuesto de gasto municipal, que pueden ser consideradas como supletorias, tarea nada fácil si se tiene en cuenta que la normativa existente se refiere a servicios y no a partidas de gasto presupuestario. Y en segundo lugar, existe una dificultad añadida en la medida que la ad-

Tabla 19.—Detalle de las fuentes de financiación del gasto no obligatorio de los municipios de Cataluña según su tamaño. Euros habitante. Media liquidaciones 2002-2005

Fuentes	Menos de 5.000 h.	De 5.001 a 20.000 h.	De 20.001 a 50.000 h.	Más de 50.000 h.
Tasas y precios públicos	59,3	35,3	24,5	15,4
Total transferencias	70,2	57,0	42,8	40,6
transferencias corrientes	34,4	41,6	35,1	35,2
transferencias capital	35,8	15,4	7,7	5,4
Otras	4,3	6,7	13,5	4,1
TOTAL	133,8	99,0	80,9	60,0

Fuente: Elaboración propia a partir de Vilalta (2008).

ministración competente en la prestación de un determinado servicio, puede afirmar que el nivel que presta del servicio en cuestión es el que ella misma considera oportuno y por tanto, todo lo que decida hacer el municipio por encima del nivel prestado, lo hará voluntariamente.

Sin embargo, y a pesar de dichas dificultades el estudio realizado sobre el gasto no obligatorio de los municipios catalanes, incluye una primera estimación del gasto supletorio utilizando datos de las liquidaciones municipales de los años 2002 a 2005⁹.

La tabla 20 muestra que la media de gasto de carácter supletorio realizado por el conjunto de municipios catalanes, durante los años 2002-05, ha sido de 92,15 euros por habitante, que supone el 10,6% del total del gasto.

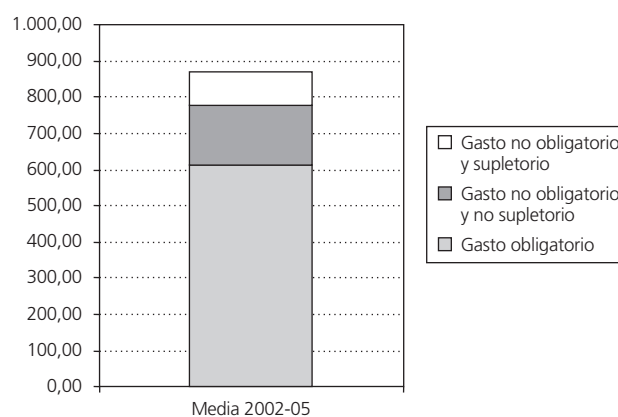
En la medida que el volumen de gasto no obligatorio correspondiente a este período ha sido de una media de 255,81 euros por habitante, el gasto supletorio representa un 36,0% de dicho gasto. O dicho de otro modo, un 44,0% del gasto no obligatorio que realizan los municipios, no se corresponde con actividades o programas de gasto que puedan ser considerados de suplencia de otra administración. No están obligados a prestarlos, lo hacen voluntariamente, pero no se puede considerar que estén realizando actividades que deberían ser realizadas por otra administración. Ello "sólo" ocurre con el 36,0% de las partidas de gasto no obligatorio.

La tabla 21 permite afirmar que los municipios más implicados en funciones de gasto supletorio son los que tienen una población de 20.001 a 50.000 habitantes.

⁹ La estimación del gasto no obligatorio y de suplencia se inició posteriormente a la estimación del total del gasto no obligatorio. Es por esta razón que sólo se dispone, en estos momentos, de datos correspondientes a 4 ejercicios (2002-05). En cambio para el total de gasto no obligatorio ya se dispone, tal como se ha ido señalando, de una serie de 6 ejercicios (2000-05).

Tabla 20.--Gasto no obligatorio y gasto de suplencia de los municipios de Cataluña. Media liquidaciones 2002-2005

	Euros habitante	%
Total Gasto	868,49	100,0
Total Gasto no obligatorio (A)	255,81	29,5
Gasto supletorio (B)	92,15	10,6
Gasto no supletorio	163,66	18,8
(B) / (A)	36,0	



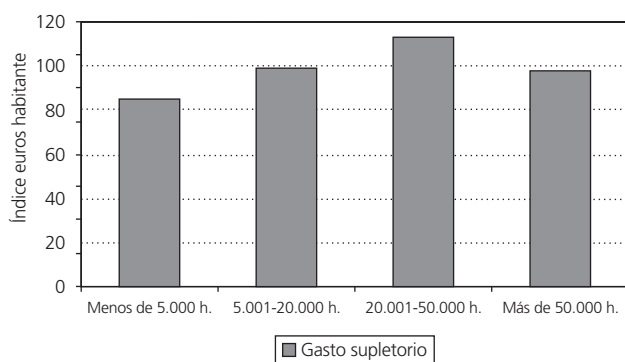
Fuente: Elaboración propia a partir de Vilalta (2008).

Estos municipios han realizado un volumen medio de gasto de suplencia de 103,95 euros por habitante (período 2002-05), lo cual les sitúa a un 13% por encima de la media.

Los municipios de menos de 5.000 habitantes son los que menos euros por habitante han destinado al gasto supletorio: una media de 78,13 euros por habitante, que los sitúa en un 15% por debajo de la media. De este modo, se puede afirmar que los municipios relativamente más pequeños son los que realizan un mayor volumen de gasto no obligatorio por habitante, pero al mismo tiempo son los que realizan un menor volumen de gasto de carácter supletorio.

Tabla 21.–Gasto supletorio de los municipios de Cataluña según el tamaño de la población. Media liquidaciones 2002-2005

	Euros habitante	Índice=100
Menos de 5.000 h.	78,13	85
5.001-20.000 h.	91,01	99
20.001-50.000 h.	103,95	113
Más de 50.000 h.	89,62	97
TOTAL	92,15	100



3.5. Consideraciones finales

El análisis de la normativa legal que determina el marco competencial de los municipios españoles, permite llegar a una primera conclusión: se trata de un marco competencial complejo y cambiante a lo largo del tiempo. Es complejo en la medida que es distinto según el tamaño del municipio, y en la medida que puede ser más o menos amplio según la voluntad de los distintos ayuntamientos de prestar o no determinados servicios. Y es cambiante, porque la aprobación de nueva normativa estatal y autonómica ha supuesto que algunas actividades que antes no eran obligatorias para los municipios (o para algunos de ellos), hayan pasado a serlo. Ambas características (complejidad y movilidad) ponen de manifiesto la dificultad de saber qué hacen realmente los municipios en cada momento, si hacen más de lo que están obligados a hacer, y si disponen del modelo de financiación que se adapte a aquello que realmente

hacen; y que se adapte, por tanto, a un marco competencial complejo y móvil. Ni la complejidad ni la movilidad del marco competencial, debería constituir un problema si se fuera consciente de ello y si se buscaran los mecanismos adecuados para gestionar con éxito dicha complejidad y movilidad.

Cabe tener en cuenta que los gobiernos locales son tan gobierno como cualquier otro, y por tanto, deben disponer de los instrumentos (técnicos e institucionales) que les permitan prestar y ejercer las competencias que les hayan sido asignadas con la máxima garantía de que podrán hacerlo con éxito, del mismo modo que se plantea cuando se delimitan las competencias que se asigna al gobierno central y a los gobiernos autonómicos. Es importante saber sobre qué competencias son responsables los gobiernos locales, y para ello quizás el camino sea el de explicitar y reconocer un núcleo de competencias propias, en la línea de lo que contiene el artículo 84 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

La explotación de los presupuestos de gastos de los municipios españoles pone de manifiesto una serie de consideraciones que se enumeran a continuación:

- i) La presencia de los gobiernos municipales dentro del conjunto del sector público español, es menor que la que mantienen los gobiernos locales de la mayoría de países federales que pueden ser tomados de referencia, dado que, al igual que en España, existen tres niveles de gobierno y, por tanto, las competencias asignadas al sector público también han sido repartidas entre tres. Los datos que sostienen esta afirmación son el resultado de calcular la relación existente entre el gasto municipal y el total de gasto público realizado; o el resultado de calcular la relación entre el gasto municipal y el Producto Interior Bruto. En ambos casos, la conclusión es la indicada anteriormente.
- ii) El cálculo de dichos indicadores, no sólo permite concluir que el peso del sector público local en España es menor que el que se observa en otros países comparables al nuestro, si no que también

pone de manifiesto que actualmente dicho peso no es demasiado distinto del que tenía hace más de 20 años. El proceso de traspaso de competencias que se ha producido en España ha ido casi exclusivamente hacia una única dirección: del gobierno central a los gobiernos autonómicos. Es evidente que si se desea aumentar el peso del sector público local, sólo se puede conseguir con un traspaso de competencias a los gobiernos locales. En este sentido, cabe preguntarse cuáles deberían ser las competencias que podrían ser transferidas, y si el tamaño de nuestros municipios permitiría que su prestación fuera realizada con el grado de autonomía y equidad que se requiere. Quizás ello nos conduciría a tener que plantearnos de un modo efectivo y concreto el papel de la supramunicipalidad. En estos momentos, algunos de los Estatutos que han sido reformados, como el de Cataluña, prevén el traspaso de nuevas competencias del gobierno autonómico a los gobiernos locales. En el caso del Estatuto catalán se prevé que dichos traspasos deberán ir acompañados de los recursos suficientes para poder ser prestados (cálculo del coste efectivo).

El debate sobre el peso del sector público local en España y la definición del marco competencial de los gobiernos locales, es un debate permanentemente abierto que quizás ya debería haber llegado el momento de haber alcanzado algún consenso al respecto. Es evidente que hablar sobre las competencias del gobierno local y la organización de sus distintos entes (municipios, provincias, comarcas, etc.) es hablar de una cuestión central del papel del sector público español.

- iii) El hecho de que, tal como se acaba de indicar, el peso del gasto municipal en relación al gasto público total en España, casi no se haya modificado a lo largo del tiempo no quiere decir, naturalmente, que el volumen de gasto municipal no haya crecido de un modo significativo. Si bien el año 2006 el conjunto de municipios españoles gastó 1.045 euros por habitante, hace aproximadamen-

te 15 años (el año 1992) este gasto era de 462 euros por habitante.

- iv) El gasto municipal en España es, fundamentalmente, un gasto destinado al pago de las remuneraciones del personal (capítulo 1 de la clasificación económica del presupuesto de gastos) y al pago de la compra de bienes y servicios (capítulo 2 de la clasificación económica del presupuesto de gastos). Ambos capítulos representan, conjuntamente, el 60% del total del gasto municipal.
- v) Sin embargo, a pesar de la importancia cuantitativa de estos dos capítulos de gasto corriente, cabe mencionar la importancia de los gastos en operaciones de capital que realizan los municipios españoles (inversiones reales y transferencias de capital). Así es, una cuarta del presupuesto municipal se destina a gastos de inversión (un 25,8%). Ello pone de manifiesto la importante actividad inversora impulsada y realizada por nuestros municipios. Éstos tienen asumida la competencia sobre determinados servicios cuya prestación supone tener que realizar determinadas inversiones (instalaciones deportivas, equipamientos culturales, etc.). Ello les convierte en importantes agentes inversores.
- vi) Dada esta importante actividad inversora de los gobiernos municipales, cabría esperar que dispusieran de los mecanismos adecuados para poder financiarla. De las distintas fuentes utilizadas para ello (contribuciones especiales, ahorro, endeudamiento, transferencias, enajenación de inversiones reales, ingresos patrimoniales) la cuantitativamente más importante es la de las transferencias de capital concedidas por otras administraciones, fundamentalmente las procedentes de los gobiernos autonómicos y de las diputaciones. De esta manera, se establece una importante relación entre la hacienda autonómica y la local. En cierto modo, se podría afirmar que la financiación de las inversiones municipales depende de las decisiones de los gobiernos autonómicos al respecto.

Los ayuntamientos son “dependientes” respecto de sus gobiernos autonómicos a la hora de obtener fondos para financiar su actividad inversora. Y ello se manifiesta en mayor medida en los municipios relativamente más pequeños.

- vii) Si se analiza la evolución que han experimentado a lo largo del tiempo (período 1992-2006) los distintos capítulos de gasto municipal, se observa que es el capítulo de inversiones reales el que mayor aumento experimenta, seguido del capítulo de gastos de personal.
- viii) La clasificación funcional del presupuesto de gastos de los municipios muestra que éstos prestan servicios que, fundamentalmente, están vinculados a la *vivienda y el urbanismo* (mantenimiento de la vía pública; construcción, mejora y conservación de viviendas, alumbrado público, etc.), al *bienestar comunitario* (recogida, eliminación y tratamiento de residuos; limpieza viaria; saneamiento, provisión y distribución de agua; cementerios y servicios funerarios, etc.), y a la administración general y órganos de gobierno (*servicios de carácter general*). Ello pone de manifiesto que los municipios españoles prestan un conjunto de servicios que pueden ser clasificados de “típicamente locales”.
- ix) Si se comparan los servicios prestados por los municipios españoles y los que prestan los gobiernos locales del conjunto de países europeos, se puede afirmar que la mayoría de ellos, además de prestar los que pueden ser clasificados de “típicamente locales”, están también implicados, y en algunos casos de un modo significativo, en la prestación de servicios como la *educación*, la *salud* y la *protección social*. La participación de los municipios españoles en estas competencias es, desde un punto de vista cuantitativo, poco relevante.
- x) La estructura del presupuesto funcional del gasto municipal no ha sufrido cambios significativos a lo largo del tiempo. Es decir, el peso de las distintas funciones dentro del presupuesto de gastos de los ayuntamientos no se ha modificado demasiado durante el período 1992-2006. Sin embargo ello no significa, que el volumen de gasto por habitante destinado a las distintas funciones no haya aumentado, en algunos casos, de forma considerable a lo largo de estos años. Sólo para poner un ejemplo, en 1992 los municipios españoles destinaron a la *seguridad, protección y promoción social* una media de 38 euros por habitante, mientras que el año 2006 le destinaron 110 euros por habitante; o el gasto per cápita en *cultura* fue de 41 euros el año 1992 y ha pasado a ser de 123 euros el año 2006, etc.
- xi) El estudio de los presupuestos de gastos de los ayuntamientos españoles pone de manifiesto la existencia de ciertos comportamientos diferenciados según sea el tamaño del municipio. Las diferencias, en algunos casos destacables, no residen tan sólo en el volumen de gasto por habitante que realizan, si no también en la estructura de su presupuesto. Así es, en el peso de los distintos capítulos de gasto y en el peso de las distintas funciones de gasto. La heterogeneidad en la prestación de los servicios no debería ser ningún problema si el modelo de financiación la contemplara.
- xii) Un conjunto de estudios realizados con una muestra de municipios de Cataluña permite afirmar que durante el período 2000-2005, los ayuntamientos catalanes destinaron una media de 247 euros por habitante a la prestación de servicios de carácter no obligatorio. Ello supone que el 30% del gasto realizado es gasto no obligatorio.
- xiii) El gasto no obligatorio de los municipios se destina, fundamentalmente, a dos funciones: la *cultura* y la *seguridad y protección civil*. Y son los relativamente más pequeños (los de menos de 5.000 habitantes) los que destinan un mayor volumen de euros por habitante a dicha tipología

de gasto. En realidad, se observan diferencias, en función del tamaño de los municipios, tanto en el volumen de gasto no obligatorio por habitante, como en su destino. En muchos casos, los datos indican que a nivel municipal lo relevante no es la obligatoriedad o no de tener que prestar un determinado servicio, si no la existencia o no de una determinada demanda ciudadana. Si un servicio se percibe necesario, generalmente, los municipios lo prestan, tanto si es o no para ellos obligatorio.

- xiv) Todos estos datos muestran el papel protagonista que los ayuntamientos están adoptando a la hora de dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos. Se trata del gobierno más próximo al ciudadano y el que percibe, quizás de una forma más inmediata, las demandas que van surgiendo en la sociedad. Es evidente que están dando respuesta a nuevas realidades y, en cambio la reforma de la Ley reguladora de las Haciendas Locales del año 2002, no fue aprovechada para tener en cuenta esta nueva realidad a la que se enfrentan diariamente los municipios españoles. Probablemente sólo para corregir esta disfunción entre lo *que hacen* y los recursos que tienen para hacerlo, hubiera justificado dicha reforma. Un volumen importante del gasto no obligatorio realizado por los municipios se dirige a la prestación de servicios a las personas (guarderías, residencias para la tercera edad, escuelas de adultos, etc.) y no sólo a servicios vinculados a la propiedad inmueble. Ello debe hacer reflexionar, sin duda, sobre la validez y vigencia de un modelo de financiación como el actual, en dónde el principal impuesto que integra la cesta tributaria en manos de los municipios, es un impuesto que grava la propiedad inmueble (IBI). En la medida que los gobiernos municipales se van implicando en tareas que configuran o constituyen piezas clave de lo que se entiende por un Estado del Bienestar, quizás sería recomendable que dispusieran de figuras tributarias de mayor poder recaudatorio y a la vez más flexibles.

- xv) El estudio sobre cuáles son las fuentes de ingresos utilizadas por los municipios para financiar el gasto no obligatorio, permite concluir que durante el período 2002-2005, los municipios catalanes obtuvieron una media de 70 euros por habitante a través de vías directamente vinculadas a la prestación de servicios de carácter obligatorio. Ello supone el 27% del gasto no obligatorio. O dicho de otro modo, sólo se ha podido identificar de dónde procede el 27% de la financiación del gasto no obligatorio. Se trata, fundamentalmente, de transferencias procedentes de la Generalitat de Cataluña. De los 70 euros por habitante obtenidos a través de fuentes directamente vinculadas al gasto no obligatorio, 44 euros corresponden a transferencias, de los cuáles 39 proceden de la Generalitat. Otra vía utilizada por los municipios para financiar la prestación de servicios no obligatorios ha sido la de las tasas y precios públicos, que les ha permitido obtener una media de 20 euros por habitante. Por tanto, en este caso, son los usuarios de los servicios prestados por los municipios de forma no obligatoria (guarderías, residencias, museos, archivos, etc.) los que contribuyen a su financiación.

También en este caso se observan diferencias entre los municipios según el tamaño de su población. Son los relativamente más pequeños (los de menos de 5.000 habitantes) los que más recursos obtienen para financiar su gasto no obligatorio, sobre todo a través de transferencias.

- xvi) No todo el gasto no obligatorio realizado por los municipios es gasto de suplencia. Una primera aproximación al estudio de dicho gasto y, teniendo en cuenta las dificultades metodológicas que existen para su cuantificación, se puede avanzar que los municipios catalanes prestaron, durante los años 2002-2005, un conjunto de servicios que tienen carácter de suplencia y que suponen, aproximadamente, el 10% del total del gasto municipal. Dicho de otro modo, "sólo" el 36% del gasto no obligatorio se puede considerar gasto de suplencia.

Bibliografía

Bosch, N. y Espasa, M. (2006), *La hisenda local a la Unió Europea (UE-15)*, Diputació de Barcelona, Barcelona.

Mas, D. y Vilalta, M. (2006), *El gasto no obligatorio de los municipios españoles*, Ejercicio 2003, Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), Madrid.

Ministerio de Economía y Hacienda (2009), *Las Haciendas Locales en cifras. Ejercicio 2006*, Madrid.

Ministerio de Economía y Hacienda (2009), *BADESPE*.

Vilalta, M. (coord.) (2008), *La despesa de carácter discrecional dels ajuntaments i el seu finançament. Exercicis 2004-2005*, Col·lecció Estudis, serie Govern Local, núm. 6, Diputació de Barcelona, Barcelona.