

UN ESTUDIO SOBRE GASTO IMPROPIO EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL ESPAÑOLA

JESUS RODRÍGUEZ MÁRQUEZ

Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario. IEF.

ÓSCAR ROMERA JIMÉNEZ

Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad CEU San Pablo

SUMARIO: I.- INTRODUCCIÓN. II.- UNA BREVE RADIOGRAFÍA DE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES. 2.1.- PERIODO 1.993-2011. 2.2.- UNA APROXIMACIÓN A LA SUPRESIÓN DEL CARÁCTER OBLIGATORIO DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN MATERIA DE SANIDAD, EDUCACIÓN Y SERVICIOS SOCIALES. 2.3.- SERVICIOS OBLIGATORIOS Y GRADO DE COBERTURA EN EL EJERCICIO 2010. 2.4.- EVOLUCIÓN PERIODO 2011-2013. III.- UNA APROXIMACIÓN AL GASTO NO OBLIGATORIO. 3.1.- ESTUDIOS RELACIONADOS Y BREVES CONSIDERACIONES. 3.2.- PRINCIPALES CONCLUSIONES SOBRE UN ESTUDIO DE DETALLE: COMPETENCIAS IMPROPIAS EN LA PLANTA MUNICIPAL ESPAÑOLA DURANTE EL PERIODO 2003-2011. 3.3. PROPUESTAS. IV. CONCLUSIONES.

I.- INTRODUCCIÓN

En un escenario como el actual, de prolongada crisis económica, se hace necesario abordar el estudio en detalle y con la máxima eficiencia de las decisiones que se adoptan, en concreto, aquellas relacionadas con la gestión económica. En la iniciativa privada nos encontramos que una acumulación de errores puede generar un efecto inmediato en la viabilidad de un proyecto empresarial. También, en la opinión pública observamos una demanda cada vez mayor, que torna en creciente presión hacia sus gestores públicos, al objeto de saber el nivel de optimización en el empleo de los recursos, que de manera coercitiva, se ponen a su disposición.

En estos tiempos, tan importante es para el ciudadano el impacto que puedan sufrir sus economías domésticas por una subida de impuestos, como valorar si esos ingresos adicionales, o los corrientes, que requiere la Administración están siendo utilizados de una manera adecuada para lograr no sólo el impulso necesario para salir de la crisis, sino también, que se garantice la sostenibilidad de los servicios que presta la sociedad del bienestar.

Al mismo tiempo, los gestores públicos¹ hacen un esfuerzo por transmitir a la sociedad, con éxito desigual, por cierto, que la mayoría de sus decisiones no solo se plantean sobre la limitación de unos recursos disponibles, sino que determinados gastos que se suponían propios de una Administración, son claramente impropios, es decir, no corresponde asumirlos a una determinada Administración territorial y por lo tanto, es necesaria una transformación de los servicios² que se prestan consecuencia de su obligada reestructuración competencial.

La multiplicidad y la enorme heterogeneidad, que en otros tiempos, caracterizaba las actividades públicas y que, especialmente, en la Administración local venía siendo financiada por unos recursos extraordinarios obtenidos de su actividad urbanística; en un mayor ingreso procedente de la participación en los ingresos del Estado; en más que notables transferencias del Estado y de las Comunidades Autónomas; en la simple elevación de ingresos vía endeudamiento con los que se hacían frente a los problemas puntuales de liquidez, han sido sustituidos por un cúmulo de limitaciones que se han ido desarrollando, a modo de inevitable reacción ante los efectos de una abrupta y persistente crisis económica, a través de un uso de intensivo de medidas paliativas impuestas por las diferentes administraciones territoriales.

Nos encontramos ante un escenario donde el ciudadano tiene que saber diferenciar entre aquellos retos a los que se enfrenta nuestra, cada vez más *limada sociedad de bienestar*, del ruido provocado por los casos de corrupción y unos artificiales deseos de aquellos que todavía se aferran a un pasado reciente lleno de insostenibles niveles de servicios.

Es necesario responder a planteamientos como los siguientes: ¿dónde comienzan los niveles mínimos de nuestra sociedad del bienestar?, y sobre todo, ¿quién decide y cómo se alteran unos niveles de prestación de servicios en Sanidad, Educación y Servicios Sociales que parecían ampliamente consolidados y que ya no nos podemos permitir?

¹ MERINO ESTRADA, V; RIVERO ORTEGA, R. "Gestionar mejor, gastar menos: una guía para la sostenibilidad municipal. CEMCI. Granada. 2011.

² RIVERO ORTEGA, R. "Medidas para la sostenibilidad administrativa (austeridad, eficiencia y racionalización). Análisis crítico de los artículos 32 a 36 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo". Noticias de la Unión Europea. Núm. 325, 2012, págs. 111-118. ISSN 1133-8660.

La apariencia de un Estado del Bienestar asentado en la prestación de unos servicios, que en su mayoría se percibían como gratuitos, ha dado paso a una creciente aportación ciudadana a través de fórmulas como el copago.

La conclusión, sin duda, se siente con mayor intensidad en las economías domésticas. La realidad se transforma y hace visible lo que antes parecía no existir. Se produce un aumento de la perceptibilidad ocasional al tener una menor renta disponible, ya que se paga más y se gana menos.

La recaudación de unos impuestos que se pagan sin recibir una contraprestación directa ha disminuido. Mientras que se ha potenciado la generación de aquellos recursos que hacen sostenibles aquellos servicios en los que existe una contraprestación. Aún así, a pesar del aumento de las tasas que pagan los ciudadanos, la Administración se encuentra en un escenario donde la cobertura efectiva de ciertos servicios aún no se produce, véase por ejemplo, los servicios de emergencias, extinción de incendios o grúas.

El acomodo de una parte del gasto a los límites alcanzable de la Administración se convierte en un reto. De momento, la observación ciudadana concluye en un malestar por la pérdida acumulada de unos niveles de bienestar hasta ahora alcanzados.

Es en este marco, donde resuena con estridencia la premisa “gobernar es decidir”. La resolución al dilema entre aquello que es sustantivo y lo accidental se impone de forma obligada en la reorientación de las políticas públicas cuando se apela a la sostenibilidad de los servicios³. Es necesario trasladar el sentido común de las economías domésticas a las actuaciones que se desarrollen en la Administración Pública⁴. Veremos cómo se termina de resolver este problema de aparente solución infinita y en qué punto se establecen los límites del gasto obligatorio frente a aquel que no lo es.

II.- UNA BREVE RADIOGRAFÍA DE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES: DATOS PARA LA REFLEXIÓN

Dentro de una compleja realidad, el conjunto de las Entidades Locales queda formado por 50 provincias, 8.117 municipios, 11 islas, 3.721 entidades locales menores, 81 comarcas, 3 áreas metropolitanas, 1.027 mancomunidades y 17 agrupaciones. En la siguiente tabla podemos observar la relación de municipios con su tramo de población.

TRAMOS POBLACIÓN	MUNICIPIOS	%/TOTAL	POBLACIÓN	%/TOTAL
<1.000	4.855	60%	1.494.230	3,20%
1.001-5.000	1.942	24%	4.496.492	9,64%
5.001-10.000	561	7%	3.914.878	8,39%
10.001-20.000	361	4%	5.119.308	10,97%

³ ARENILLA SÁEZ, M. “Ajustes y Reformas. Ajustes y racionalización en las Administraciones Públicas”. Revista Democracia y Gobierno Local. Nº 16/17. 2012. 40 pp. ISSN: 2013-0333 (papel) / 2013-0341 (digital)

⁴ MORALA, M. B. y FERNANDEZ, J.M. “Análisis de entidades públicas mediante indicadores: Instrumento de rendición de cuentas y demostración de responsabilidades. Pecunia: revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, ISSN 1699-9495, Nº2. 2006. Págs. 79-100.

TRAMOS POBLACIÓN	MUNICIPIOS	%/TOTAL	POBLACIÓN	%/TOTAL
20.001-50.000	253	3%	7.499.173	16,08%
50.001-100.000	82	1%	5.857.700	12,56%
100.001-500.000	57	1%	10.644.417	22,82%
500.001-1.000.000	4	0%	2.743.809	5,88%
> 1.000.000	2	0%	4.880.486	10,46%
TOTAL	8.117	100%	46.650.493	100,00%

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Las principales conclusiones relacionadas con el análisis de la evolución temporal de sus liquidaciones presupuestarias sería la siguiente:

2.1.- Periodo 1.993-2011

La primera conclusión que facilita la base de datos registrados en el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en su clasificación económica⁵ de los ejercicios comprendidos entre el año 1993 a 2011, es un gasto en los municipios españoles que evoluciona de una manera positiva en los casi últimos veinte años de la historia reciente de España.

En el periodo comprendido desde el año 1993 a 2000, se observa un incremento de más del 50%, con un porcentaje positivo del 50,19%, que se multiplica casi por dos con la liquidación del año 2003 (97,52%). Esta evolución positiva, con unos incrementos anuales que llegan a ser en algunos años de dos dígitos⁶, comienza a experimentar valores decrecientes a partir de la liquidación del año 2009 en el ejercicio 2010, que es cuando las administraciones locales comienzan a percibir con mayor intensidad los efectos de la recesión que, actualmente, vive la economía española, al comprobar cómo sus niveles de ingresos no pueden soportar sus estructuras de gasto.

Es en la liquidación del año 2010 y la posterior de 2011 cuando el nivel de gasto comienza a contraerse de una manera notable⁷, pasando a registrarse cifras de dos dígitos, reduciéndose el gasto total de la planta municipal española a casi los niveles registrados en 2006. Es decir, en sólo dos años, los niveles de gasto se reducen a los alcanzados cinco años antes.

En este caso, se puede decir que la Administración local española reacciona de una forma abrupta y obligada por las circunstancias, aún así los niveles de incrementos de gastos experimentados en el tiempo, constituyen el germen de uno de los problemas más acuciantes que, en estos momentos, tiene la Administración local: el recurso al endeudamiento y su forma de pago.

⁵ Según obligaciones reconocidas netas (para gastos) y derechos reconocidos netos (para ingresos).

⁶ Incremento 2006-2005: 11,87%. Incremento 2009-2008: 10,77%

⁷ Decrecimiento 2010-2009: -6,04%. Decrecimiento 2011-2010: -12,27%.

Evolución del gasto público en las EE.LL

Ejercicio	Gasto total (obligaciones reconocidas en euros)	% evolución
1993	18.461.252.749,59	-
1994	19.787.590.302,01	7,18%
1995	20.205.245.633,60	2,11%
1996	21.414.518.048,33	5,98%
1997	22.975.532.797,17	7,29%
1998	24.618.002.716,52	7,15%
1999	26.252.929.933,96	6,64%
2000	27.727.398.939,76	5,62%
2001	30.180.759.853,84	8,85%
2002	33.619.633.770,29	11,39%
2003	36.465.489.332,25	8,46%
2004	38.223.656.447,35	4,82%
2005	41.765.842.075,33	9,27%
2006	46.725.131.354,18	11,87%
2007	51.235.598.907,41	9,65%
2008	53.980.275.777,20	5,36%
2009	59.793.373.488,13	10,77%
2010	56.179.545.961,23	-6,04%
2011	49.288.241.801,38	-12,27%

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Sólo en la liquidación de los años 2003, 2008 y 2011 se dan situaciones de déficit presupuestario⁸ en la liquidación de la planta local española.

Una reflexión, que será aclarada con posterioridad, es si estos incrementos positivos de gasto público anual, fueron financiados de una manera equilibrada. Es decir, si los gastos se soportaron con un origen de ingresos adecuados según los recursos corrientes o, por el contrario, se financiaron con un excesivo recurso al endeudamiento. Es aquí, donde podremos encontrar una de las claves, como ya hemos adelantado, que explican los motivos por los que, hoy en día, se vuelve a reabrir el debate sobre los niveles de gasto asociados a las competencias municipales, su adecuada financiación y, claro está, si una determinada competencia corresponde administrarla a una Administración u otra. Además, también, sobre la distinta casuística en materia de la reordenación de las competencias locales, que también abordaremos.

Por el lado de los ingresos, pasaremos a analizar la evolución experimentada en los ingresos. Según muestra la tabla siguiente:

Evolución de los ingresos públicos en la planta local española

EJERCICIO	INGRESO	%
1993	19.174.227.398,90	-
1994	21.055.852.054,80	9,81%
1995	21.288.389.648,13	1,10%
1996	22.771.176.661,45	6,97%
1997	25.179.558.376,26	10,58%

⁸ 2003: -210.732.150,23. 2008: -1.105.727.387,63; 2011: -822.105.549,72

1998	26.469.678.939,28	5,12%
1999	27.239.972.112,98	2,91%
2000	29.195.875.854,91	7,18%
2001	31.546.599.343,18	8,05%
2002	35.439.335.251,45	12,34%
2003	36.254.757.182,02	2,30%
2004	40.365.759.599,43	11,34%
2005	44.881.058.804,57	11,19%
2006	50.948.547.628,01	13,52%
2007	51.455.101.128,45	0,99%
2008	52.874.548.389,57	2,76%
2009	61.997.496.818,64	17,25%
2010	56.446.014.427,26	-8,95%
2011	48.466.136.251,66	-14,14%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

La evolución de los ingresos, salvo en dos años⁹, ha mantenido una relación directa con sus gastos. Así, a incrementos de ingresos, se sucedieron aumentos en el gasto. Sólo cuando los ingresos, a partir de la liquidación del año 2010 comenzaron a caer, se produce, en consecuencia, un ajuste en el gasto. Así, a incrementos acumulados en los ingresos hasta el año 2000, del 52,27%, se suceden incrementos acumulados en el gasto en un 50,19%, y, a incrementos de ingresos de 1993 hasta el año 2009 del 223,34%, le siguen unos incrementos en el gasto del 223,89%. Sólo en los últimos dos años contemplados¹⁰, a una reducción del 21,83% en los ingresos, le complementa una reducción 4 puntos porcentuales inferior¹¹ en el gasto, que muestra un retraso en el ajuste por la vía del gasto, que, como veremos, se ha tenido que financiar con recurso al endeudamiento.

Ateniéndonos al comportamiento municipal experimentado por tramos de población. Los municipios con población superior a 20.000 habitantes mostraron una mayor autonomía financiera. Se caracterizaron por disponer de una capacidad de reacción superior para hacer frente a su endeudamiento, que aquellos otros con población inferior a 20.000 habitantes. Este tramo generó unos mayores volúmenes de ahorro bruto derivado de sus actividades corrientes y ahorro neto positivo a pesar de un aumento de sus pasivos financieros. Redujeron su carga financiera, aunque poseen una mayor dependencia crediticia.

RESUMEN DE LOS PRINCIPALES INDICADORES Y MAGNITUDES DE LA PLANTA LOCAL ESPAÑOLA (PERIODO 1993-2011). MUNICIPIOS SUPERIORES A 20.000 HABITANTES

AÑO	IT	IND AF (ID+II+III+IP)/IT	Gasto personal	Gto financiero	Gto bienes y servicios	TRF corrientes	GTO. Corriente	IND Rigidez ¹²	IND CF
1993	13.099.353.310,95	51,22%	4.114.348.562,95	1.126.050.268,63	3.053.237.652,19	905.743.271,64	9.199.379.755,41	56,96%	21,45%
1994	14.264.739.821,83	48,97%	4.159.075.883,77	1.039.835.082,25	3.178.500.594,98	862.831.007,40	9.240.242.568,40	56,26%	25,70%
1995	14.267.065.738,68	51,13%	4.364.459.750,20	1.058.556.609,31	3.405.701.200,79	895.688.339,14	9.724.405.899,44	55,77%	20,30%
1996	15.219.002.800,69	51,35%	4.745.248.999,28	1.051.687.040,96	3.605.062.925,94	1.096.053.754,50	10.498.052.720,68	55,22%	20,00%

⁹ Año 2008 y 2011

¹⁰ Año 2010 y 2011

¹¹ Periodo 2010-2011: -17,57%.

¹² PORTILLO NAVARRO, M.J. "La situación presupuestaria de los municipios españoles a través de sus indicadores de gasto (1992-2008)". Especial referencia al indicador de rigidez del gasto corriente. Presupuesto y Gasto Público. ISSN 0210-5977, nº 57-4/2009 (2010). Pags. 117-134

1997	17.166.167.826,59	49,48%	4.890.020.795,00	913.640.570,69	3.944.664.815,52	1.159.003.762,31	10.907.329.943,52	53,21%	20,69%
1998	17.460.435.373,14	51,95%	5.202.276.633,82	750.555.936,16	4.219.002.800,69	1.127.871.335,30	11.299.706.705,97	52,68%	13,96%
1999	17.919.644.681,61	52,93%	5.547.401.824,65	624.187.131,11	4.508.348.058,10	1.262.528.097,29	11.942.465.111,15	51,68%	11,77%
2000	19.251.980.334,86	53,14%	6.008.311.997,38	661.552.053,64	5.086.311.348,28	1.390.742.009,51	13.146.917.408,81	50,73%	13,84%
2001	20.813.669.535,00	53,02%	6.539.044.673,06	702.927.707,47	5.547.708.398,42	1.581.852.129,86	14.371.532.908,81	50,39%	11,38%
2002	23.584.569.420,60	50,83%	6.991.619.951,25	614.689.009,82	6.147.383.609,82	1.748.393.401,31	15.502.085.972,20	49,07%	9,25%
2003	23.871.695.864,12	50,67%	7.565.497.512,31	510.152.674,43	6.848.943.762,34	1.978.668.656,09	16.903.262.605,17	47,78%	8,75%
2004	26.832.315.592,88	52,59%	8.083.271.914,12	473.198.749,08	7.524.895.568,61	2.119.086.249,76	18.200.452.481,57	47,01%	9,80%
2005	30.024.199.088,98	53,33%	8.876.897.641,96	495.346.628,51	8.450.301.100,18	2.382.229.120,30	20.204.774.490,95	46,39%	9,51%
2006	33.875.776.710,07	53,98%	9.555.219.683,78	563.802.728,00	9.562.609.985,65	2.683.121.553,46	22.364.753.950,89	45,25%	7,38%
2007	34.426.945.335,40	54,20%	10.443.528.964,95	730.890.289,46	10.574.924.059,92	3.012.143.822,13	24.761.487.136,46	45,13%	7,57%
2008	35.758.225.761,06	54,22%	11.319.209.386,95	872.809.284,08	11.945.302.202,57	3.378.848.689,08	27.516.169.562,68	44,31%	9,24%
2009	42.256.069.170,27	47,35%	12.036.304.484,75	711.006.454,18	11.726.556.214,77	3.769.218.018,63	28.243.085.172,33	45,13%	7,52%
2010	38.378.864.502,95	53,25%	11.891.356.515,04	578.982.689,89	11.783.951.306,63	3.661.733.207,47	27.916.023.719,03	44,67%	8,16%
2011	33.319.496.174,36	60,51%	11.322.126.722,40	732.801.750,87	11.288.869.933,19	3.470.672.970,38	26.814.471.376,84	44,96%	8,34%

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

En relación a la evolución de su gasto público, éste aumentó para todos los municipios de una manera notable. No obstante, los municipios mayores de 20.000 habitantes tuvieron una mayor flexibilidad en relación a una optimización su gasto público frente a los municipios inferiores a 20.000 habitantes. El tramo inferior tuvo una mayor rigidez en sus decisiones al tener unas estructuras de costes fijos superiores y, por lo tanto, una menor capacidad de reducción de sus gastos.

RESUMEN DE LOS PRINCIPALES INDICADORES Y MAGNITUDES DE LA PLANTA LOCAL ESPAÑOLA (PERIODO 1993-2011). MUNICIPIOS INFERIORES A 20.000 HABITANTES

AÑO	IT	IND AF (ID+II+III+IP)/IT	Gasto personal	Gto financiero	Gto bienes y servicios	TRF corrientes	GTO. Corriente	IND Rigidez ¹³	IND CF
1993	6.074.874.087,95	47,35%	1.782.655.992,68	266.296.443,19	1.560.317.574,77	265.016.287,40	3.874.286.298,04	52,89%	12,84%
1994	6.791.112.232,97	46,75%	1.840.557.498,81	271.639.440,80	1.684.570.817,23	269.241.402,50	4.066.009.159,34	51,95%	16,22%
1995	7.021.323.909,45	50,61%	2.063.262.534,09	275.293.594,39	1.906.440.445,69	324.702.799,49	4.569.699.373,66	51,18%	10,77%
1996	7.552.173.860,76	50,44%	2.274.728.643,02	273.923.286,80	2.021.083.504,61	356.790.835,73	4.926.526.270,16	51,73%	11,55%
1997	8.013.390.549,67	51,15%	2.368.360.318,75	222.723.065,63	2.123.616.169,60	360.360.847,65	5.075.060.401,63	51,06%	10,03%
1998	9.009.243.566,14	48,48%	2.560.894.546,39	179.973.074,63	2.310.224.417,90	380.909.451,50	5.432.001.490,42	50,46%	8,67%
1999	9.320.327.431,37	48,45%	2.672.809.010,36	145.246.595,25	2.447.741.997,49	430.516.990,59	5.696.314.593,69	49,47%	7,35%
2000	9.943.895.520,05	49,43%	2.917.366.845,74	157.627.444,60	2.663.625.545,41	467.070.546,79	6.205.690.382,54	49,55%	7,41%
2001	10.732.929.808,18	48,30%	3.070.701.063,91	178.661.057,11	2.802.440.371,24	513.975.986,91	6.565.778.479,17	49,49%	7,40%
2002	11.854.765.830,85	46,12%	3.269.847.640,81	153.604.183,68	3.083.638.306,64	553.493.249,27	7.060.583.380,40	48,49%	7,02%
2003	12.383.061.317,90	47,17%	3.610.521.194,26	138.824.345,96	3.432.433.682,80	633.156.189,92	7.814.935.412,94	47,98%	7,50%
2004	13.533.444.006,55	48,86%	3.874.817.586,80	123.271.631,17	3.766.698.474,95	673.105.846,30	8.437.893.539,22	47,38%	6,63%
2005	14.856.859.715,59	49,07%	4.093.216.390,73	121.222.740,07	4.077.643.583,61	747.752.855,05	9.039.835.569,46	46,62%	5,89%
2006	17.072.770.917,94	48,45%	4.430.636.952,65	141.797.272,21	4.522.374.502,78	805.825.824,55	9.900.634.552,19	46,18%	5,82%
2007	17.028.155.793,05	48,06%	4.869.143.857,03	188.446.890,24	4.987.332.207,17	855.728.239,90	10.900.651.194,34	46,40%	5,37%
2008	17.116.322.628,51	47,28%	5.242.339.317,77	227.919.810,95	5.234.962.892,82	921.637.143,08	11.626.859.164,62	47,05%	5,29%
2009	19.741.427.648,37	39,80%	5.526.405.668,91	183.843.829,29	5.194.728.245,98	942.988.442,95	11.847.966.187,13	48,20%	5,37%
2010	18.067.149.924,31	44,62%	5.524.053.096,94	149.426.787,01	5.068.138.653,12	874.799.345,93	11.616.417.883,00	48,84%	5,82%
2011	15.146.640.077,30	52,40%	5.334.042.572,77	178.020.725,75	4.932.275.053,78	845.468.152,45	11.289.806.504,75	48,82%	6,22%

¹³ PORTILLO NAVARRO, M.J. "La situación presupuestaria de los municipios españoles a través de sus indicadores de gasto (1992-2008)". Especial referencia al indicador de rigidez del gasto corriente. Presupuesto y Gasto Público. ISSN 0210-5977, nº 57-4/2009 (2010). Pags. 117-134

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Debemos señalar que el 5% del total de los municipios de España, esos 398 municipios con población superior a 20.000 habitantes donde reside el 68% de la población española y un total de 31,6 millones de personas, tuvieron una mayor autonomía financiera, así como una mayor flexibilidad en sus estructuras para reducir su gasto por la vía de la optimización tanto de sus gastos corrientes como de sus transferencias corrientes. Además, esa mayor capacidad fiscal aportó unos mayores niveles de ahorro neto y bruto, que permitió administrar una gestión con unos mayores niveles de endeudamiento.

RESUMEN DE LOS PRINCIPALES INDICADORES Y MAGNITUDES DE LA PLANTA LOCAL ESPAÑOLA (PERIODO 1993-2011). MUNICIPIOS SUPERIORES A 20.000 HABITANTES

AÑO	IC	GC	Ahorro bruto	Ahorro neto	IT(IV+VI+VII+VII+IX)	(IV+VI+VII+VII+IX)/IT	GF+PF/IT	AB/IT	AN/IT	PF/IT
1993	10.451.894.991,04	9.199.379.755,41	1.252.515.235,63	136.375.656,60	6.389.419.782,80	48,78%	17,12%	9,56%	1,04%	8,52%
1994	10.918.833.315,19	9.240.242.568,40	1.678.590.746,79	-87.531.402,88	7.279.548.759,98	51,03%	19,67%	11,77%	-0,61%	12,38%
1995	11.501.039.750,84	9.724.405.899,44	1.776.633.851,40	500.721.214,54	6.972.960.465,31	48,87%	16,36%	12,45%	3,51%	8,94%
1996	12.383.902.491,66	10.498.052.720,68	1.885.849.770,98	460.182.948,07	7.403.826.042,94	48,65%	16,28%	12,39%	3,02%	9,37%
1997	13.347.433.077,19	10.907.329.943,52	2.440.103.133,67	592.357.530,10	8.671.498.803,86	50,52%	16,09%	14,21%	3,45%	10,76%
1998	14.052.846.994,20	11.299.706.705,97	2.753.140.288,23	1.541.487.865,58	8.390.080.896,12	48,05%	11,24%	15,77%	8,83%	6,94%
1999	15.049.631.579,45	11.942.465.111,15	3.107.166.468,30	1.960.002.644,44	8.434.669.984,14	47,07%	9,88%	17,34%	10,94%	6,40%
2000	16.145.847.607,25	13.146.917.408,81	2.998.930.198,44	1.426.015.409,97	9.022.357.650,14	46,86%	11,61%	15,58%	7,41%	8,17%
2001	17.498.882.127,08	14.371.532.908,81	3.127.349.218,27	1.839.104.860,30	9.778.248.975,77	46,98%	9,57%	15,03%	8,84%	6,19%
2002	18.826.597.906,92	15.502.085.972,20	3.324.511.934,72	2.197.886.846,39	11.597.385.823,33	49,17%	7,38%	14,10%	9,32%	4,78%
2003	19.718.345.764,92	16.903.262.605,17	2.815.083.159,75	1.598.943.961,13	11.776.881.117,03	49,33%	7,23%	11,79%	6,70%	5,09%
2004	21.688.500.893,98	18.200.452.481,57	3.488.048.412,41	1.836.049.164,27	12.721.876.454,43	47,41%	7,92%	13,00%	6,84%	6,16%
2005	24.040.731.603,17	20.204.774.490,95	3.835.957.112,22	2.044.516.642,07	14.011.986.804,84	46,67%	7,62%	12,78%	6,81%	5,97%
2006	27.649.149.282,71	22.364.753.950,89	5.284.395.331,82	3.808.422.471,67	15.589.001.100,90	46,02%	6,02%	15,60%	11,24%	4,36%
2007	29.140.677.952,26	24.761.487.136,46	4.379.190.815,80	2.905.285.317,39	15.769.177.511,15	45,80%	6,40%	12,72%	8,44%	4,28%
2008	30.505.926.725,46	27.516.169.562,68	2.989.757.162,78	1.042.861.635,27	16.370.198.464,86	45,78%	7,89%	8,36%	2,92%	5,44%
2009	31.186.553.927,60	28.243.085.172,33	2.943.468.755,27	1.309.026.440,41	22.246.094.794,99	52,65%	5,55%	6,97%	3,10%	3,87%
2010	30.674.700.415,59	27.916.023.719,03	2.758.676.696,56	834.480.692,88	17.942.130.124,53	46,75%	6,52%	7,19%	2,17%	5,01%
2011	30.207.713.332,52	26.814.471.376,84	3.393.241.955,68	1.607.784.908,71	13.156.667.074,90	39,49%	7,56%	10,18%	4,83%	5,36%

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Al contrario, nos encontramos con que el 95% de los municipios de España, un total de 7.719, prestaron sus servicios a 15 millones de personas con un nivel de autonomía financiera menor. De tal forma que mantuvieron una posición de endeudamiento inferior a los 398 municipios con población superior a 20.000 habitantes. La capacidad de racionalización de las estructuras asociadas al gasto y transferencias corrientes fue inferior. Los servicios que facilitaron al 34,07% de la población total española, estuvieron asociados a unos mayores costes fijos inherentes a los capítulos de personal y servicio de la deuda.

RESUMEN DE LOS PRINCIPALES INDICADORES Y MAGNITUDES DE LA PLANTA LOCAL ESPAÑOLA (PERIODO 1993-2011). MUNICIPIOS INFERIORES A 20.000 HABITANTES

AÑO	IC	GC	Ahorro bruto	Ahorro neto	IT (IV+VI+VII+VII+IX)	(IV+VI+VII+VII+IX)/IT	GF+PF/IT	AB/IT	AN/IT	PF/IT
1993	4.575.402.978,51	3.874.286.298,04	701.116.680,47	380.062.024,45	3.198.556.368,83	52,65%	9,67%	11,54%	6,26%	5,28%
1994	4.941.317.178,01	4.066.009.159,34	875.308.018,67	345.347.565,28	3.616.037.406,89	53,25%	11,80%	12,89%	5,09%	7,80%

1995	5.480.437.055,92	4.569.699.373,66	910.737.682,26	595.963.602,73	3.467.641.508,19	49,39%	8,40%	12,97%	8,49%	4,48%
1996	5.955.891.721,57	4.926.526.270,16	1.029.365.451,41	615.628.718,77	3.743.145.456,84	49,56%	9,11%	13,63%	8,15%	5,48%
1997	6.313.535.994,51	5.075.060.401,63	1.238.475.592,88	828.086.497,66	3.914.271.633,32	48,85%	7,90%	15,46%	10,33%	5,12%
1998	6.731.107.184,40	5.432.001.490,42	1.299.105.693,98	895.369.802,76	4.641.327.996,25	51,52%	6,48%	14,42%	9,94%	4,48%
1999	7.102.682.917,93	5.696.314.593,69	1.406.368.324,24	1.029.689.997,97	4.804.604.954,64	51,55%	5,60%	15,09%	11,05%	4,04%
2000	7.671.829.360,54	6.205.690.382,54	1.466.138.978,00	1.055.329.174,31	5.028.271.609,30	50,57%	5,72%	14,74%	10,61%	4,13%
2001	8.119.609.137,45	6.565.778.479,17	1.553.830.658,28	1.131.442.702,23	5.548.443.362,32	51,70%	5,60%	14,48%	10,54%	3,94%
2002	8.572.547.184,90	7.060.583.380,40	1.511.963.804,50	1.064.011.960,49	6.387.846.004,32	53,88%	5,07%	12,75%	8,98%	3,78%
2003	9.265.572.973,62	7.814.935.412,94	1.450.637.560,68	894.991.633,14	6.541.734.112,63	52,83%	5,61%	11,71%	7,23%	4,49%
2004	10.293.744.676,95	8.437.893.539,22	1.855.851.137,73	1.296.270.907,20	6.921.142.331,97	51,14%	5,05%	13,71%	9,58%	4,13%
2005	11.134.304.168,46	9.039.835.569,46	2.094.468.599,00	1.559.686.288,39	7.565.985.204,76	50,93%	4,42%	14,10%	10,50%	3,60%
2006	12.691.673.370,37	9.900.634.552,19	2.791.038.818,18	2.194.363.307,22	8.800.744.808,14	51,55%	4,33%	16,35%	12,85%	3,49%
2007	13.107.021.910,59	10.900.651.194,34	2.206.370.716,25	1.690.368.417,17	8.845.004.947,33	51,94%	4,14%	12,96%	9,93%	3,03%
2008	13.303.216.637,83	11.626.859.164,62	1.676.357.473,21	1.200.544.707,81	9.023.495.253,34	52,72%	4,11%	9,79%	7,01%	2,78%
2009	13.198.796.406,55	11.847.966.187,13	1.350.830.219,42	825.400.056,46	11.884.782.134,83	60,20%	3,59%	6,84%	4,18%	2,66%
2010	13.038.134.680,86	11.616.417.883,00	1.421.716.797,86	812.883.065,71	10.005.118.372,56	55,38%	4,20%	7,87%	4,50%	3,37%
2011	12.772.537.712,72	11.289.806.504,75	1.482.731.207,97	866.365.084,27	7.209.579.533,60	47,60%	5,24%	9,79%	5,72%	4,07%

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Desde el punto de vista de la racionalización de servicios y la eliminación de duplicidades, por lo tanto, caben dos posibles estrategias de gestión:

1.- Para los municipios > 20.000 habitantes, con una mayor autonomía financiera y flexibilidad en la gestión es aconsejable promover reducciones de gasto por la vía de la delegación de competencias con una garantía en la financiación asociada de las mismas, así como con evaluaciones de seguimiento que valoren los avances en materia de reducción de estructuras e integración de los servicios que se prestan a los ciudadanos que conviven en grandes ciudades.

2.- Para los municipios < 20.000 habitantes, debido a un menor endeudamiento, una mayor rigidez en sus costes fijos, una menor autonomía financiera y aunque positiva, unos niveles inferiores de ahorros brutos y netos, debe promoverse la generación y medición de economías de escala y un apoyo mallado e integrado en estructuras que optimicen la gestión territorial de los servicios al ciudadano como solución que aporte una disminución en el gasto y la eliminación de duplicidades en núcleo de población caracterizados por su dispersión.

2.2.- Una aproximación a la supresión del carácter obligatorio de las competencias municipales en materia de sanidad, educación y servicios sociales.

Es necesario hacer una aproximación más cercana al gasto municipal. En este caso, no abordaremos un análisis en términos económicos, sino que valoraremos las posibles consecuencias de una modificación normativa que provoque un traspaso competencial entre Administraciones. Sólo así, se puede comprender las tensiones territoriales existentes dentro de posibles nuevos escenarios que han ido estableciendo los diferentes borradores que publicados de manera oficiosa en relación al proceso de reforma local¹⁴.

¹⁴ 37 borradores han ido modificando una propuesta inicial realizada por un grupo de trabajo creado en el Instituto Nacional para la Administración Local, bajo la coordinación del Director del INAP, Dr. Arenilla Sáez, hasta llegar al texto recientemente publicado

Los ayuntamientos en el periodo 2003-2009¹⁵ financiaron, en promedio, el 9,1 por ciento del gasto en servicios sociales y el 90,9 por ciento restante lo habrían financiado las otras Administraciones Públicas.

En consecuencia, para los ayuntamientos, según este informe, dejar de prestar los servicios sociales supondría un ahorro de 382,1 millones de euros que debería asumir otra Administración. Según la interpretación del Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (121/000058) este gasto quedaría en manos de las Comunidades Autónomas. Según el proyecto de texto normativo se habilitaría un periodo para el traspaso de competencias de un año desde la entrada en vigor de la futura Ley.

Veamos la evolución mantenida en el periodo 2003-2009 en términos de gasto municipal medio en promoción y servicios sociales¹⁶ y el porcentaje financiado por cada Administración.

Gasto municipal medio por habitante en promoción y servicios sociales (€/habitante) y porcentaje financiado por cada administración pública (€ por habitante)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gasto medio en promoción social	26,98	27,32	30,14	31,05	33,64	34,01	42,48
Financiado por:							
Estado	6,87	5,01	5,56	5,92	5,81	5,87	5,81
(%)	25,5%	18,3%	18,5%	19,1%	17,3%	17,3%	13,7%
CC.AA.	12,95	18,96	22,09	25,05	24,10	24,89	29,92
(%)	48,0%	69,4%	73,3%	80,7%	71,6%	73,2%	70,4%
Diputaciones	0,78	0,85	0,96	1,08	0,27	1,47	2,44
(%)	2,9%	3,1%	3,2%	3,5%	0,8%	4,3%	5,7%
Ayuntamientos	6,39	2,50	1,52	-1,00	3,47	1,77	4,32
(%)	23,7%	9,1%	5,0%	-3,2%	10,3%	5,2%	10,2%

Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local.

Por lo que se refiere a educación¹⁷, , en promedio, en el período 2003-2009 los ayuntamientos han financiado el 71,0 por ciento del gasto en educación, y el Estado,

en el BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES. "121/000058 Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local". Núm 58-1. X Legislatura. Serie A. 6 de septiembre de 2013. 32 págs.

¹⁵ Estudio realizado por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local. Ministerio de Economía y Hacienda.

¹⁶ Disposición transitoria segunda. Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a servicios sociales. BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES. "121/000058 Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local". Núm 58-1. X Legislatura. Serie A. 6 de septiembre de 2013. 32 págs.

Comunidades Autónomas y Diputaciones provinciales, Consejos y Cabildos insulares el 29,0 por ciento restante.

Gasto municipal medio por habitante en educación (€/habitante) y porcentaje financiado por cada administración pública

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gasto medio en educación	33,93	35,50	37,65	42,06	46,61	47,97	50,29
Financiado por:							
Estado	0,01	0,00	0,01	0,01	0,03	0,03	0,00
(%)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%
CC.AA.	8,25	10,03	12,93	15,61	10,18	11,43	13,96
(%)	24,3%	28,2%	34,3%	37,1%	21,8%	23,8%	27,8%
Diputaciones	0,23	0,19	0,31	0,46	0,35	0,31	0,34
(%)	0,7%	0,5%	0,8%	1,1%	0,8%	0,7%	0,7%
Ayuntamientos	25,44	25,29	24,40	25,98	36,05	36,19	35,98
(%)	75,0%	71,2%	64,8%	61,8%	77,3%	75,4%	71,5%

Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local.

Los ahorros que se generarían a favor de los ayuntamientos se elevarían a 1.590,3 millones € en detrimento de otra Administración que debería asumir ese gasto¹⁸. La redacción actual del Proyecto de Ley supedita este traspaso a las Comunidades Autónomas a la negociación del nuevo sistema de financiación¹⁹, cuya previsión ha sido establecida para 2014.

En sanidad, los ayuntamientos han financiado el 87,2 por ciento de su gasto total.

Gasto municipal medio por habitante en sanidad (€/habitante) y porcentaje financiado por cada administración pública

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gasto medio en sanidad	9,26	10,58	11,65	12,26	14,18	16,48	19,32

¹⁷ Artículo 25 n) y disposición adicional decimoquinta. Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a educación. BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES. "121/000058 Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local". Núm 58-1. X Legislatura. Serie A. 6 de septiembre de 2013. 32 págs.

¹⁸ BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES. "121/000058 Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local". Núm 58-1. X Legislatura. Serie A. 6 de septiembre de 2013. 32 págs.

¹⁹ Disposición transitoria primera. Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la salud. BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES. "121/000058 Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local". Núm 58-1. X Legislatura. Serie A. 6 de septiembre de 2013. 32 págs.

Financiado por:							
Estado	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
(%)	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
CC.AA.	1,77	1,28	1,16	1,92	1,28	1,45	1,61
(%)	19,1%	12,1%	9,9%	15,6%	9,0%	8,8%	8,3%
Diputaciones	0,29	0,06	0,04	0,07	0,09	0,09	0,16
(%)	3,1%	0,6%	0,4%	0,6%	0,6%	0,5%	0,8%
Ayuntamientos	7,20	9,24	10,44	10,27	12,81	14,94	17,56
(%)	77,7%	87,3%	89,6%	83,8%	90,3%	90,7%	90,9%

Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local.

Los ahorros que podrían generar los ayuntamientos se situarían en 454,8 millones €. Finalmente, también aquí se produciría un traspaso de gasto que habría que reasignar. La previsión que incorpora el Proyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración local establece un periodo transitorio máximo de 5 años desde la entrada en vigor de la Ley. Las Comunidades Autónomas asumirán de forma progresiva²⁰ su gestión a razón de un veinte por ciento anual.

2.3.- Servicios obligatorios y grado de cobertura en el año 2010

Si nos detenemos en el análisis para un ejercicio en concreto, el año 2010, sobre el gasto obligatorio de los municipios españoles podemos indicar que casi el 85% de los municipios de España, los situados en el tramo inferior a 5.000 habitantes, soportan un coste en la prestación de servicios obligatorios entre 3 y 4 veces superior al resto de tramos

Las competencias obligatorias más financiadas para el conjunto de los municipios españoles fueron las de vías públicas, recogida, eliminación y tratamiento de residuos y limpieza viaria. El 50% del gasto obligatorio municipal en poblaciones superiores a 20.000 habitantes se destina a servicios sociales, recogida, eliminación y tratamiento de residuos y a vías públicas. El total de gasto obligatorio liquidado se sitúa en los 15.000 millones de euros frente a un gasto total liquidado según obligaciones reconocidas de 56.179 millones de euros, lo que supone un volumen del 26,7% del gasto total.

Al comparar ingresos con gastos, se puede afirmar que el grado de cobertura en los 7.588 municipios observados indica que el 59% cubren sus servicios obligatorios, mientras que un 25% no los cubrirían aunque utilizaran al máximo su autonomía fiscal. Un 16% todavía tendrían margen para cubrir dichos servicios si utilizaran su plena capacidad fiscal.

²⁰ Disposición transitoria primera. Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la salud. BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES. "121/000058 Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local". Núm 58-1. X Legislatura. Serie A. 6 de septiembre de 2013. 32 págs.

Cobertura de gastos servicios obligatorios con ingresos propios					
Grupo de municipio por población	Cubren	Cubren con incr. 2012	No cubren	Cubren Incr Tipo máx	Total
Madrid y Barcelona	0	0	0	2	2
Más de 100.000 hab. (excepto Mad y Barc)	32	2	1	21	56
Entre 50.000 y 100.000 hab.	54	1	3	20	78
Entre 20.000 y 50.000 hab.	180	3	15	40	238
Entre 5.000 y 20.000 hab.	770	3	10	65	848
Menos de 5.000 hab	3.418	30	1.875	1.043	6.366
TOTAL GENERAL (a)	4.454	39	1.904	1.191	7.588
% parciales (a) sobre el total global	59%	1%	25%	16%	100%

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos liquidación presupuestaria 2010 del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Si comparamos el grado de cobertura por tramos de población, se observa que los municipios inferiores a 20.000 habitantes cubren en un 71% sus gastos obligatorios, mientras que un 5% no los cubrirían en ningún caso. Un 22% tendrían margen para cubrirlos si utilizaran su plena capacidad fiscal. Además, un 2% lograron su cobertura gracias al Real Decreto 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público. En relación a los aquellos municipios inferiores a 20.000 habitantes se determina que un 58,1% cubren su gasto obligatorio, un 26,1% no lo cubrirían en ningún supuesto y sólo un 15,3% podrían cubrirlos si desarrollaran en su máxima amplitud su capacidad. Un 0,5% de los municipios en este tramo se vio favorecido por las medidas incluidas en el Real Decreto 20/2011 en relación a la cobertura de sus servicios obligatorios.

Cobertura de gastos servicios obligatorios con ingresos propios										
Grupo de municipio por población	Cubren	Cubren con incr. 2012	No cubren	Cubren Incr. Tipo máx	Total	Cubren	Cubren con incr. 2012	No cubren	Cubren Incr. Tipo máx	Total
Municipios superiores a 20.000 hab	266	6	19	83	374	71%	2%	5%	22%	100%
Municipios inferiores a 20.000 hab	4.188	33	1.885	1.108	7.214	58,1%	0,5%	26,1%	15,3%	100%
TOTAL GENERAL (a)	4.454	39	1.904	1.191	7.588	59%	1%	25%	16%	100%

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos liquidación presupuestaria 2010 del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

2.4.- Evolución periodo 2011-2013

a) Principales indicadores y resultados

El comportamiento experimentado por la planta municipal española en el periodo observado ofrecen los siguientes datos:

Se han reducido las entidades públicas locales. De 3.656 en 2009 han pasado a 3.294 en 2013. Se han recibido en mayo 2013, 6.033 liquidaciones de los presupuestos de las Entidades Locales frente a 3.920 en mayo de 2012. Han mejorado las cuentas con superávit en los municipios: de 4.428 en 2011 a 5.615 en 2012. Entre enero 2012 y enero 2013 el número de

empleados públicos se ha reducido en las Entidades Locales, en 47.405 personas, un 7,94% menos, hasta 549.807 personas. Se ha cumplido el objetivo de déficit que tenían para 2012, fijado en un objetivo de déficit del 0,3%, situándose en un superávit del 0,22% del PIB según datos de Contabilidad Nacional. Por lo tanto, es el único sector de los cuatro en los que se divide el Estado en términos de déficit, que ha terminado con superávit. Una situación que se ha alcanzado por tres vías: un incremento de la participación de los tributos del Estado a favor de las entidades locales; un incremento del impuesto de bienes inmuebles para las viviendas con mayor valor catastral; una notable reducción de los gastos de las entidades locales. El nivel de deuda financiera, considerado en términos homogéneos, ha descendido.

Un elevado número de entidades locales están cumpliendo con los periodos de pagos a proveedores. Existe una reducción considerable de los importes pendientes de pago. En cuanto al cumplimiento de los plazos de pagos a proveedores se estima que 2.041 ayuntamientos y 38 diputaciones provinciales, consejos y cabildos insulares están realizando sus pagos en un período inferior a 50 días. Es decir 2.079 entidades locales. Si consideramos el plazo de 60 días serían 2.615 entidades locales y si consideramos 90 días serían 3.649 entidades locales las que pagarían en ese plazo, del total de más de 8.000 entidades. Como consecuencia de los mecanismos de pagos a proveedores las entidades locales han reducido sustancialmente sus obligaciones pendientes de pago de ejercicios corriente y cerrados en 2012 respecto de 2011 en un 40% aproximadamente, considerando tanto las obligaciones reconocidas en contabilidad y aplicadas al presupuesto como las no contabilizadas y reconocidas en el presupuesto.

Un dato clave a tener en cuenta sobre el conjunto de las actuaciones de los Entes Locales españoles, es que dos terceras partes de la consecución del objetivo global de déficit tiene como origen la reducción por la vía del gasto y sólo una tercera parte procede por la vía del incremento del ingreso.

b) Conclusiones relacionadas con la comparación de la liquidación presupuestaria 2011-2012 según su clasificación funcional y económica de la planta municipal española

Con base en la clasificación funcional se puede indicar que el ahorro experimentado por las medidas implementadas durante el ejercicio 2012 por el conjunto de municipios con información disponible (7.287 municipios) se cuantifica en 4.319,1 millones de euros. Un 9,4% de reducción de gasto respecto del ejercicio inmediato anterior. Respecto a los servicios públicos básicos (área de gasto 1) que incluyen los gastos originados por los servicios públicos básicos que, con carácter obligatorio, deben prestar los municipios (seguridad, movilidad ciudadana, vivienda y urbanismo): 2.045,4 millones de euros y un porcentaje de ahorro del 11,2% respecto de 2011. En relación a las actuaciones de protección y promoción social (área de gasto 2) que incluye gastos y transferencias para pensiones de funcionarios, atenciones de carácter benéfico-asistencial, atenciones a grupos con necesidades especiales y medidas de fomento del empleo: 1.003,9 millones de euros y un porcentaje de ahorro del 19,6%. Respecto a la producción de bienes públicos de carácter preferente (área de gasto 3) que incluye los gastos de las entidades locales correspondientes a la sanidad, educación, cultural, ocio y deporte: 1.498,2 millones de euros y un porcentaje de ahorro del 19,5%. En su relación con las actuaciones de carácter económico (área de gasto 4) que incluye los gastos destinados a potenciar la actividad económica y las infraestructuras básicas y de transportes: 698,8 millones de euros y un porcentaje de ahorro del 22,1%. Finalmente, las actuaciones de carácter general, que corresponden a actuaciones que afectan al ejercicio de funciones de gobierno o de apoyo administrativo y de soporte técnico de las entidades locales: 241,9 millones de euros y un porcentaje de ahorro del 2,7%.

Si situamos el análisis en su clasificación económica²¹, por capítulos de gasto, los mayores esfuerzos, en términos de reducción de gasto que realizan los municipios españoles, se concentran en los gastos de inversiones con 3.067 millones de euros suponiendo un 72,4% del ahorro total generado y en los de personal con 2.029,8 millones de euros y un 47,9% del ahorro total. En relación a la distribución del ahorro por estratos de población cabe concluir que el 22% del ahorro se generó en los municipios inferiores a 5.000 habitantes; 26,5% en el tramo 5.000 a 20.000 habitantes; 21,46% en el tramo de 20.000 a 50.000 habitantes; un 30% para los municipios superiores a 50.000 habitantes. Es notable la importancia de los municipios a partir de 20.000 habitantes al generar más del 50% del ahorro total.

Los ahorros totales en cada uno de los capítulos se muestran en la penúltima columna, y la última, muestra el porcentaje que representa el ahorro sobre los gastos en el año 2011.

<u>CAPÍTULO</u>	<u>2011</u>	<u>2012</u>	<u>AHORRO</u>	<u>% SOBRE GASTO 2011</u>
Capítulo 1	15.828.406.272	13.798.531.072	2.029.875.200	12,8%
Capítulo 2	15.073.982.464	15.019.092.992	54.889.472	0,4%
Capítulo 3	923.782.016	1.204.029.184	-280.247.168	-30,3%
Capítulo 4	3.973.661.696	3.775.726.848	197.934.848	5,0%
Capítulo 6	7.168.025.088	4.100.983.296	3.067.041.792	42,8%
Capítulo 7	742.676.736	423.138.208	319.538.528	43,0%
Capítulo 8	135.179.104	451.123.680	-315.944.576	-233,7%
Capítulo 9	2.248.684.032	3.088.132.608	-839.448.576	-37,3%
TOTAL	46.094.399.419	41.860.759.900	4.233.639.519	9,2%

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos liquidación presupuestaria 2011-2012 del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

²¹ A los efectos expuestos en este apartado, se estima oportuno aclarar que se ha procedido a contrastar los datos de los años 2011 y 2012 para contar con la información de cada municipio en esos años.

No siempre se cuenta con información para los dos años, por lo que los datos aparecen como "no observados". En el caso de que falte información de los gastos por capítulos en cualquiera de los dos años, no se tendría en cuenta la información de los municipios que se encuentren en esa situación. Como se están tratando de calcular valores agregados, optamos por convertir los "valores no observados" a cero, tanto en el año 2011 como 2012, con el fin de que se puedan compensar las diferencias por ausencia de información en cualquiera de los años y se mantenga la coherencia de los datos agregados. Los microdatos de la clasificación económica y funcional no son plenamente coincidentes, por lo que las cifras totales no coinciden al 100%.

Valores no observados	ahorro1	327	1579856	516.612.912
	ahorro2	327	1312262	429.109.674
	ahorro3	327	72512,53	23.711.597
	ahorro4	327	247748,4	81.013.727
	ahorro6	327	683242,1	223.420.167
	ahorro7	327	16300,59	5.330.293
	ahorro8	327	5.933	1.940.195
	ahorro9	327	188894,4	61.768.469
	Total ahorro	327	4106749	1.342.907.034

Se han separados los valores "no observados", para poder comprobar la importancia de no contar con información adecuada.

Para completar las afirmaciones realizadas en relación a la clasificación económica. Se ofrece la “ponderación” de cada capítulo de gasto en el ahorro total:

<u>CAPÍTULO</u>	<u>% por capítulos</u>
Capítulo 1	47,9%
Capítulo 2	1,3%
Capítulo 3	-6,6%
Capítulo 4	4,7%
Capítulo 6	72,4%
Capítulo 7	7,5%
Capítulo 8	-7,5%
Capítulo 9	-19,8%
TOTAL	100,0%

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos liquidación presupuestaria 2011-2012 del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

A fecha de septiembre de 2013, se puede afirmar que sólo un 5% del total de municipios españoles tienen dificultades financieras en su gestión diaria. La mayoría de ellos se sitúan en el tramo de población inferior a los 20.000 habitantes.

III.- UNA APROXIMACIÓN AL GASTO NO OBLIGATORIO

3.1.- Estudios relacionados y breves consideraciones

En un breve repaso sobre los cálculos realizados de los denominados «gastos no obligatorios» que llevan a cabo las entidades locales podemos encontrar diversos estudios:

- En el período 2003-2007²²: los municipios españoles liquidaron un volumen de gasto no obligatorio de 259,67 euros por habitante, lo que supone el 25,8% de total de gasto liquidado.

Teniendo en cuenta que la población española en el año 2007 estaba constituida por algo más de 46 millones de personas, la cuantía total del gasto no obligatorio podría cifrarse casi en 12.000 millones de euros, en términos relativos. Una cantidad equivalente, por sí sola, al 75% de la financiación que recibieron las entidades locales a través de la Participación en los Ingresos del Estado en aquel año.

²² Estudio conjunto de la Federación Española de Municipios y Provincias, del Instituto de Economía de la Universidad de Barcelona y de la Fundación Democracia y Gobierno Local. MAS, D., SALINAS, P y VILALTA, M. “El gasto no obligatorio de los municipios españoles”. Ejercicio 2003. Barcelona. Instituto de Economía de Barcelona. 2006.

- En el año 2008²³: se cifra el gasto no obligatorio en 8.639,9 millones de euros (un 18,34% del gasto no financiero municipal).

- En el año 2009²⁴, el porcentaje que representan los gastos impropios se estima en una horquilla comprendida entre el 9% y el 15,5%, lo que representaría, si se eliminasen, un ahorro monetario situado entre los 5.166 y 8.898 millones de euros. Esto supondría un ahorro que oscilaría entre un mínimo de 110 euros por habitante y un máximo de 189 euros por habitante.

- En julio de 2012²⁵, según los cálculos incluidos en el Plan presupuestario 2013-2014 enviado a la Comisión Europea, el ahorro derivado de la implantación de medidas de ajuste de las entidades locales relacionadas con la supresión del gasto impropio será de 7.000 millones; 3.500 millones en el ejercicio 2.013 y 3.500 millones en el año 2014.

- Para finalizar²⁶, el gasto impropio de la planta municipal española se podría elevar a los 15.321 millones de euros, cifra que situaría el porcentaje de gasto no obligatorio frente al liquidado por encima del 25%, alcanzando el 26,6%.

La interpretación y la metodología empleada por los diferentes estudios confirman la disparidad evidente en los cálculos realizados. La dispersión de conceptos que se manejan conduce a resultados cuantitativos muy diferentes.

No obstante, existe una conclusión que ejerce de denominador común en todos ellos: la necesidad de adoptar decisiones²⁷ que traigan consigo el ahorro que se estima. Es más, se evidencia que una situación de asimetría en la información provoca, en la mayoría de los casos, una duplicidad en el gasto, y éste, debe ser eliminado no sólo por criterios de eficiencia y eficacia en la administración, que también, sino por una necesidad de generar los ahorros esperados que hagan que el sistema del bienestar se mantenga, al menos, en unos niveles mínimos aceptables.

Se hace necesaria la racionalización del gasto en un doble sentido: la optimización de los servicios de carácter obligatorio en términos cuantitativos y cualitativos; la supresión y valoración del carácter estructural del gasto no obligatorio consolidado en las Administraciones.

La actual redacción de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local plantea problemas de indudable trascendencia: la ausencia de una definición precisa y acotada del alcance de las competencias municipales; la realización de actividades conocidas como impropias, es decir, fuera del ámbito de las que correspondería a un municipio en un reparto eficiente de las funciones que deben cumplir los diferentes niveles de la Administración; no restringe el ejercicio de las actividades a criterios de eficiencia, de sostenibilidad presupuestaria o financiera, ni de rentabilidad. El resultado es la proliferación ineficiente (no mejoran la prestación de los servicios, así como un incremento del coste para el ciudadano) de actividades que duplican las ejercidas por otras Administraciones y ponen en riesgo la

²³ Libro Marrón del Círculo de Empresarios.

²⁴ Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Economía y Hacienda

²⁵ Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

²⁶ según el estudio realizado por el Instituto de Estudios Fiscales sobre gasto impropio, a partir de datos de la liquidación del año 2010 procedentes del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

²⁷ VILLALTA FERRER, M. (dir.), *Informe sobre el gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicios 2004-2007*, Colección Documentos e Informes (D+I), Fundación Democracia y Gobierno Local - Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid, 2011.

sostenibilidad financiera y la estabilidad presupuestaria de los municipios, principios estos últimos que han de cumplirse por expreso mandato constitucional ex art. 135 CE.

3.2.- Principales conclusiones sobre un estudio en detalle de las competencias impropias en la planta municipal española durante el periodo 2003-2011

A continuación, se ofrecen las principales conclusiones sobre un estudio de detalle realizado sobre la materia y en el periodo indicado en el epígrafe.

El estudio de las competencias impropias debe abordarse desde una vertiente conceptual, jurídica y financiera. De lo contrario, las conclusiones no integrarán la definición del problema y la solución al mismo. Si una Administración no ostenta la titularidad de una competencia a desarrollar, menos aún tendrá una financiación asociada y suficiente.

El estudio de la competencia impropia parte de la base de una base definitoria muy amplia. Nos encontramos ante 9 situaciones distintas que conviene valorar según recoge la tabla:

DEFINICIONES ²⁸	EFFECTOS
COMPETENCIA IMPROPIA COMO JURÍDICAMENTE INEXISTENTE	Dos supuestos: 1.- Es propia de otra Administración: extralimitación competencial y el ente local no es legítimo para reclamar financiación. 2.- Es propia del Ente Local: error de interpretación por parte del ente local
COMPETENCIA IMPROPIA COMO COMPETENCIA DELEGADA	Competencia delegada por otra Administración con consentimiento de quien la ejerce. La delegación debe ejercerse de una manera plena y completa. Posible déficit de calidad por infrafinanciación.
COMPETENCIA IMPROPIA COMO COMPETENCIA CON TÍTULO EXISTENTE PERO NO ATRIBUIDA POR LA LEGISLACIÓN SECTORIAL	Conviene matizar la precisión acudiendo a la legislación de desarrollo autonómico. Debe existir una competencia reglada, expresa y directa para que exista la consiguiente financiación por esa delegación
COMPETENCIA IMPROPIA COMO COMPETENCIA INDUCIDA	Se atribuye competencia pero sin financiación asociada adecuada.
COMPETENCIA IMPROPIA COMO COMPETENCIA NUEVA	Competencias que están siendo desarrolladas sin atribuir y sin contemplar en el ordenamiento jurídico. No existe ni título habilitante ni financiación asociada.
COMPETENCIA IMPROPIA COMO GASTO NO NECESARIO	Es un gasto que no es obligatorio y que es adoptado de una manera libre por la EE.LL.

²⁸ GALÁN GALÁN, A. "La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias". Debates Locales. Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid 2012. ISBN: 978-84-939146-2-2.

COMPETENCIA IMPROPIA COMO COMPETENCIA DUPLICADA	Supuesto de ejercicio de una competencia no obligatoria por parte de una administración, que además, está siendo desarrollada por otra administración con titularidad jurídica para ejercerla
COMPETENCIA IMPROPIA COMO COMPETENCIA DE SUSTITUCIÓN	Situación que provoca que una administración que no ejerce la competencia que el ordenamiento jurídico le otorga, hace que otra desarrolle esa competencia por motivos de presión social
COMPETENCIA PROPIA CON GENERACIÓN DE GASTO NO NECESARIO	Situación que se provoca debido al ejercicio de una competencia obligatoria de un modo excesivo, en un claro supuesto de "sobreprovisión" del servicio con una generación de un gasto no necesario

FUENTE: Elaboración propia a partir de las diferentes definiciones encontradas en la doctrina relacionada.

Así, en el estudio sobre el ámbito definitorio de la competencia impropia, nos encontramos con definiciones que tienen una dificultad de precisión por su amplitud y al mismo tiempo, por su convergencia en la misma base definitoria. La aplicación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y la adaptación mediante el Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local²⁹, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local plantea un solución que según el Dictamen 567/2013 del Consejo de Estado³⁰ "no determina per se una afectación de la autonomía local de tal intensidad que pueda implicar una vulneración de la garantía constitucional. Ahora bien, tal conclusión no ha de impedir que se advierta que el juego conjunto de los distintos preceptos que definen el nuevo modelo da lugar a una considerable constricción de la autonomía de los Municipios".

Ahondando aún más en este planteamiento, lo que nos ofrece la L.O. 2/2012, de 27 de abril y la adaptación de la Ley 7/1985, de 2 de abril es una definición sobre las "competencias no obligatorias" mediante la restricción legal arbitrada que contiene el Proyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración local (PLRSAL). Al acotar la autonomía local a través de la supresión del artículo 28 y la adaptación del artículo 25.1 de la norma vigente. Sólo en los casos que se cumpla la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera será posible la aplicación del articulado contenido en el punto 7.4 de la nueva redacción, lo que constituye en sí mismo una clarificación de competencias y al mismo tiempo una vía para definir de una forma más exacta el origen de una competencia impropia. Y también, para plantear soluciones que nos permitan acotar la base definitoria a la que nos referíamos.

<u>DEFINICIONES</u>	<u>EFECTOS</u>	<u>SOLUCIÓN</u>
---------------------	----------------	-----------------

²⁹ BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES. "121/000058 Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local". Núm 58-1. X Legislatura. Serie A. 6 de septiembre de 2013. 32 págs.

³⁰ CONSEJO DE ESTADO. Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. (Dictamen núm. 567/2013). 77 págs.

COMPETENCIA IMPROPIA COMO JURÍDICAMENTE INEXISTENTE	Dos supuestos: 1.- Es propia de otra Administración: extralimitación competencial y el ente local no es legítimo para reclamar financiación. 2.- Es propia del Ente Local: error de interpretación por parte del ente local	SOLUCIÓN SUPUESTO 1: Supresión actividad o clarificación competencial y mecanismo delegación art. 27 de la Ley 7/1985 con cargo financiación local. SOLUCIÓN SUPUESTO 2: Ajuste competencial y reajuste presupuestario por parte del ente local
COMPETENCIA IMPROPIA COMO COMPETENCIA DELEGADA	Competencia delegada por otra Administración con consentimiento de quien la ejerce. La delegación debe ejercerse de una manera plena y completa. Posible déficit de calidad por infrafinanciación.	Las relaciones de delegación deben asegurar la financiación adecuada. SE PROPONEN dos mecanismos: 1.- Mecanismo de compensación para las relaciones CC.AA y EE.LL; 2.- Mecanismo de retención PIE de la CC.AA. Relación Estado y EE.LL.
COMPETENCIA IMPROPIA COMO COMPETENCIA CON TÍTULO EXISTENTE PERO NO ATRIBUIDA POR LA LEGISLACIÓN SECTORIAL	Conviene matizar la precisión acudiendo a la legislación de desarrollo autonómico. Debe existir una competencia reglada, expresa y directa para que exista la consiguiente financiación por esa delegación	Supuesto de necesidad de reordenación y clarificación competencial. Estamos ante un caso de gasto vinculado a una única administración. SE PROPONE un mecanismo de delegación competencial con financiación asociada asegurada.
COMPETENCIA IMPROPIA COMO COMPETENCIA INDUCIDA	Se atribuye competencia pero sin financiación asociada adecuada.	SE PROPONE la aplicación del principio de lealtad y la vía del contencioso ante la Justicia para revocar una competencia que corresponde a otra Administración, así como el mecanismo de compensación de deudas
COMPETENCIA IMPROPIA COMO COMPETENCIA NUEVA	Competencias que están siendo desarrolladas sin atribuir y sin contemplar en el ordenamiento jurídico. No existe ni título habilitante ni financiación asociada.	SE PROPONE suprimir el artículo 28 de la Ley 7/1985 y la adaptación del artículo 25.1 de la Ley 7/1985 a los principios de sostenibilidad y suficiencia financiera
COMPETENCIA IMPROPIA COMO GASTO NO NECESARIO	Es un gasto que no es obligatorio y que es adoptado de una manera libre por la EE.LL.	SE PROPONE suprimir el artículo 28 de la Ley 7/1985 y la adaptación del artículo 25.1 de la Ley 7/1985 a los principios de sostenibilidad y suficiencia financiera
COMPETENCIA IMPROPIA COMO COMPETENCIA DUPLICADA	Supuesto de ejercicio de una competencia no obligatoria por parte de una administración, que además, está siendo desarrollada por otra administración con titularidad jurídica para ejercerla	SE PROPONE atribución de competencias precisas y ajustadas a cada Administración y que garanticen la sostenibilidad financiera de la competencia/s descrita/s.
COMPETENCIA IMPROPIA COMO COMPETENCIA DE SUSTITUCIÓN	Situación que provoca que una administración que no ejerce la competencia que el ordenamiento jurídico le otorga, hace que otra desarrolle esa competencia por motivos de presión social	SE PROPONE suprimir el artículo 28 de la Ley 7/1985 y la adaptación del artículo 25.1 de la Ley 7/1985 a los principios de sostenibilidad y suficiencia financiera
COMPETENCIA PROPIA CON GENERACIÓN DE GASTO NO NECESARIO	Situación que se provoca debido al ejercicio de una competencia obligatoria de un modo excesivo, en un claro supuesto de "sobrepresión" del servicio con una generación de un gasto no necesario	SE PROPONE la fijación de un coste estándar per cápita suficiente para la prestación del servicio propio.

FUENTE: Elaboración propia a partir de las diferentes definiciones encontradas en la doctrina relacionada.

Una vez superado el análisis sobre la definición de competencia no obligatoria y las conclusiones a las que llega el mismo al considerar la nueva normativa en tramitación y cohesión su aplicación a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, podemos considerar una definición de competencia impropia como *“aquella que la legislación estatal o autonómica no contempla como obligatoria, que está siendo ejercida por una administración sin tener un título competencial habilitante como una respuesta basada en una valoración técnica que procede de una demanda ciudadana no atendida por la administración competente, quién además no ofrece una cobertura financiera suficiente”*.

A continuación, se ofrece la metodología que incorpora la nueva definición de competencia impropia e integra y homogeniza su base jurídica y técnico presupuestaria. Este proceso define como competencias impropias las de turismo, empleo, promoción económica, servicios sociales, salud pública y cultura. Existen tres competencias impropias de base jurídica sin clarificación técnico-presupuestaria que son las de educación, vivienda y juventud. Se

muestra el cuadro resumen del proceso indicado. Además, se incorpora un análisis del impacto del gasto impropio identificado para el periodo 2003-2011:

ÁREAS	COMPETENCIAS IMPROPIAS	COMENTARIOS	CLASIFICACIÓN FUNCIONAL
Servicios de acogida al turista, difusión de nuevos productos turísticos y consolidación de actividades de fidelización del turismo	TURISMO	Existencia de organismos en, al menos, dos niveles de administración con una finalidad convergente con posible duplicidad de gasto. En términos presupuestarios se asimila al gasto correspondiente al programa 432. Ordenación y Promoción Turística, según la Orden EHA/3565/2008 para los años 2010 y 2011. La clasificación funcional para las liquidaciones de los años 2003-2009 vendría recogida según la Orden 20/09/1989 y se asimila a la función 75 "Turismo" y a la subfunción 751 también denominada "Turismo".	Política de gasto por programas 432 según Orden EHA/3565/2008 y clasificación funcional 75 (751) según Orden 20/09/1989
Financiación de plazas en escuelas infantiles de titularidad privada, fomento de la calidad de escuelas de formación específica-sectorial, servicios de educación: a) mejora de la calidad del servicio prestado en internados y b) realización de actividades complementarias-extraescolares.	EDUCACIÓN	Existencia de duplicidad de fondos destinados a los conceptos recogidos en este epígrafe. No existe una clasificación funcional que se pueda asimilar directamente a este apartado. Existe la política de gasto 32- Educación , que comprende todos los gastos derivados de la creación, conservación y funcionamiento de centros e Instituciones de enseñanzas de todo tipo y sus servicios complementarios, así como transferencias a otros Entes o familias para ayuda y fomento de la misma	Política de gasto 32 No existe la posibilidad de realizar una clasificación funcional según la orden EHA/3568/2008 y la orden, 20 de septiembre de 1989
Líneas subvención de vivienda para la rehabilitación	VIVIENDA	Las políticas en materia de vivienda, en algunos casos, se solapan. Existe dentro de la política de gasto 15 (Vivienda y Urbanismo), el grupo de programas 152 (Vivienda) y (153) Acceso a la vivienda a los que se imputan los gastos llevados a cabo en concepto de ayudas que posibilitan el acceso a la vivienda en cualquier régimen, en acciones propias o en colaboración con otras administraciones públicas. También se incluyen los gastos derivados de fomento de la promoción pública de viviendas	Política de gasto 15 y programas 152-153 No existe la posibilidad de realizar una clasificación funcional según la orden EHA/3568/2008 y la orden, 20 de septiembre de 1989
Formación profesional para el empleo, dirección y gestión administrativa, fomento del desarrollo empresarial, actividades de concertación social, intermediación laboral, políticas activas de empleo y políticas de prevención del desempleo.	EMPLEO	Desarrollo de iniciativas concurrentes de prevención ante el desempleo. Podría asimilarse a la política de gasto 24.- Fomento del empleo , que comprende aquellos gastos que tienen por objeto el fomento y promoción del empleo en acciones propias o en colaboración con otras Administraciones Públicas. Programa 24. Fomento del empleo, según la Orden EHA/3565/2008 para los años 2010 y 2011. En relación a las liquidaciones entre los años 2003-2009 según la Orden 20/09/1989 se podría asimilar a la función 322 "Promoción de empleo".	Clasificación por programas y por política de gasto 24 según EHA/3565/2008 y clasificación funcional según Orden 20/09/1989 322 "Promoción de empleo"
Creación de infraestructuras empresariales, fomento de la innovación empresarial, fomento de la competitividad empresarial, fomento de la internacionalización de la economía y fomento de la participación municipal en proyectos europeos	PROMOCIÓN ECONÓMICA	Líneas de actuación idénticas en diferentes administraciones. Podría asimilarse a las políticas de gasto incluidas en el área de gasto 4 (actuaciones de carácter económico), que incluye los gastos de actividades, servicios y transferencias que tienden a desarrollar el potencial de los distintos sectores de la actividad económica. De este área de gasto sólo se incluyen en política de gasto: 41.- Agricultura, ganadería y pesca. 42.- Industria y energía. 43.- Comercio, Turismo y pequeñas y medianas empresas, exceptuando el grupo de programa 432 (Desarrollo y promoción turística). Y se incluye el grupo de programa 463 Investigación científica, técnica y aplicada.	Política de gasto 4 y clasificación por programas, 41, 42, 43 (excepto 432) y 463 según Orden EHA/3565/2008 para las liquidaciones 2010 y 2011 y clasificación funcional 53 "Infraestructuras agrarias", 54 "Investigación científica, técnica y aplicada", 62 "Regulación comercial", 71 "Agricultura, ganadería y pesca", 72 "Industria" y 73 "Energía" según Orden 20/09/1989 para las liquidaciones 2003-2009

Fomento de acciones de ocio saludable: información juvenil, prácticas en el extranjero, albergues juveniles y consejos sectoriales.	JUVENTUD	Contenidos presupuestarios coincidentes entre administraciones. No existe una clasificación funcional que se pueda asimilar directamente a este apartado, podría estar incluido en la política de gasto 23 dentro de la promoción social, incluida en los Servicios Sociales	Política de gasto 23 No existe la posibilidad de realizar una clasificación funcional según la orden EHA/3568/2008 y la orden, 20 de septiembre de 1989
Cooperación al Desarrollo, establecimiento de equipamientos de atención social especializada, apoyo social a minorías étnicas, Inmigración, ayuda a domicilio para discapacitados, promoción de la conciliación y apoyo a la integración laboral de las mujeres, centros de mayores	SERVICIOS SOCIALES	Podría asimilarse a toda la política de gasto 23, que incluye la promoción de la igualdad de género, promoción y reinserción social de marginados, gestión de servicios sociales, prestación de servicios a personas dependientes y de asistencia social, residencias de ancianos. También incluye transferencias finalistas a entidades y familias que colaboren en la consecución de esos fines.	Clasificación por programas 23 según Orden EHA/3565/2008 según liquidaciones 2010 y 2011. En relación a las liquidaciones 2003-2009 según Orden 20/09/1989 se puede asimilar a las subfunciones 313 "Acción Social" y 323 "Promoción y reinserción social".
Actividad asistencial de carácter sanitario y actividad asistencial de adicciones que exceda de la actividad preventiva, transporte sanitario	SALUD PÚBLICA	Podría asimilarse a la política de gasto 31- Sanidad, que comprende los gastos destinados a la creación, construcción, equipamiento y funcionamiento de hospitales, clínicas y sanatorios de cualquier naturaleza, casas de socorro, dispensarios, botiquines de urgencia, balnearios, laboratorios de análisis, así como sus servicios complementarios entre los que cabe citar ambulancias; servicios de salud pública; control y suministro de medicamentos y productos sanitarios; higiene pública; laboratorios de análisis agroalimentarios; actuaciones de seguridad alimentaria; campañas de desinfección, desinsectación o desratización, y otros de naturaleza análoga	Clasificación por programas 31 según Orden EHA/3565/2008 según liquidaciones 2010 y 2011. En relación a las liquidaciones 2003-2009 según Orden 20/09/1989 se puede asimilar a la función 41 "Sanidad".
Actividades culturales: a) fomento de las artes escénicas y b) fomento y difusión de fiestas institucionales Proyectos culturales: a) creación y desarrollo de centros culturales y b) apoyo e iniciativas culturales	CULTURA	Proyectos y actividades semejantes en objetivo de gasto. La clasificación funcional que puede asimilarse se incluye en los grupos: 335.- Artes escénicas, 338.- Fiestas populares y festejos, 334.- Promoción cultural	Clasificación por programas 335 "Artes escénicas", 338 "Fiestas populares y festejos" y 334 "Promoción cultural", según Orden EHA/3565/2008 para las liquidaciones 2010 y 2011. En relación a las liquidaciones 2003-2009 según Orden 20/09/1989 se puede asimilar a parte de la subfunción 451 "Promoción y difusión de la cultura". Ha sido necesario eliminar la parte referida a la "Administración general de la cultura", a "Bibliotecas y archivos" y a "Museos y artes plásticas"

FUENTE: Elaboración propia a partir de líneas de actuación coincidentes entre diferentes administraciones territoriales según OM EHA 3565/2008 y OM 20/09/1989 sobre estructura presupuestaria

Como acabamos de comprobar, no es una novedad afirmar que el sistema competencial español recogido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, dimana de la complejidad y la disolución de una responsabilidad directa de los gobiernos locales en su ejercicio, cuyo sustento legal queda incorporado en el juego normativo contenido en los artículos 25.1 y 28. Se hace necesaria una clarificación jurídica y económica.

La complejidad narrada en términos competenciales, se replica en la interpretación. Por todo lo anterior, se hace necesario ese ajuste competencial que propone el PLRSAL así como una redacción más concreta de la Orden Ministerial O.M. EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales y la anterior O.M. de 20 de septiembre de 1989, por la que se establece la estructura de los presupuestos de las entidades locales. Sólo así, se conseguirá finalizar el proceso de encaje definitorio y de vinculación jurídica y económica efectiva que permita la valoración de las “competencias impropias” de educación, vivienda y juventud para toma de decisiones del decisor social competente.

Mientras que llega ese momento, continuaremos con las conclusiones más relevantes sobre el periodo analizado y con al nivel de aproximación que se ha podido desarrollar dadas las seis competencias impropias identificadas: turismo, empleo, promoción económica, servicios sociales, salud pública y cultura.

Por tipo de competencia y peso sobre el gasto total impropio, la competencia de servicios sociales con 32.927 millones de euros y un 42% sobre el total de gasto impropio, y la competencia de artes escénicas, fiestas populares y promoción cultural con 19.665 millones de euros y un 25% sobre el gasto total, son las que más importancia tienen. El 65% del gasto total impropio corresponde a estas dos competencias.

AÑO	ARTES ESCÉNICAS, FIESTAS Y PROM.CULTURAL	%	PROMOCIÓN ECONÓMICA	%	SERVICIOS SOCIALES	%	PROMOCIÓN TURÍSTICA	%	SALUD PÚBLICA	%	FOMENTO DE EMPLEO	%	TOTAL IMPROPIAS	%
2003	1.730.880.352	27	588.642.199	9	2.607.952.568	41	224.079.862	4	411.980.511	7	739.395.816	12	6.302.931.308	8
2004	1.832.662.422	27	675.701.813	10	2.757.015.544	41	248.748.247	4	480.939.211	7	715.655.228	11	6.710.722.465	9
2005	1.929.690.402	26	762.870.649	10	3.095.650.297	42	303.187.775	4	551.391.378	7	811.001.644	11	7.453.792.145	10
2006	2.224.507.030	27	827.484.089	10	3.504.071.324	42	346.475.180	4	591.475.858	7	855.620.982	10	8.349.634.463	11
2007	2.522.243.092	27	928.061.307	10	3.903.554.087	42	370.720.538	4	706.045.993	8	921.859.542	10	9.352.484.559	12
2008	2.701.582.674	27	998.277.784	10	4.292.518.536	43	386.509.814	4	825.617.159	8	869.182.355	9	10.073.688.322	13
2009	2.648.195.815	25	1.014.438.058	9	4.643.441.291	43	385.580.000	4	953.951.299	9	1.155.251.634	11	10.800.858.097	14
2010	2.172.359.457	22	955.586.984	10	4.117.435.224	42	385.770.026	4	753.433.309	8	1.434.720.256	15	9.819.305.256	13
2011	1.903.177.760	21	869.142.171	9	4.005.443.314	44	339.046.778	4	689.271.576	8	1.377.397.758	15	9.183.479.357	12
TOTALES	19.665.299.003	25	7.620.205.054	10	32.927.082.185	42	2.990.118.220	4	5.964.106.294	8	8.880.085.215	11	78.046.895.971	100

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

El nivel de gasto impropio sobre el gasto total liquidado experimenta una evolución positiva, lo que conlleva a aumentar su importancia relativa en un 4,1% durante el periodo de estudio.

AÑO	TOTAL IMPROPIAS	%	TOTAL PRESUPUESTO LIQUIDADADO	%	TOTAL IMPROPIAS/ PPTTO LIQUIDADADO	Δ
2003	6.302.931.308	8%	36.465.489.332	8%	17,28%	-
2004	6.710.722.465	9%	38.223.656.447	9%	17,56%	1,6%
2005	7.453.792.145	10%	41.765.842.075	10%	17,85%	1,7%
2006	8.349.634.463	11%	46.725.131.354	11%	17,87%	0,1%
2007	9.352.484.559	12%	51.235.598.907	12%	18,25%	2,1%
2008	10.073.688.322	13%	53.980.275.777	12%	18,66%	2,2%
2009	10.800.858.097	14%	59.793.373.488	14%	18,06%	-3,2%
2010	9.819.305.256	13%	56.179.545.961	13%	17,48%	-3,2%
2011	9.183.479.357	12%	49.288.241.801	11%	18,63%	6,6%
TOTALES	78.046.895.971	100%	433.657.155.144	100%	18,00%	4,1%

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

El porcentaje de gasto impropio sobre el volumen de gasto total liquidado pasa de un 17,28% a un 18,63% durante los años 2003-2011.

El gasto destinado por una competencia no obligatoria en los municipios inferiores a 20.000 habitantes es siempre inferior al gasto liquidado por la misma competencia para los municipios superiores a 20.000 habitantes durante el periodo 2003-2011.

La evolución porcentual de la competencia de servicios sociales para los municipios inferiores a 20.000 habitantes pasa del 29% al 34% del total de recursos liquidados, mientras que en los municipios mayores a 20.000 habitantes disminuye de un 71% al 66% en la evolución del porcentaje de liquidación del periodo.

Competencia impropia: SERVICIOS SOCIALES (23, 313 y 323)

AÑO	<20.000	% / total	>20.000	% / total	TOTAL COMPETENCIA IMPROPIA	C.IMP/ PTO TOT IMPR	PRESUPUESTO TOTAL IMPROPIO	C.IMP/ PTO TOT LIQUID	PPTTO TOTAL LIQUIDADADO
2003	745.804.630	29%	1.862.147.938	71%	2.607.952.568	41%	6.302.931.308	7%	36.465.489.332
2004	820.015.767	30%	1.936.999.777	70%	2.757.015.544	41%	6.710.722.465	7%	38.223.656.447
2005	882.189.701	28%	2.213.460.596	72%	3.095.650.297	42%	7.453.792.145	7%	41.765.842.075
2006	1.040.216.853	30%	2.463.854.471	70%	3.504.071.324	42%	8.349.634.463	7%	46.725.131.354
2007	1.158.492.448	30%	2.745.061.639	70%	3.903.554.087	42%	9.352.484.559	8%	51.235.598.907
2008	1.263.264.367	29%	3.029.254.169	71%	4.292.518.536	43%	10.073.688.322	8%	53.980.275.777
2009	1.364.510.796	29%	3.278.930.495	71%	4.643.441.291	43%	10.800.858.097	8%	59.793.373.488
2010	1.233.019.304	30%	2.884.415.920	70%	4.117.435.224	42%	9.819.305.256	7%	56.179.545.961
2011	1.361.945.329	34%	2.643.497.985	66%	4.005.443.314	44%	9.183.479.357	8%	49.288.241.801
TOTAL	9.869.459.195	30%	23.057.622.990	70%	32.927.082.185	42%	78.046.895.971	8%	433.657.155.144

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

El coste de las diferentes competencias impropias es mayor en los municipios con población inferior a los 20.000 habitantes que aquellos donde la población es superior a 20.000

habitantes. Sólo en la competencia de servicios sociales el comportamiento es distinto, obteniéndose un coste para los municipios inferiores a 20.000 habitantes de 657 euros por habitante, frente a los 729 euros por habitante de los municipios con población superior a 20.000 habitantes.

Competencia impropia: SERVICIOS SOCIALES (23, 313 y 323)

AÑO	DATOS TRAMO	<20.000 7.719 MUNICIPIOS	>20.000 398 MUNICIPIOS	COSTE IMPROPIO HABITANTE	%/TOTAL IMPROPIO	COSTE IMPROPIO TOT HAB	%/COSTE TOTAL HABITANTE	COSTE TOTAL HABITANTE
2003	<20.000	50	59	56	41%	135	7%	782
2004	15.024.908	55	61	59	41%	144	7%	819
2005	>20.000	59	70	66	42%	160	7%	895
2006	31.625.585	69	78	75	42%	179	7%	1.002
2007	Habitantes	77	87	84	42%	200	8%	1.098
2008	46.650.493	84	96	92	43%	216	8%	1.157
2009		91	104	100	43%	232	8%	1.282
2010		82	91	88	42%	210	7%	1.204
2011		91	84	86	44%	197	8%	1.057
TOTAL		657	729	706	42%	1.673	8%	9.296

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Existe una preeminencia de las competencias impropias de servicios sociales y de artes escénicas, fiestas populares y promoción cultural sobre las demás en términos de coste y lógicamente, de incidencia en relación a los coste totales acumulados por habitante, lo que redundaría en la importancia de desarrollar actuaciones tendentes a racionalizar y suprimir esos costes impropios.

Competencia impropia: ARTES ESCÉNICAS (335), FIESTAS POPULARES (338) y PROMOCIÓN CULTURAL (334 y parte subfunción 451)

AÑO	DATOS TRAMO	<20.000 7.719 MUNICIPIOS	>20.000 398 MUNICIPIOS	COSTE IMPROPIO COMP/HABIT	%/TOTAL IMPROPIO	COSTE IMPROPIO TOTAL/ HAB	%/COSTE TOTAL HABITANTE	COSTE TOTAL PPTO HABITANTE
2003	<20.000	50	31	37	27%	135	5%	782
2004	15.024.908	54	32	39	27%	144	5%	819
2005	>20.000	56	35	41	26%	160	5%	895
2006	31.625.585	64	40	48	27%	179	5%	1.002
2007	Habitantes	75	44	54	27%	200	5%	1.098
2008	46.650.493	77	49	58	27%	216	5%	1.157
2009		76	48	57	25%	232	4%	1.282
2010		60	40	47	22%	210	4%	1.204
2011		57	33	41	21%	197	4%	1.057
TOTAL		569	352	422	25%	1.673	5%	9.296

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

El volumen de gasto impropio en los municipios inferiores a 20.000 habitantes sobre el total del gasto impropio de la planta municipal española crece en 5 puntos básicos durante el periodo 2003-2011 hasta situarse en el 40% de los recursos totales impropios liquidados.

El volumen de gasto impropio en los municipios superiores a 20.000 habitantes sobre el total del gasto impropio de la planta municipal española disminuye en 5 puntos durante el periodo 2003-2011 hasta situarse en el 60% de los recursos totales impropios liquidados.

INDICADORES: EVOLUCIÓN POR TIPOS DE GASTO IMPROPIO EN MUNICIPIOS <20.000 HABITANTES

AÑO	TOTAL GASTO IMPROPIO <20.000	PRESUPUESTO TOTAL IMPROPIO	GTO impropio /GTO corriente	GTO impropio /IT	GTO impropio /IC	GTO impropio /GT	AB/GTO impropio	AN/GTO impropio	G3+G9/ GTO impropio	G.IMP <20.000/GTO impropio
2003	2.228.671.015	6.302.931.308	29%	18%	24%	18%	65%	40%	31%	35%
2004	2.363.289.016	6.710.722.465	28%	17%	23%	19%	79%	55%	29%	35%
2005	2.552.064.278	7.453.792.145	28%	17%	23%	18%	82%	61%	26%	34%
2006	2.945.729.673	8.349.634.463	30%	17%	23%	19%	95%	74%	25%	35%
2007	3.373.424.585	9.352.484.559	31%	20%	26%	20%	65%	50%	21%	36%
2008	3.651.954.324	10.073.688.322	31%	21%	27%	21%	46%	33%	19%	36%
2009	3.916.330.575	10.800.858.097	33%	20%	30%	20%	34%	21%	18%	36%
2010	3.633.183.589	9.819.305.256	31%	20%	28%	20%	39%	22%	21%	37%
2011	3.653.477.436	9.183.479.357	32%	24%	29%	24%	41%	24%	22%	40%

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

INDICADORES: EVOLUCIÓN POR TIPOS DE GASTO IMPROPIO EN MUNICIPIOS >20.000 HABITANTES

AÑO	TOTAL GASTO IMPROPIO >20.000	PRESUPUESTO TOTAL IMPROPIO	GTO impropio /GTO corriente	GTO impropio /IT	GTO impropio /IC	GTO impropio /GT	AB/GTO impropio	AN/GTO impropio	G3+G9/ GTO impropio	G.IMP >20.000/ GTO impropio
2003	4.074.260.293	6.302.931.308	24%	17%	21%	17%	69%	39%	42%	65%
2004	4.347.433.449	6.710.722.465	24%	16%	20%	17%	80%	42%	49%	65%
2005	4.901.727.867	7.453.792.145	24%	16%	20%	18%	78%	42%	47%	66%
2006	5.403.904.789	8.349.634.463	24%	16%	20%	17%	98%	70%	38%	65%
2007	5.979.059.974	9.352.484.559	24%	17%	21%	18%	73%	49%	37%	64%
2008	6.421.733.997	10.073.688.322	23%	18%	21%	17%	47%	16%	44%	64%
2009	6.884.527.522	10.800.858.097	24%	16%	22%	17%	43%	19%	34%	64%
2010	6.186.121.667	9.819.305.256	22%	16%	20%	16%	45%	13%	40%	63%
2011	5.530.001.921	9.183.479.357	21%	17%	18%	16%	61%	29%	46%	60%

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

En relación a las Diputaciones Provinciales, las competencias impropias de servicios sociales y de promoción económica son las que más aportan al gasto impropio liquidado durante el periodo con más de un 70% sobre el total de gasto. En términos de coste, los servicios sociales suponen una cifra de 370,3 euros por habitante mientras que las actividades de promoción económica se sitúan en los 92 euros por habitante.

RESUMEN GASTO Y COSTE DE LAS COMPETENCIAS IMPROPIAS EN DIPUTACIONES Y COMPARADO

COMPETENCIA	TOTAL PERIODO DIPUTACIONES (2)	%/ TOTAL	TOTAL PERIODO MUNICIPIOS (1)	%/ TOTAL	DIF ABS (1-2)	DIF REL (1-2)	coste/hab DIP	coste/hab MUNICIPIO	coste/hab TOTAL	% TOTAL DIP	% TOTAL MUNICIPIO
CULTURA	2.677.329.551	8,69%	19.665.299.003	25,20%	16.987.969.452	16,50%	57,4	421,5	478,9	12%	88%
PROM. ECON	4.291.490.843	13,94%	7.620.205.054	9,76%	3.328.714.211	-4,17%	92,0	163,3	255,3	36%	64%
SERV. SOC	17.275.122.972	56,10%	32.927.082.185	42,19%	15.651.959.213	-13,91%	370,3	705,8	1.076,1	34%	66%
PROM. TURÍST	1.356.146.824	4,40%	2.990.118.220	3,83%	1.633.971.396	-0,57%	29,1	64,1	93,2	31%	69%
SALUD PUBL.	3.391.228.217	11,01%	5.964.106.294	7,64%	2.572.878.077	-3,37%	72,7	127,8	200,5	36%	64%
FOM. EMPLEO	1.804.449.948	5,86%	8.880.085.215	11,38%	7.075.635.267	5,52%	38,7	190,4	229,0	17%	83%
TOTAL	30.795.768.355	100,00%	78.046.895.971	100,00%	47.251.127.616	0,00%	660,1	1.673,0	2.333,2	28%	72%

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Los gastos impropios de la planta municipal española suponen tanto por volumen sobre los ingresos totales, como en porcentaje sobre el gasto total liquidado, unos porcentajes cercanos a una quinta y una sexta parte de los recursos totales que se movilizan en la planta municipal española.

En el año 2011, el 22% de los ingresos corrientes soportan el nivel de gasto impropio existente.

El gasto impropio llega a suponer una cuarta parte del volumen de gasto corriente que se liquida en las entidades locales españolas. Uno de cada cuatro euros de gasto corriente, se destina a actividades que son impropias.

INDICADORES: INCIDENCIA DE GASTO IMPROPIO

AÑO	T.IMPROPIO S/IT	T.IMPROPIO S/GT	T.IMPROPIO S/IC	T.IMPROPIO S/GC	Abruto/T.IMPROPIOS	Aneto/T.IMPROPIOS	T.IMPROPIOS/Abruto	T.IMPROPIOS/Aneto
2003	17,39%	17,28%	22,35%	25,50%	55,29%	27,18%	1,81	3,68
2004	16,62%	17,56%	21,51%	25,19%	67,89%	34,93%	1,47	2,86
2005	16,61%	17,85%	21,86%	25,49%	65,18%	33,98%	1,53	2,94
2006	16,39%	17,87%	21,63%	25,88%	75,92%	51,10%	1,32	1,96
2007	18,18%	18,25%	22,88%	26,23%	55,74%	34,46%	1,79	2,90
2008	19,05%	18,66%	23,85%	25,74%	30,75%	6,70%	3,25	14,92
2009	17,42%	18,06%	25,10%	26,94%	27,22%	7,23%	3,67	13,84
2010	17,40%	17,48%	23,17%	24,84%	29,07%	3,28%	3,44	30,51
2011	18,95%	18,63%	22,03%	24,10%	39,07%	12,91%	2,56	7,74

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Por el volumen de recursos asociados al gasto impropio que se da en la planta municipal española, se puede afirmar que existe un gasto impropio estructural que hace que determinados servicios sean vistos por los ciudadanos como propios, cuando son claramente

impropios. El ejemplo paradigmático lo encontramos en el catálogo de servicios enmarcado bajo la denominación de servicios sociales.

Es necesario arbitrar un proceso transparente, ordenado y lo más simplificado posible para evitar que una necesaria reestructuración territorial que minimice el nivel de gasto impropio en España, se convierta en un elemento generador de conflictividad social.

INDICADORES: INCIDENCIA DE GASTO IMPROPIO

AÑO	Gasto total	Gasto personal/GT	Gto financiero/GT	Gto corriente/GT	TRF corrientes/GT	TOTAL IMPROPIO/GT
2003	36.465.489.332,25	30,65%	1,78%	28,19%	7,16%	17,28%
2004	38.223.656.447,35	31,28%	1,56%	29,54%	7,30%	17,56%
2005	41.765.842.075,33	31,05%	1,48%	30,00%	7,49%	17,85%
2006	46.725.131.354,18	29,93%	1,51%	30,14%	7,47%	17,87%
2007	51.235.598.907,41	29,89%	1,79%	30,37%	7,55%	18,25%
2008	53.980.275.777,20	30,68%	2,04%	31,83%	7,97%	18,66%
2009	59.793.373.488,13	29,37%	1,50%	28,30%	7,88%	18,06%
2010	56.179.545.961,23	31,00%	1,30%	30,00%	8,08%	17,48%
2011	49.288.241.801,38	33,79%	1,85%	32,91%	8,76%	18,63%

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

La evolución positiva de los gastos corrientes, que parte de una misma evolución del gasto impropio, confirma el carácter estructural de esta tipología de gasto.

AÑO	Gasto corriente	Gasto personal/GC	Gto financiero/GC	Gto corriente/GC	TRF corrientes/GC	TOTAL IMPROPIO/GC
2003	24.718.198.018,11	45,21%	2,63%	41,59%	10,57%	25,50%
2004	26.638.346.020,79	44,89%	2,24%	42,39%	10,48%	25,19%
2005	29.244.610.060,41	44,35%	2,11%	42,84%	10,70%	25,49%
2006	32.265.388.503,08	43,35%	2,19%	43,65%	10,81%	25,88%
2007	35.662.138.330,80	42,94%	2,58%	43,64%	10,85%	26,23%
2008	39.143.028.727,30	42,31%	2,81%	43,89%	10,99%	25,74%
2009	40.091.051.359,46	43,81%	2,23%	42,21%	11,75%	26,94%
2010	39.532.441.602,03	44,05%	1,84%	42,63%	11,48%	24,84%
2011	38.104.277.881,59	43,71%	2,39%	42,57%	11,33%	24,10%

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Una vez realizada la lectura de los datos, necesitamos contextualizar su significado: la toma de decisiones en el tiempo. Ésta variable es fundamental no solo para el ciudadano, sino también, para el decisor social en el sentido que ya marcó la *Teoría de la Elección Pública de la Escuela de Chicago*³¹. El interés por anticipar la trascendencia de las decisiones que toma el gestor público se torna en un elemento básico en los momentos actuales. El escenario siguiente en el tiempo, lo tenemos cuando se calibra y visualiza el impacto económico y social de las medidas adoptadas y, es en ese momento cuando se constata que determinadas actuaciones que se han adoptado basadas en una sólida objetividad, encuentran un rechazo

³¹ BUCHANAN, J.M; BRENNAN, G. "La razón de las normas. Economía política constitucional". Unión Editorial. 1987. 189 págs. ISBN: 84-7209-208-9

subjetivo del ciudadano. Es aquí donde el decisor social obtiene la incompreensión que no merece y, al mismo tiempo, ve impotente cómo una medida que buscaba una transformación social en términos de sostenibilidad del sistema, no es aceptada. Entonces, es el mismo ciudadano quien sugiere alternativas que desde el punto de vista económico que no son viables. Por lo tanto, es necesario proyectar escenarios que valoren con el mayor grado de detalle en el tiempo, las decisiones en términos de viabilidad social, que no sólo económica.

La reacción social se transforma en una búsqueda de los culpables del *“empeoramiento de la sociedad del bienestar”*. Este puede ser un ejercicio necesario, pero es estéril si al mismo tiempo no viene acompañado de políticas que den respuesta a las necesidades de la sociedad. La opción válida, pues, ofrece planteamientos que generen valores capaces de potenciar el modelo de sociedad del bienestar en el que vivimos y que ofrezcan respuestas viables, alcanzables e integradoras.

3.3. Propuestas

A la vista de los resultados del epígrafe anterior y tras un somero repaso a los estudios más importantes publicados hasta la fecha se someten a valoración las siguientes propuestas sobre las denominadas <<competencias impropias>>:

1. Las entidades locales deben ejercer competencias no previstas en la ley, cuando no se ponga en riesgo financiero la realización de las competencias propias por las que se proveen de servicios a sus ciudadanos. Se considera necesario establecer limitaciones claras en el desarrollo de las competencias y en su financiación, tanto por la vía de una reforma en el articulado correspondiente a la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, como por la modificación del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
2. Es necesario establecer una clara diferenciación entre el gasto propio y el impropio. Se debe garantizar la cobertura financiera de los servicios obligatorios, a un nivel considerado como suficiente y estándar. El origen de una financiación por encima de ese nivel debe quedar no sólo reglamentado, sino que su procedencia debe ser municipal con pleno conocimiento del ciudadano que será quien, en definitiva, asumirá el coste del servicio mediante un mayor esfuerzo fiscal.
3. Promover la implantación de medidas para una gestión de recursos más eficiente que optimicen el coste de los servicios teniendo en cuenta, al menos, el tamaño y la densidad de población del municipio. La medición, contrastación y publicación del coste de los servicios con el fin de eliminar duplicidades y generar economías de escala es una medida que fortalece la posición de la Administración local española ante la generación de gastos impropios.
4. La transparencia, el suministro de información y la rendición de cuentas deben convertirse en ejes de actuación en la identificación del gasto impropio. Se han de promocionar mecanismos que posibiliten un cambio de cultura en la Administración, en términos de mejora de la transparencia y de suministro de la información entre los diferentes niveles administrativos, en particular, a nivel local. La rendición de cuentas a los ciudadanos no debe ser un compromiso, sino una obligación.

5. En relación con el punto anterior, la evaluación periódica de una gestión pública local enfocada a la obtención de resultados, así como su publicación oficial para común conocimiento y comparación, sobre todo en términos de coste de los servicios entre municipios, por parte de los ciudadanos, ahondará en un proceso de eliminación de fallos de mercado, en este caso, de información asimétrica en el usuario de los servicios locales. El binomio transparencia-evaluación del gasto debe ejercer una presión en los gestores públicos para beneficio de sus administrados.
6. Iniciar un proceso de mayor precisión de las competencias que van a ser desarrolladas por la Administración Local, diferenciándolas de las competencias estatales y autonómicas. Por un lado, se ganará en seguridad jurídica, de otro lado, se clarificará y eliminará el problema del gasto impropio, al atribuir a cada Administración su cuota de responsabilidad. Así, mediante el cálculo de un coste estándar, el Estado será el responsable de dotar a los Ayuntamientos de un sistema de financiación capaz de cubrir los servicios locales esenciales que les atribuye. Por su parte, las Comunidades Autónomas deberán actuar en el mismo sentido, como garantía de suficiencia de los servicios atribuidos.
7. La Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, debe adaptarse para evitar que los municipios reciban delegaciones “en precario” de las Comunidades Autónomas. Es por ello, por lo que se debe arbitrar un mecanismo que garantice el cobro de deudas pendientes a la Administración Local ante situaciones de retraso o incluso impago, para apalancamientos financieros que generan la aparición de gasto impropio, mediante la correspondiente retención tanto en la Participación de los Tributos del Estado como en las Participaciones en los Ingresos de las Comunidades Autónomas³².
8. Es necesario dar un paso más, no sólo en la identificación del gasto impropio en términos jurídicos y políticos, sino en el desarrollo de la responsabilidad jurídica del gestor público que genere de una forma evidente este tipo de gasto.
9. Debe promoverse la modificación de la normativa presupuestaria local, así como de las de obligación de información, para favorecer el apoyo hacia un cambio cultural en las estructuras de la Administración local en aras de una mayor transparencia en la evaluación de los resultados sobre unas bases bien definidas y una metodología básica a seguir por toda la Administración local española.
10. El desarrollo de los procedimientos de comunicación y tramitación electrónica entre Administraciones, sobre todo en las de menor población, facilitará un trabajo técnico más eficiente y optimizará su presentación, evaluación y comunicación pública en tiempo y forma. Este tipo de actuaciones, sin duda, supone un freno a la generación de duplicidades y gastos impropios. La Administración electrónica es un aliado de la Administración Local en la supresión del gasto impropio.
11. Desde un punto de vista más técnico, conviene recordar la necesaria adaptación de la Ley 7/85, de 2 de abril en relación a sus artículos 28 y 25.1 y la adaptación de la Orden Ministerial 3565/2008 de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales para poder identificar con precisión el concepto de “competencia impropia”.

IV.- CONCLUSIONES

³² En aquellos casos en los que las Comunidades Autónomas ejercen una tutela financiera sobre los Entes Locales.

El empeño de las diferentes Administraciones Públicas, en estos tiempos de escasez, se centra en una idea básica: la explicación a la sociedad, de un modelo de Economía del Bienestar adaptado al momento actual. Es necesario ubicar servicios en una sola Administración. A partir de esa asignación comenzará otra fase. El reto de prestar al ciudadano esos servicios de la forma más óptima posible con sus propios medios; bien delegando los servicios en otra Administración cuando sea más eficiente en términos económicos y de aceptación social; o simplemente, que determinados servicios se supriman al estar duplicados.

Se prevé un modelo de desarrollo marcado por una reordenación competencial y una posterior optimización de los servicios asignados. Sólo en aquellos casos en los que se cumpla los criterios marcados en la L.O. 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera se prestarán servicios no obligatorios.

El planteamiento, en principio, fácil de entender viene a arbitrar escenarios complejos en relación a su aplicación efectiva en sociedad. Existen intereses contrapuestos entre los diferentes niveles de la Administración territorial y además, el gestor público se encontrará con la percepción de un ciudadano que interiorizó como obligatorios determinados servicios que no lo son. Y en este punto, se atisba el origen de un problema social.

Se pretende demostrar un uso adecuado de los recursos proyectados hacia una finalidad, que garantice como principio básico y constitucionalmente recogido, una cobertura social del ciudadano. Por lo tanto, debe asegurarse la prestación de unos servicios obligatorios de calidad con independencia a su lugar de residencia.

La respuesta a la sociedad debe facilitar un cauce que permita crear más sociedad a través de la consolidación de las bases sobre las que se fundamenta, dejando en un segundo término el resto de análisis secundarios, que podrán ser importantes, pero sin duda, en términos temporales y de consolidación de cobertura social y económica son menores.

Por lo tanto, debe abordarse la búsqueda de un modelo de gestión que identifique una base de información para un analítico objetivo, desde la que se proyecten iniciativas de decisión amparadas en una formulación subjetiva de contenido social conforme a un estándar de sociedad del bienestar sostenible.

No debe perseguirse aumentar el gasto a través de ingresos adicionales, sino la optimización del gasto con criterios de sostenibilidad social, que es un supuesto distinto al conocido como "recorte" de gasto. En este sentido, el reto del redimensionamiento del gasto impropio, como hemos visto, sigue vigente y presiona de manera decidida sobre la sostenibilidad de los servicios de carácter obligatorio.

Formuladas estas consideraciones, es necesario promover la valoración de iniciativas para una escala territorial concreta, la Administración local, que compatibilicen el necesario respeto a la legislación en materia de sostenibilidad presupuestaria con una adaptación estratégica de las estructuras locales vigentes en el tiempo bajo una orientación de contenido social al objeto de paliar, si cabe, los hipotéticos efectos ya indicados en las líneas anteriores. La adaptación de la Administración local continúa su camino.

BIBLIOGRAFÍA

ARENILLA SÁEZ, M. “Ajustes y Reformas. Ajustes y racionalización en las Administraciones Públicas”. Revista Democracia y Gobierno Local. Nº 16/17. 2012. 40 pp. ISSN: 2013-0333 (papel) / 2013-0341 (digital)

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES. “121/000058 Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”. Núm 58-1. X Legislatura. Serie A. 6 de septiembre de 2013. 32 págs.

BUCHANAN, J.M; BRENNAN, G. “La razón de las normas. Economía política constitucional”. Unión Editorial. 1987. 189 págs. ISBN: 84-7209-208-9

CIRCULO DE EMPRESARIOS. “Un nuevo modelo para los ayuntamientos españoles”. Madrid. 2007.

CONSEJO DE ESTADO. *Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.* (Dictamen núm. 567/2013). 77 págs.

FEMP (ed). “Informe sobre la situación actual de los Ayuntamientos: carencias económicas y problemas de gestión”. 2007.

GALÁN GALÁN, A. “La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias”. Debates Locales. Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid 2012. ISBN: 978-84-939146-2-2.

MAS, D., SALINAS, P y VILALTA, M. “El gasto no obligatorio de los municipios españoles”. Ejercicio 2003. Barcelona. Instituto de Economía de Barcelona. 2006.

MERINO ESTRADA, V; RIVERO ORTEGA, R. “Gestionar mejor, gastar menos: una guía para la sostenibilidad municipal. CEMCI. Granada. 2011.

MORALA, M. B. y FERNANDEZ, J.M. “Análisis de entidades públicas mediante indicadores: Instrumento de rendición de cuentas y demostración de responsabilidades. Pecunia: revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, ISSN 1699-9495, Nº2. 2006. Págs. 79-100.

PORTILLO NAVARRO, M.J. “La situación presupuestaria de los municipios españoles a través de sus indicadores de gasto (1992-2008)”. Especial referencia al indicador de rigidez del gasto corriente. Presupuesto y Gasto Público. ISSN 0210-5977, nº 57-4/2009 (2010). Pags. 117-134

VILLALTA FERRER, M. (dir.), *Informe sobre el gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicios 2004-2007*, Colección Documentos e Informes (D+I), Fundación Democracia y Gobierno Local - Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid, 2011

RIVERO ORTEGA, R. “Medidas para la sostenibilidad administrativa (austeridad, eficiencia y racionalización). Análisis crítico de los artículos 32 a 36 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo”. Noticias de la Unión Europea. Núm. 325, 2012, págs. 111-118. ISSN 1133-8660.

SUAREZ PANDIELLO, J. Insuficiencia relativa, gastos impropios y financiación local. Papeles de Economía Española. Nº 113. 2007. Págs. 241-252.