



El gasto no obligatorio de los municipios: aspectos teóricos y aplicados

Autores y e-mail de la persona de contacto:

M. Teresa Armengol Rosinés
Emilio Elias Pascual

Teresa.Armengol@econap.udl.cat

Departamento: Economía Aplicada

Universidad: Universidad de Lleida

Área Temática: 11. Sector Público, financiación autonómica y local

Resumen:

La crisis económica afecta a todo el sector público español y, en concreto, a las haciendas municipales. La problemática situación financiera de algunos municipios no es sólo producto de la reducción de ingresos debida a la crisis, sino también del hecho de que los municipios han de asumir gastos que, legalmente, no les correspondería pagar, ya sea porque se trata de servicios no obligatorios o porque son competencia de otras administraciones. El tema de los gastos no obligatorios de los municipios está siendo objeto de reciente regulación y está en la base de las reivindicaciones de las autoridades locales en el momento de solicitar mayores recursos.

El objetivo principal del trabajo es analizar el gasto no obligatorio realizado por un ayuntamiento de más de cien mil habitantes en el período 2008-2011. Se trata de determinar qué parte del presupuesto se destina a funciones o programas que van más allá de las competencias estrictamente locales y cuánto representa respecto del total del gasto liquidado por el municipio. Igualmente, se pretende determinar cuáles son las categorías funcionales del presupuesto sobre las que recae dicho gasto no obligatorio. Para la consecución de estos objetivos se ha seguido la metodología de otros estudios similares sobre el tema, cuyos resultados son descritos también en el trabajo.

Palabras Clave: municipios, presupuesto liquidado, clasificación por programas, gasto no obligatorio.

Clasificación JEL: H. Public Economics (H.72. State and Local Budget)

1. INTRODUCCIÓN

La crisis económica afecta a todo el sector público y, en concreto, a las haciendas municipales. En relación con los ingresos, la crisis se ha traducido en un descenso notable de los ingresos municipales, especialmente aquellos vinculados a la actividad inmobiliaria. Sin embargo, la problemática situación financiera de algunos municipios no se explica solamente por la reducción de sus ingresos sino también por el hecho de que los municipios han de asumir gastos que, legalmente, no les correspondería pagar, se trata de los denominados servicios no obligatorios.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) establece los servicios que son de obligado cumplimiento por parte de los municipios y que varían en función de la población. Esta misma normativa establece que los ayuntamientos pueden hacer todo aquello que sirva para satisfacer las demandas de los ciudadanos. Siguiendo este precepto, los municipios, como administración más próxima a los ciudadanos, se han dedicado a prestar servicios públicos adaptándose a las demandas y necesidades de los ciudadanos, incluso en ámbitos que no son de su competencia. Los gastos no obligatorios o gastos impropios de los municipios se han convertido en un elemento de debate y en la base de las reivindicaciones de los poderes locales para demandar mayores recursos.

El tema de los gastos no obligatorios de los municipios ha sido objeto de reciente regulación. La nueva Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local modifica el régimen competencial de los municipios españoles i establece una reducción de las competencias municipales tanto en lo que se refiere al ámbito competencial propio de los municipios como también limitando la capacidad de prestación de los servicios no obligatorios o competencias impropias.

El objetivo principal del trabajo es analizar el gasto no obligatorio realizado por un ayuntamiento de más de cien mil habitantes en el período 2008-2011. Se trata de determinar qué parte del presupuesto se destina a funciones o programas que van más allá de las competencias estrictamente locales y cuánto representa respecto del total del gasto liquidado por el municipio. Igualmente, se pretende determinar cuáles son las categorías funcionales del presupuesto sobre las que recae dicho gasto no obligatorio. Para la consecución de estos objetivos, se ha seguido la metodología de otros estudios

similares sobre el tema, cuyos resultados son descritos también en el trabajo. El contenido de la comunicación se estructura en cuatro apartados incluida esta introducción (apartado1). En primer lugar, se analiza el marco legal que determina los servicios obligatorios y no obligatorios de los municipios y se describen los resultados de estudios previos sobre este tema (apartado 2). En segundo lugar (apartado 3) se presenta la aplicación práctica consistente en la identificación del gasto no obligatorio de un municipio de más de cien mil habitantes. En este caso, se describen los aspectos metodológicos relativos a la identificación del gasto no obligatorio y se detallan los datos del gasto no obligatorio para los años 2008 a 2011 sobre la base de las liquidaciones presupuestarias de estos años (obligaciones reconocidas netas). Igualmente, se presenta la evolución del gasto no obligatorio para el período 2008-2011. El último apartado se refiere a las conclusiones.

2. DELIMITACIÓN DE LOS SERVICIOS OBLIGATORIOS Y NO OBLIGATORIOS DE LOS MUNICIPIOS

2.1. MARCO LEGAL

La delimitación de los servicios no obligatorios que prestan los municipios es una de las cuestiones claves del trabajo que se presenta. Podemos avanzar una primera definición y decir que los servicios no obligatorios o impropios son aquellos que prestan los municipios sin tener asignadas competencias sobre dichos servicios según el marco legal vigente.

El marco competencial de los municipios está regulado en los artículos 25 a 28 de la ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL). En primer lugar, el artículo 26.1 de la LRBRL establece una serie de servicios o actividades que han de ser prestadas obligatoriamente por todos los municipios y que varían según el volumen de población de cada municipio (los servicios asignados aumentan con el volumen de población). Estos son los denominados servicios propios u obligatorios. En segundo lugar, el artículo 25.2 de la LRBRL establece una lista de competencias que pueden ejercer los municipios españoles siempre que así lo determine una ley estatal o autonómica.

El artículo establece una lista de servicios que pueden llegar a prestar los municipios. Su obligatoriedad está condicionada a una regulación estatal o autonómica que así lo establezca. Además, el mismo artículo 25, en su primer apartado (artículo 25.1 de la

LRBRL) establece que “El Municipio para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”. Este artículo abre la puerta a una mayor prestación de servicios por parte de los municipios siempre que tengan competencia sobre estos servicios o actividades. Además de estos servicios máximos establecidos en el artículo 25.2 de la LRBRL, los ayuntamientos tienen obligación de prestar una serie de servicios mínimos, que aumentan con el volumen de población del municipio y que se hallan enumerados en el artículo 26.1 de la LRBRL. El cuadro 1 resume la relación de servicios obligatorios de los municipios, según el artículo 26.1 de la LRBRL.

Cuadro 1: Servicios obligatorios según artículo 26.1 de la LRBRL

Municipios	Todos los municipios	Alumbrado público Cementerio Recogida de residuos Abastecimiento domiciliario de agua potable Alcantarillado Acceso a los núcleos urbanos Pavimentación y conservación de las vías públicas Control de alimentos y bebidas
	Municipios de más de 5.000 habitantes	<i>Además de las competencias citadas anteriormente</i> Biblioteca pública Mercado Tratamiento de residuos
	Municipios de más de 20.000 habitantes	<i>Además de las competencias citadas anteriormente</i> Protección civil Prestación de servicios sociales Prevención y extinción de incendios Instalaciones deportivas de uso público
	Municipios de más de 50.000 habitantes	<i>Además de las competencias citadas anteriormente</i> Transporte colectivo urbano de viajeros Protección del medio ambiente

A modo de resumen, los **gastos obligatorios** de los municipios son aquellos que tienen competencias asignadas. Dentro de este grupo hay dos tipos de gastos: en primer lugar,

aquellos que son obligatorios por ley (artículo 26.1 de la LRBRL) y, en segundo lugar, aquellos que son obligatorios porque así lo establece la legislación sectorial estatal y autonómica (artículo 25.2 de la LRBRL). Aquellas actividades o servicios que no están citados en el artículo 26.1 y tampoco en la legislación sectorial estatal o autonómica (artículo 25.2) serán calificados como **servicios no obligatorios (impropios)** de los municipios. Así pues, los servicios o gastos no obligatorios son aquellos que no tienen competencias asignadas y que, a su vez, pueden ser de dos tipos: gastos supletorios y gastos discrecionales de los municipios.

Los denominados **gastos supletorios** son servicios que prestan los municipios pero que, en realidad, correspondería prestar a otras administraciones (por ejemplo, las comunidades autónomas). Los ayuntamientos no tienen competencias legales asignadas en relación con este tipo de servicios o actividades pero asumen la responsabilidad de dichos servicios para poder atender las demandas de los vecinos ya que el ayuntamiento es la administración más próxima al ciudadano. Además, el hecho de prestar estos servicios (que son básicamente, de tipo educativo, cultural, sanitario o que están relacionados con la vivienda) puede conllevar problemas de financiación para los municipios puesto que no disponen de financiación adecuada para estos gastos supletorios. El artículo 28 de la LRBRL regula el tema de los gastos supletorios cuando dice que “Los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente”.

Además de los gastos supletorios, hay otro tipo de gastos no obligatorios (sin competencias legales asignadas). Se trata de los **gastos de tipo discrecional**. Son aquellas actividades decididas, de forma voluntaria, por los ayuntamientos en virtud de su autonomía y que, con frecuencia, se relacionan con decisiones de tipo político.

El cuadro 2 resume la clasificación de los gastos de los municipios.

Cuadro 2: Clasificación de los gastos municipales

Gastos municipales			
Gastos con competencias asignadas (Gastos obligatorios)		Gastos sin competencias asignadas (Gastos no obligatorios)	
<i>Gastos obligatorios siempre</i> (Art. 26.1 LRBRL)	<i>Gastos obligatorios condicionados</i> (Art. 25/02 LRBRL) Condicionados por el tipo de atribución realizada en la legislación sectorial estatal y autonómica	<i>GASTOS DE SUPLENCIA</i>	<i>GASTOS DISCRECIONALES</i>

Fuente: Tránchez J.M. et al. (2011)

La regulación anterior ha sido modificada por la nueva Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (Ley 27/2013, de 27 de diciembre) cuyo contenido más importante es el relativo a las competencias municipales. En la nueva Ley se realiza una minoración de las competencias propias. Así, se suprime del ámbito competencial propio de los municipios la competencia de servicios sociales y la de sanidad.

Por lo que se refiere a los servicios obligatorios, se mantienen los mismos servicios por estratos de población. Sin embargo, en los municipios de menos de 20.000 habitantes determinados servicios necesariamente habrán de prestarse bien desde la Diputación o bien de forma conjunta. Únicamente, podrán ser prestados por los municipios si se acredita que pueden prestarse a un coste menor. Además, la nueva Ley obliga a todas las entidades locales a calcular antes del día 1 de noviembre de cada año, el coste efectivo de los servicios que prestan, que deberán comunicar al Ministerio de Hacienda.

La reducción de las competencias locales afecta también a las competencias impropias (definidas como aquellas no atribuidas expresamente a los municipios bien como competencia propia o bien por delegación), por ejemplo, las de educación y cultura. Solo se podrán prestar este tipo de servicios cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal y el servicio no se preste por otra administración pública.

2.2. ESTUDIOS PREVIOS

Existen diversos estudios que, sobre la base de las liquidaciones presupuestarias han cuantificado el gasto no obligatorio de los municipios. Así por ejemplo, el trabajo realizado por Chavero y Tarrach (1990) para la Federación de Municipios de Cataluña concluye que los ayuntamientos catalanes destinan, aproximadamente, una quinta parte de sus recursos presupuestarios a gastos de carácter supletorio, es decir, una parte importante de lo que gastan los municipios se destina a suplir la actividad de otros niveles de administración. El trabajo destaca el esfuerzo presupuestario de los municipios catalanes en un conjunto de funciones en las que están supliendo a otras administraciones, sobretodo la administración autonómica lo que exigiría buscar una respuesta financiera a corto plazo y una respuesta estructural a medio y largo plazo.

Otra referencia importante es el conjunto de trabajos realizados por Vilalta M. para el Instituto de Economía de Barcelona y por encargo de la Diputación de Barcelona y de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). En estos trabajos se cuantifica el volumen de gasto que realizan los municipios de forma no obligatoria, cual es su destino y como se financia. Según estos estudios, en el período 2000-2005, los municipios catalanes destinaron una media de 247,37 euros por habitante a partidas de gasto no obligatorio, una cifra que supone el 30,5% del total de gasto. Los estudios también destacan que, no todo el gasto no obligatorio de los municipios se puede considerar gasto de suplencia de otras administraciones. El gasto no obligatorio de los municipios catalanes en este período se ha destinado principalmente a servicios vinculados con la cultura, seguridad y protección civil, educación y promoción social. Además, en el detalle por tramos de población, los municipios más pequeños (con menos de 5.000 habitantes) son los que realizan un gasto no obligatorio por habitante más elevado ja que son también los que tienen un marco legal de no obligatoriedad más alto.

En el trabajo más reciente de Vilalta (2011) y relativo al período 2003-2009, se concluye que los municipios catalanes liquidaron un volumen medio de gasto no obligatorio de 301,05 euros por habitante, lo que supone un 26,1% del total de gasto liquidado. De nuevo, son los municipios catalanes de menos de 5.000 habitantes los que asumen un mayor volumen de gasto no obligatorio por habitante.

Para el ámbito territorial de los ayuntamientos de Mallorca, Alegre i Pou (2008) concluyen que el conjunto de municipios de Mallorca liquidaron un gasto medio anual para el período 2003-2005 en concepto de servicios no obligatorios de 205.635.365 euros, una cantidad que representa el 27,65% del gasto municipal liquidado y que, en términos por habitante, fue de 261 euros. Al igual que en otros estudios anteriores, los autores observan una asociación negativa entre el gasto no obligatorio y el tramo de población, en el sentido de que cuanto menor es el tramo de población mayor es el gasto no obligatorio sobre el total de gasto (por ejemplo, para los municipios de menos de 5.000 habitantes, el gasto no obligatorio es del 53,81% i para los municipios de más de 50.000 habitantes, del 24%).

Por su parte, el trabajo de Tránchez et al. (2011), estudia el gasto no obligatorio de los municipios de las comunidades de Madrid, Cataluña y Andalucía durante el período 2004-2007. El indicador de gasto no obligatorio sobre el total de gasto, presenta valores del 11,2% en Madrid, 15,5% en Cataluña y 13,1% en Andalucía.

Rodríguez y Romera (2014) definen el concepto 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”*. Sobre la base de esta definición, los autores definen como competencias impropias las de turismo, empleo, promoción económica, servicios sociales, salud pública y cultura. El estudio que realizan para el caso de los municipios españoles concluye que 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 a 2011. El 67% del total del gasto impropio corresponde a las competencias de servicios sociales (42%) y artes escénicas, fiestas populares y promoción cultural (25%). También concluyen que 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 período 2003-2011.

3. IDENTIFICACIÓN DEL GASTO NO OBLIGATORIO: APLICACIÓN PRÁCTICA

3.1. ASPECTOS METODOLÓGICOS

En el trabajo se ha calculado el gasto no obligatorio para el caso de un ayuntamiento de más de cien mil habitantes. Para ello, se ha utilizado la información recogida en la clasificación funcional de las liquidaciones presupuestarias (obligaciones reconocidas netas) que han sido facilitadas directamente por el propio ayuntamiento y correspondientes tanto a la propia administración central como también a sus organismos autónomos. Así pues, se ha trabajado con los datos de las liquidaciones correspondientes al presupuesto consolidado. El período temporal abarca los años 2008 a 2011.

Para los años 2008 y 2009, el gasto municipal se presenta en grupos de funciones (GF), funciones (F) y subfunciones (SF). Sobre la base del marco teórico detallado anteriormente se han identificado aquellas subfunciones que corresponden a gastos no obligatorios. Para los años 2010 y 2011 el gasto municipal se presenta en áreas de gasto, políticas de gasto, grupos de programas y programas debido al cambio en la normativa presupuestaria (tal como se comenta más adelante). Para estos dos últimos años, se han identificado aquellos programas de gasto que corresponden a servicios no obligatorios.

El primer paso consistió en realizar la consolidación de los datos de las liquidaciones presupuestarias ya que el ayuntamiento facilitó los datos de su administración central y de sus organismos por separado. La consolidación consistió en sumar los datos de la administración central del municipio y los de sus organismos autónomos eliminando las transferencias internas con el objetivo de evitar una doble contabilización de operaciones. Así pues, tomando como base la información contenida en la clasificación funcional del presupuesto, se ha identificado para cada año (2008 a 2011) las subfunciones/programas que corresponden al gasto no obligatorio del ayuntamiento en cuestión.

La definición de determinadas actividades o servicios como obligatorios o no obligatorios se basa en el marco legal vigente con anterioridad a la aprobación de la nueva Ley 27/2013, es decir, la LRBRL, y en las diferentes leyes sectoriales y autonómicas. En los trabajos de Vilalta et al. (2011) y Tránchez et al. (2011) se resumen los elementos que han permitido calificar los servicios y actividades municipales como

obligatorios o no obligatorios. En el Cuadro 3 se muestra la relación de subfunciones del presupuesto que han estado consideradas como no obligatorias para los años 2008 y 2009 sobre la base de los trabajos de Vilalta et al. (2011) y Tránchez et al. (2011).

Por lo que se refiere a los años 2010 y 2011, la orden ministerial 3565/2008 establece una nueva estructura presupuestaria que entró en vigor el día 1 de enero de 2010. Dicha estructura agrupa el gasto público en áreas de gasto (AG), políticas de gasto (PG), grupos de programa (GP) i programas. Debido a este cambio, para poder realizar el análisis del gasto no obligatorio correspondiente a los años 2010 y 2011, se ha utilizado el cuadro de correspondencias entre la clasificación antigua y la nueva, el cual ha sido facilitado por el propio ayuntamiento. En el cuadro 3 se muestran las subfunciones de gasto que han sido consideradas como no obligatorias sobre la base de los trabajos citados anteriormente. El cuadro 4 muestra las equivalencias en términos de grupos de programas de gasto según la nueva clasificación presupuestaria.

Cuadro 3: Gasto no obligatorio

GF	F	SF	Denominación
3			Seguridad, protección y promoción social
	3.2.		Promoción social
		3.2.1.	Promoción educativa
		3.2.2.	Promoción de la ocupación
4			Producción de bienes públicos de carácter social
	4.1.		Sanidad
		4.1.0.	Sanidad
		4.1.3.	Laboratorio y perrera municipal
	4.2.		Educación
		4.2.2.	Enseñanza (Instituto municipal de educación)
		4.2.6.	Enseñanza de catalán para adultos
	4.3.		Vivienda y urbanismo
		4.3.1.	Vivienda
	4.4.		Bienestar comunitario
		4.4.5.	Ferias y exposiciones
	4.5.		Cultura
		4.5.1.	Promoción y difusión de la cultura
		4.5.3.	Protección patrimonio histórico-artístico/Arqueología
		4.5.4.	Artes escénicas y audiovisuales
		4.5.5.	Artes visuales, museos y exposiciones

		4.5.7	Música
		4.5.8.	Fiestas populares
		4.5.9.	Literatura y publicaciones
	4.6.		Otros servicios comunitarios y sociales
		4.6.0.	Otros servicios comunitarios y sociales
		4.6.2.	Relaciones exteriores, prensa
		4.6.3.	Comunicación social y participación ciudadana
		4.6.4.	Relaciones ciudadanas
		4.6.5.	Servicios comunitarios y sociales, centrales sindicales
		4.6.6.	Proyección exterior y cooperación territorial
		4.6.7.	Políticas de igualdad
5			Producción de bienes públicos de carácter económico
	5.2.		Comunicaciones
		5.2.1.	Comunicaciones
		5.2.2.	Informática y nuevas tecnologías
	5.5.		Información básica y estadística
		5.5.2.	Informática y telecomunicaciones
6			Regulación económica de carácter general
	6.1.		Regulación económica
		6.1.2.	Promoción económica
7			Regulación económica de sectores productivos
	7.1.		Agricultura, ganadería y pesca
		7.1.1.	Agricultura, ganadería y pesca
	7.2.		Industria
		7.2.1.	Industria
	7.5.		Turismo
		7.5.1.	Turismo
9			Transferencias a administraciones públicas
		9.1.1.	Transferencias a administraciones públicas

Fuente: elaboración propia

Cuadro 4: Equivalencias (gasto no obligatorio)

GF	F	SF	Denominación	AG	PG	GP
3			Seguridad, protección y promoción social	2		
	3.2.		Promoción social		24	
		3.2.1.	Promoción educativa			2410
		3.2.2	Promoción de la ocupación			2411

4			Producción de bienes públicos de carácter social	3		
	4.1.		Sanidad		31	
		4.1.0.	Sanidad			3130
		4.1.3.	Laboratorio y perrera municipal			1690
	4.2.		Educación		32	
		4.2.2.	Enseñanza (Instituto municipal de educación)			3210
						3200
		4.2.6.	Enseñanza de catalán para adultos			3230
	4.3.		Vivienda y urbanismo	1	15	
		4.3.1.	Vivienda			1520
	4.4.		Bienestar comunitario		43	
		4.4.5.	Ferias y exposiciones			4390
	4.5.		Cultura		33	
		4.5.1.	Promoción y difusión de la cultura			3300
		4.5.3.	Protección patrimonio histórico-			3360
		4.5.4.	Artes escénicas y audiovisuales			3350
		4.5.5.	Artes visuales, museos y exposiciones			3330
		4.5.7	Música			3351
		4.5.8.	Fiestas populares			3380
		4.5.9.	Literatura y publicaciones			3341
	4.6.		Otros servicios comunitarios y sociales		92	
		4.6.0.	Otros servicios comunitarios y sociales			2320
		4.6.2.	Relaciones exteriores, prensa			9202
		4.6.3.	Comunicación social y participación ciudadana			9240
		4.6.4.	Relaciones ciudadanas			9220
		4.6.5.	Servicios comunitarios y sociales, centrales			9270
		4.6.6.	Proyección exterior y cooperación territorial			9220
		4.6.7.	Políticas de igualdad			2324
5			Producción de bienes públicos de carácter	4		
	5.2.		Comunicaciones		49	
		5.2.1.	Comunicaciones			4910
		5.2.2.	Informática y nuevas tecnologías			
	5.5.		Información básica y estadística			
		5.5.2.	Informática y telecomunicaciones			4910
6			Regulación económica de carácter general			
	6.1.		Regulación económica			
		6.1.2.	Promoción económica			4330
7			Regulación económica de sectores productivos	4		
	7.1.		Agricultura, ganadería y pesca		41	
		7.1.1.	Agricultura, ganadería y pesca			4100
	7.2.		Industria			

		7.2.1.	Industria			
	7.5.		Turismo		43	
		7.5.1.	Turismo			4320
9			Transferencias a administraciones públicas	9		
	9.1.		Transferencias a administraciones públicas		94	
		9.1.1.	Transferencias a administraciones públicas			9430

Fuente: elaboración propia

3.2. RESULTADOS OBTENIDOS: ANÁLISIS DEL GASTO NO OBLIGATORIO (EJERCICIOS 2008 A 2011)

El total de gasto no obligatorio liquidado (obligaciones reconocidas netas) por el ayuntamiento objeto de estudio en el año 2008 es de 37.637.415,98 euros. Esto supone el 24,23% del gasto total liquidado (que ascienda a 155.324.738,95 euros) Es decir, una cuarta parte del gasto se destina a servicios y actividades que no corresponde realizar al ayuntamiento. En euros por habitante, para cada habitante se destinan 285,69 euros de gasto no obligatorio. En el cuadro 5 se muestran estos datos. Además, el cuadro 6 muestra las principales funciones y subfunciones a las que va destinado el gasto no obligatorio.

Cuadro 5: Gasto liquidado (ejercicio 2008)

	Euros	Euros por habitante
Gasto no obligatorio	37.637.415,98	285,69
Gasto total	155.324.738,95	1.179,11
%	24,23%	24,23%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos facilitados por el ayuntamiento

Cuadro 6: Clasificación funcional del gasto no obligatorio (liquidación 2008)

GF	F	SF	Denominación	Euros/habitante	%
3			Seguridad, protección y promoción social		
	3.2.		Promoción social		
		3.2.1.	Promoción educativa	29,67	10,38%

		3.2.2	Promoción de la ocupación	9,11	3,19%
4			Producción de bienes públicos de carácter social		
	4.1.		Sanidad		
		4.1.0.	Sanidad	3,63	1,27%
		4.1.3.	Laboratorio y perrera municipal	2,14	0,75%
	4.2.		Educación		
		4.2.2.	Enseñanza (Instituto municipal de educación)	83,27	29,15%
		4.2.6.	Enseñanza de catalán para adultos	0,85	0,30%
	4.3.		Vivienda y urbanismo		
		4.3.1.	Vivienda	0,44	0,15%
	4.4.		Bienestar comunitario		
		4.4.5.	Ferias y exposiciones	0,49	0,17%
	4.5.		Cultura		
		4.5.1.	Promoción y difusión de la cultura	35,65	12,48%
		4.5.3.	Protección patrimonio histórico-artístico/Arqueología	2,02	0,71%
		4.5.4.	Artes escénicas y audiovisuales	4,67	1,63%
		4.5.5.	Artes visuales, museos y exposiciones	7,82	2,74%
		4.5.7	Música	3,66	1,28%
		4.5.8.	Fiestas populares	7,98	2,79%
		4.5.9.	Literatura y publicaciones	0,70	0,25%
	4.6.		Otros servicios comunitarios y sociales		
		4.6.0.	Otros servicios comunitarios y sociales	8,95	3,13%
		4.6.2.	Relaciones exteriores, prensa	7,17	2,51
		4.6.3.	Comunicación social y participación ciudadana	14,30	5,01%
		4.6.4.	Relaciones ciudadanas	2,58	0,90%
		4.6.5.	Servicios comunitarios y sociales, centrales	0,57	0,20%
		4.6.6.	Proyección exterior y cooperación territorial	0,69	0,24%
		4.6.7.	Políticas de igualdad	2,89	1,01%
5			Producción de bienes públicos de carácter		
	5.2.		Comunicaciones		
		5.2.1.	Comunicaciones		
		5.2.2.	Informática y nuevas tecnologías	7,10	2,48%
	5.5.		Información básica y estadística		
		5.5.2.	Informática y telecomunicaciones	24,30	8,50%
6			Regulación económica de carácter general		
	6.1.		Regulación económica		
		6.1.2.	Promoción económica	4,91	1,72%
7			Regulación económica de sectores productivos		
	7.1.		Agricultura, ganadería y pesca		
		7.1.1.	Agricultura, ganadería y pesca	3,10	1,09%
	7.2.		Industria		

		7.2.1.	Industria	0,02	0,01%
	7.5.		Turismo		
		7.5.1.	Turismo	14,76	5,17%
9			Transferencias a administraciones públicas		
		9.1.1.	Transferencias a administraciones públicas	2,26	0,79%
			GASTO TOTAL	285,69	100,00

Fuente: elaboración propia, a partir de los datos del ayuntamiento

Según los datos obtenidos del cuadro 6, destaca, en primer lugar, la función de educación con un 29,45% del total del gasto no obligatorio. En segundo lugar, se encuentra la función de cultura con un 21,87% (en este caso, la mayor parte pertenece a la promoción y difusión de la cultura con un 12,48%). En tercer lugar, destaca la función de promoción social, que incluye promoción educativa y promoción de la ocupación (13,57%). Cabe destacar también la función de turismo que representa un 5,17%.

También se ha calculado la distribución del gasto no obligatorio según la clasificación económica. Los datos calculados para el año 2008 muestran que el 95,07% del total de gasto no obligatorio se destina a gastos de tipo corriente.

Los resultados para el año 2009 (Cuadro 7 y 8) muestran un total de gasto no obligatorio liquidado de 43.421.768,30 euros lo que supone el 20,16% sobre el total de gasto liquidado (215.355.770,28 euros). En euros por habitante el valor es de 319,47 euros de gasto no obligatorio. Al igual que el año anterior, las principales funciones a las que va destinado el gasto no obligatorio son las de educación (32,33% sobre el total de gasto no obligatorio), cultura (20,39%) y promoción social (18,08%). La función de turismo representa un 3,59%. Destaca el aumento del gasto no obligatorio en educación y en promoción social en relación con el año anterior. Entre las funciones de gasto cuantitativamente menos importantes, la sanidad supone un 1,92% del total de gasto no obligatorio. Según la clasificación económica, de nuevo, el mayor porcentaje corresponde al gasto corriente (el 96,52%).

Cuadro 7: Gasto liquidado (ejercicio 2009)

	Euros	Euros por habitante
Gasto no obligatorio	43.421.768,30	319,47
Gasto total	215.355.770,28	1.584,44
%	20,16%	20,16%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos facilitados por el ayuntamiento

Cuadro 8: Clasificación funcional del gasto no obligatorio (liquidación 2009)

GF	F	SF	Denominación	Euros /habitante	%
3			Seguridad, protección v promoción social		
	3.2.		Promoción social		
		3.2.1.	Promoción educativa	37,26	11,66%
		3.2.2	Promoción de la ocupación	20,49	6,41%
4			Producción de bienes públicos de carácter social		
	4.1.		Sanidad		
		4.1.0.	Sanidad	3,89	1,22%
		4.1.3.	Laboratorio v perrera municipal	2,26	0,71%
	4.2.		Educación		
		4.2.2.	Enseñanza (Instituto municipal de educación)	102,46%	32,07%
		4.2.6.	Enseñanza de catalán para adultos	0,82	0,26%
	4.3.		Vivienda y urbanismo		
		4.3.1.	Vivienda	0,23	0,07%
	4.4.		Bienestar comunitario		
		4.4.5.	Ferias y exposiciones	0,47	0,15%
	4.5.		Cultura		
		4.5.1.	Promoción v difusión de la cultura	34,09	10,67%
		4.5.3.	Protección patrimonio histórico-	1,96	0,61%
		4.5.4.	Artes escénicas y audiovisuales	5,02	1,57%
		4.5.5.	Artes visuales, museos v exposiciones	5,67	1,78%
		4.5.7	Música	5,46	1,71%
		4.5.8.	Fiestas populares	11,97	3,75%
		4.5.9.	Literatura v publicaciones	0,97	0,30%
	4.6.		Otros servicios comunitarios v sociales		
		4.6.0.	Otros servicios comunitarios v sociales	8,97	2,81%

		4.6.2.	Relaciones exteriores, prensa	8,17	2,56%
		4.6.3.	Comunicación social y participación ciudadana	15,32	4,80%
		4.6.4.	Relaciones ciudadanas	2,33	0,73%
		4.6.5.	Servicios comunitarios y sociales, centrales	0,93	0,29%
		4.6.6.	Proyección exterior y cooperación territorial	0,47	0,15%
		4.6.7.	Políticas de igualdad	2,94	0,92%
5			Producción de bienes públicos de carácter		
	5.2.		Comunicaciones		
		5.2.1.	Comunicaciones		
		5.2.2.	Informática y nuevas tecnologías	4,63	1,45%
	5.5.		Información básica y estadística		
		5.5.2.	Informática y telecomunicaciones	21,95	6,87%
6			Regulación económica de carácter general		
	6.1.		Regulación económica		
		6.1.2.	Promoción económica	5,10	1,60%
7			Regulación económica de sectores productivos		
	7.1.		Agricultura, ganadería y pesca		
		7.1.1.	Agricultura, ganadería y pesca	1,91	0,60%
	7.2.		Industria		
		7.2.1.	Industria		
	7.5.		Turismo		
		7.5.1.	Turismo	11,47	3,59%
9			Transferencias a administraciones públicas		
		9.1.1.	Transferencias a administraciones públicas	2,25	0,71%
			GASTO TOTAL	319,47	100,00%

Fuente: elaboración propia, a partir de los datos del ayuntamiento

Como se ha comentado anteriormente, en el año 2010 entró en vigor una nueva clasificación funcional del gasto. Así pues, el análisis para los años 2010 i 2011 se ha realizado teniendo en cuenta la nueva estructura presupuestaria y la tabla de equivalencias entre la clasificación funcional anterior y la nueva (cuadro 4) facilitada por el propio ayuntamiento.

En el año 2010 el total de gasto no obligatorio liquidado es de 41.257.017,92 euros, lo que supone el 22,58% sobre el gasto total liquidado (182.714.095,80 euros), el valor en euros por habitante es de 300,30 euros. Los datos relativos al año 2010 se muestran en los cuadros 9 i 10. El cuadro 9 muestra los datos generales obtenidos y el cuadro 10 detalla los principales grupos de programas a los que va destinado el gasto no obligatorio (en euros por habitante y en porcentaje).

Cuadro 9: Gasto liquidado (ejercicio 2010)

	Euros	Euros por habitante
Gasto no obligatorio	41.257.017,92	300,3
Gasto total	182.714.095,80	1.329,92
%	22,58%	22,58%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el ayuntamiento

Cuadro 10: Clasificación funcional del gasto no obligatorio (liquidación 2010)

AG	PG	GP	Denominación	Euros /habitante	%
1			Servicios Públicos Básicos		
	15		Vivienda y urbanismo		
		1520	Vivienda	0,54	0,18%
	16		Bienestar comunitario		
		1690	Laboratorio y perrera municipal	2,51	0,84%
2			Actuaciones de Protección y promoción social		
	23		Servicios sociales y promoción social		
		2320	Promoción social	4,44	1,48%
		2324	Políticas de igualdad	3,24	1,08%
	24		Fomento del empleo		
		2410	Fomento del empleo	44,83	14,93%
		2411	Promoción del empleo	7,38	2,46%
3			Producción de bienes públicos de carácter preferente		
	31		Sanidad		
		3130	Sanidad	3,61	1,20%
	32		Educación		
		3200	Administración General de educación	52,90	17,62%
		3230	Promoción educativa	10,60	3,53%
		3210	Educación preescolar y primaria	43,48	14,48%
	33		Cultura		
		3300	Administración General de la cultura	21,77	7,25%
		3330	Museos	11,43	3,81%
		3341	Literatura y publicaciones	1,39	0,46%
		3350	Artes escénicas	8,20	2,73%
		3351	Música y auditorio	6,66	2,22%

		3360	Arqueología y protección de Patrimonio	3,08	1,02%
		3380	Fiestas populares	12,15	4,05%
4			Actuaciones de carácter económico		
	41		Agricultura, ganadería y pesca		
		4100	Administración General de Agricultura, Ganadería y	0,63	0,21%
	43		Comercio, turismo y pequeñas y medianas empresas		
		4320	Ordenación y promoción turística	7,31	2,43%
		4330	Desarrollo empresarial	5,70	1,90%
		4390	Ferias y exposiciones	0,46	0,15%
	49		Otras actuaciones de carácter económico		
		4910	Sociedad de la información	24,02	8,00%
9			Actuaciones de carácter general		
	92		Servicios de carácter general		
		9202	Relaciones exteriores, prensa	5,43	1,81%
		9240	Participación ciudadana	13,49	4,49%
		9220	Coordinación y organización institucional de las entid.	1,86	0,62%
		9270	Servicios de carácter general-centrales sindicales	0,92	0,31%
	94		Transferencias a otras administraciones públicas		
		9430	Transferencias a administraciones públicas	2,26	0,75%
			GASTO TOTAL	300,30	100,00%

Fuente: elaboración propia, a partir de los datos del ayuntamiento

Según los datos del cuadro 10, el programa de gasto en educación representa para el año 2010, el 35,63% sobre el total de gasto no obligatorio. Seguidamente, se encuentra el programa de gasto en cultura con un 21,54% sobre el total (en este caso, la mayor parte corresponde a la administración general de la cultura con un 7,25%). El programa de fomento de la ocupación supone el 17,39% del total de gasto no obligatorio. En conjunto estos tres grupos de programas de gasto representan el 74,56% del total del gasto no obligatorio. Destacamos también el programa de gasto denominado sociedad de la información, que tiene un porcentaje del 8%. Por el contrario, los programas en sanidad y vivienda y urbanismo suponen un porcentaje muy reducido sobre el total de gasto no obligatorio (1,20% y 0,18% respectivamente). Al igual que en los dos años anteriores, se ha calculado también, para el año 2010, la distribución del gasto no obligatorio según la clasificación económica. Los resultados son muy similares a los obtenidos para los dos años anteriores, concretamente, el 92% del gasto no obligatorio va destinado a gastos de tipo corriente (personal y compras de bienes y servicios corrientes). Las operaciones de capital representan únicamente el 6,14% de este tipo de gasto.

En los cuadros 11 y 12 se recoge la información para el año 2011. El total de gasto no obligatorio liquidado este año fue de 38.811.867,38 euros que supone un 23,68% del gasto total (163.912.038,64 euros). En términos per cápita representa 280,4 euros por habitante. Al igual que en el año anterior, el programa de gasto en educación representa el porcentaje más elevado sobre el total del gasto no obligatorio (un 31,20%). A diferencia de los años anteriores, en el año 2011 el programa de fomento de la ocupación ocupa el segundo lugar dentro del gasto no obligatorio (representa un 28,09% sobre el total) y el programa de cultura ocupa el tercer lugar, con un peso del 17,71% sobre el total de gasto no obligatorio. Estos tres programas representan el 77% del total del gasto no obligatorio. Los programas de gasto cuantitativamente menos importantes son: sanidad, vivienda y urbanismo y transferencias a administraciones públicas. De nuevo, como en los años anteriores se ha obtenido la distribución del gasto no obligatorio según los capítulos de la clasificación económica. Como resultado cabe decir que el 98% del total del gasto no obligatorio en el año 2011 se destina a los capítulos del gasto corriente (personal i gasto en bienes y servicios), únicamente el 1,95% corresponde a operaciones de capital.

Cuadro 11: Gasto liquidado (ejercicio 2011)

	Euros	Euros por habitante
Gasto no obligatorio	38.811.867,38	280,4
Gasto total	163.912.038,64	1.184,20
%	23,68%	23,68%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el ayuntamiento

Cuadro 12: Clasificación funcional del gasto no obligatorio (liquidación 2011)

AG	PG	GP	Denominación	Euros/habitante	%
1			Servicios Públicos Básicos		
	15		Vivienda y urbanismo		
		1520	Vivienda	-	0,00%
	16		Bienestar comunitario		
		1690	Laboratorio y perrera municipal	2,06	0,74%
2			Actuaciones de Protección v promoción social		
	23		Servicios sociales y promoción social		
		2320	Promoción social	4,13	1,47%
		2324	Políticas de igualdad	1,83	0,65%
	24		Fomento del empleo		
		2410	Fomento del empleo	70,97	25,31%
		2411	Promoción del empleo	7,80	2,78%
3			Producción de bienes públicos de carácter preferente		
	31		Sanidad		
		3130	Sanidad	3,65	1,30%
	32		Educación		
		3200	Administración General de educación	51,87	18,50%
		3230	Promoción educativa	9,92	3,54%
		3210	Educación preescolar y primaria	25,69	9,16%
	33		Cultura		
		3300	Administración General de la cultura	16,93	6,04%
		3330	Museos	8,61	3,07%
		3341	Literatura y publicaciones	1,22	0,43%
		3350	Artes escénicas	7,24	2,58%
		3351	Música y auditorio	6,38	2,27%
		3360	Arqueología y protección de Patrimonio	1,47	0,52%
		3380	Fiestas populares	7,82	2,79%
4			Actuaciones de carácter económico		
	41		Agricultura, ganadería y pesca		
		4100	Administración General de Agricultura, Ganadería y pesca	0,28	0,10%
	43		Comercio, turismo y pequeñas y medianas empresas		
		4320	Ordenación y promoción turística	5,09	1,82%
		4330	Desarrollo empresarial	8,25	2,94%
		4390	Ferias y exposiciones	0,45	0,16%
	49		Otras actuaciones de carácter económico		
		4910	Sociedad de la información	17,07	6,09%
9			Actuaciones de carácter general		
	92		Servicios de carácter general		

		9202	Relaciones exteriores, prensa	4,12	1,47
		9240	Participación ciudadana	12,92	4,61%
		9220	Coordinación y organización institucional de las entid. loc.	1,46	0,52%
		9270	Servicios de carácter general-centrales sindicales	0,91	0,33%
	94		Transferencias a otras administraciones públicas		
		9430	Transferencias a administraciones públicas	2,26	0,81%
			GASTO TOTAL	280,40	100,00

Fuente: elaboración propia, a partir de los datos del ayuntamiento

Finalmente, el cuadro 13 muestra la evolución del gasto total liquidado por habitante y el gasto no obligatorio liquidado por habitante (obligaciones reconocidas netas) para el período 2008-2011. Según los datos obtenidos, la media de gasto no obligatorio para dicho período se sitúa en 296,47 euros por habitante, representando un 22,66% de media sobre el total del gasto.

Cuadro 13: Gasto no obligatorio (2008-2011) en euros/habitante y porcentaje

	2008	2009	2010	2011	Media 2008-2011
Gasto no obligatorio (euros por habitante)	285,69	319,47	300,3	280,4	296,47
Gasto total (euros por habitante)	1.179,11	1.584,44	1.329,92	1.184,20	1.319,42
%	24,23%	20,16%	22,58%	23,68%	22,66%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el ayuntamiento

Por categorías de gasto, la función de educación es la que muestra, para todo el período analizado (2008-2010), una mayor importancia relativa en cuanto al peso del gasto no obligatorio sobre el total de gasto. La tendencia es creciente pasando de un 29,45% en 2008 a un 35,63% en 2010. Por su parte, el gasto no obligatorio en cultura se mantiene bastante estable en todo el período. En el año 2008 representa el 21,87%, en 2009 supone el 20,89% y en 2010, el 21,54%. En el último ejercicio experimenta una caída, situándose en el 17,71%. El gasto no obligatorio en promoción social muestra un crecimiento importante entre los años 2008 y 2011. Así, por ejemplo, en 2008

representa el 13,57% sobre el total de gasto y en 2011 el porcentaje es del 28,09%. Por último, cabe destacar la poca importancia del gasto no obligatorio en sanidad, que representa porcentajes muy bajos durante todo el período, entorno al 2%.

4. CONCLUSIONES

La crisis económica ha comportado un descenso importante de los ingresos de los municipios, en especial de los impuestos relacionados con la actividad inmobiliaria como el Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras. Por lo que se refiere al gasto, los ayuntamientos, como administración más próxima a los ciudadanos, han tenido que dar respuesta a una demanda creciente de servicios sociales surgida con la crisis económica. Además, los ayuntamientos prestan servicios que realmente no les correspondería hacerlo, se trata de los gastos no obligatorios o gastos impropios (aquellos no atribuidos a los municipios bien como competencia propia o bien por delegación, por ejemplo de la comunidad autónoma) sin recibir una financiación adecuada para este tipo de servicios.

El estudio realizado para el caso de un ayuntamiento de más de cien mil habitantes muestra que en el período 2008-2011 dicho ayuntamiento liquidó una media anual de gasto no obligatorio que representa el 22,66% sobre el gasto total liquidado representado a su vez una media de 296,47 euros por habitante. El destino de dicho gasto no obligatorio en todo el período analizado se ha centrado principalmente en las funciones de educación, cultura y promoción social. En términos de la clasificación económica del presupuesto y en el período analizado, el 98% del total del gasto no obligatorio se destina al gasto corriente, es decir a gastos de personal y gastos en bienes y servicios.

Los resultados que se han obtenido evidencian la existencia de un volumen importante de servicios no obligatorios para el ayuntamiento en cuestión, en concordancia con los resultados obtenidos por otros trabajos similares sobre el tema y para ámbitos territoriales mayores, los cuales han sido comentados en el trabajo. En este sentido, sería conveniente que, los municipios que prestan un volumen importante de servicios no obligatorios y, en concreto, de servicios supletorios de otras administraciones (como la autonómica) pudiesen disponer de los recursos adecuados para la financiación de dichos servicios.

La nueva Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (Ley 27/2013, de 27 de diciembre) tiene como contenido más importante, el relativo a las competencias municipales. La Ley suprime del ámbito competencial propio de los municipios la competencia de servicios sociales y la de sanidad. En la legislación anterior, el artículo 28 de la LRBRL dejaba en manos de los municipios casi todos los servicios de manera que los servicios impropios o no obligatorios tenían un peso importante. Por el contrario, la nueva Ley limita la capacidad de los municipios para prestar dichas competencias impropias, por ejemplo, las de educación y cultura. Muchos de estos servicios podrían dejar de ser prestados por los municipios después de los esfuerzos realizados durante años y pese a la demanda que realizan los ciudadanos de dichos servicios. Sería conveniente permitir a los municipios ejercer dichas competencias no obligatorias siempre que se dispongan de los recursos necesarios. Promover la implantación de medidas para una gestión de los recursos más eficiente teniendo en cuenta el coste de los servicios prestados así como aumentar la transparencia, facilitar información y rendir cuentas en relación con los gastos no obligatorios deberían ser propuestas a tener en cuenta para un futuro.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEGRE J. y POU L. (2008): *Finançament municipal: anàlisi de la despesa no obligatòria dels ajuntaments de Mallorca*. Ed. Consell de Mallorca. Departament de Cooperació Local (Observatori de Polítiques Locals)

CHAVERO, J. y TARRACH, A. (1990): *La despesa municipal supletòria a Catalunya*. Federació de Municipis de Catalunya.

GALÁN GALÁN, A. (2012): *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*. Debates Locales. Fundación democracia y Gobierno Local. Madrid.

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

RODRÍGUEZ J. y ROMERA, O. (2014): *Un estudio sobre gasto impropio en la administración local española*. Documentos de Trabajo. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid

SOLE VILANOVA, J. (2012): “El finançament municipal en crisi: causes i solucions”. *Escola d’Innovació, 26* (Monogràfic sobre les XXIII Jornades Universitat-Empresa de la Universitat de Lleida). Escola d’Administració Pública de Catalunya.

SUÁREZ PANDIELLO, J. (2007): “Insuficiencia relativa, gastos impropios y financiación local”. *Papeles de Economía Española*, nº 113, págs. 241-252.

TRÁNCHEZ, J.M. et al. (2011): *Los gastos no obligatorios en los municipios de Madrid, Cataluña y Andalucía*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid

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

VILALTA, M. (coord.) (2011): *Informe sobre el gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicios 2004-2007*, Colección Documentos e Informes, Fundación Democracia y Gobierno Local. Federación Española de Municipios y Provincias. Madrid.