





































(Continuación.)

Clasificación funcional del gasto	Base jurídica	Calificación
	CAT.: Ley 11/2009 de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas + Ley 15/2009 de Mediación en el Ámbito del Derecho Privado AND.: Ley 9/1988 del Comercio Ambulante + Leyes 1/1996 y 6/2002 del Comercio Interior de Andalucía	
63. Regulación Financiera	<i>Potestad de autoorganización</i> Artículo 137 Constitución	Gasto obligatorio
7. <i>Regulación Económica de Sectores Productivos</i>		Gasto no obligatorio
71. Agricultura, Ganadería y Pesca		Gasto no obligatorio
72. Industria		Gasto no obligatorio
73. Energía		Gasto no obligatorio
74. Minería		Gasto no obligatorio
75. Turismo		Gasto no obligatorio
9. <i>Transferencias a Administraciones Públicas</i>	<i>Potestad de autoorganización</i> Artículo 137 Constitución	Gasto obligatorio

Elaboración propia.

A continuación, y como complemento de la tabla o catálogo de servicios no obligatorios expuesto, se desarrolla un análisis explicativo de las razones que han llevado a calificar cada función, subfunción o programa –para los que se dispone de datos liquidados en la clasificación funcional del presupuesto– como servicios obligatorios o no obligatorios, a la luz del repaso de la LRBRL y de la legislación sectorial estatal y autonómica en cada materia.

#### Grupo de función 0.—*Deuda Pública*

En este grupo se incluyen los gastos de intereses y de amortización de la deuda y demás operaciones financieras de naturaleza análoga, con exclusión de los gastos de formalización de los diferentes contratos de deuda que se llevaran a la función 6.1.

En principio cabe considerar que amortizar la deuda y pagar sus intereses constituye una obligación municipal y, por lo tanto, se trata de un gasto obligatorio. Profundizando un poco en la cuestión, quizás habría que distinguir si se trata de deuda emitida para financiar gastos obligatorios o gastos voluntarios, y, de este modo, sólo la vinculada a los primeros debería tener tal carácter. En todo caso, dadas las dificultades reales para discernir esta cuestión, en nuestro trabajo se ha considerado todos los gastos incluidos en esta función como gastos obligatorios.

#### Grupo de función 1.—*Servicios de carácter general*

En este grupo de función se incluyen los gastos relativos a actividades generales de las entidades locales, que se concretan en el ejercicio de las funciones de gobierno o de apoyo administrativo a toda la organización. Se recogerían en este epígrafe los gastos generales de la entidad local que no puedan ser imputados directamente a otras funciones de esta clasificación.

Dentro de este grupo, la función 1.1. *Órganos de gobierno* recoge los gastos relativos a la constitución y funcionamiento de los órganos de gobierno de la Entidad y de representación de los mismos. Por otro lado, la función 1.2. *Administración General* incluye tanto los gastos en servicios que den apoyo al resto de servicios de la Entidad Local (gastos oficina, gestión de personal, etc.) como los gastos en aquellos servicios correspondientes a la Administración Central que la Entidad Local ésta obligada a prestar, aunque puedan generar reintegro de las cantidades gastadas (apoyo a procesos electorales, colaboración con la DG del Catastro, etc.).

Con carácter general, las actividades asociadas a este grupo de función vienen determinadas por los preceptos de la LRBRL que regulan la organización municipal y por los reglamentos orgánicos aprobados por cada ayuntamiento. Respecto a dichas actividades, los ayuntamientos tienen competencias plenas y los gastos derivados están asociados a su potestad de autoorganización. En base a este argumento, los gastos incluidos en este grupo de función deben ser considerados como gastos obligatorios.

No obstante, cabría plantear alguna duda con respecto al contenido de la subfunción 1.2.2. *Gastos por servicios a la Administración Central*. Dichos gastos, aunque son de recepción obligatoria por los ayuntamientos, se refieren a servicios prestados para otra administración y podrían formar parte del concepto de *gasto de suplencia*. Basándonos en dicho carácter de recepción obligatoria y en el hecho de que suponen una importancia relativa muy pequeña respecto al total de la función y no aparecen desglosados convenientemente en la clasificación presupuestaria, a efectos prácticos del trabajo se ha decidido considerar a todo la función 1.2. como gastos obligatorios.

### Grupo de función 2.—*Protección Civil y Seguridad Ciudadana*

Este grupo incluye los gastos originados por servicios que tienen a su cargo el orden y la seguridad propios de la policía local, el control y ordenación del tráfico, así como la protección civil y la prevención y extinción de incendios.

El artículo 25.2 LRBRL *a), b) y c)* establece que los municipios tienen competencias sobre seguridad pública, ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas y protección civil, prevención y extinción de incendios, en los términos que señale la legislación estatal y autonómica. Por otro lado, el artículo 26.1 LRBRL establece como servicios obligatorios para los municipios con población superior a 20.000 habitantes, los asociados a protección civil y prevención y extinción de incendios.

Esta atribución competencial se ve refrendada tras repasar la legislación sectorial estatal y autonómica sobre estas materias.

Así, en cuanto a la *seguridad pública*, la legislación estatal (LO 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana, y LO 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado), establece la participación de las corporaciones locales en el mantenimiento de la seguridad pública, que debe ser ejercida a través de las funciones asignadas a los Cuerpos de Policía Local. Asimismo, la Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid, la Ley 4/2003, de 7 de abril, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Cataluña y la Ley 13/2001, 11 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales de Andalucía refuerzan las competencias asignadas por el artículo 25.2 de la LRBRL en materia de seguridad a la policía local.

En cuanto a la *ordenación del tráfico* de vehículos y personas en las vías urbanas, la Ley Estatal sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial<sup>3</sup> atribuye competencias a los municipios en la ordenación y control del tráfico, regulación de usos de vías urbanas, autorización de pruebas deportivas y cierre de vías urbanas cuando sea preciso. Asimismo, la legislación autonómica en los territorios analizados también refuerza dichas competencias locales tal como señalan la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid.

En cuanto a los *servicios de protección civil y extinción de incendios* la legislación autonómica refuerza las competencias de los municipios en esta materia, siempre en los términos marcados por la legislación sectorial estatal. En este sentido se pueden observar la ley de Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamentos de la Comunidad de Madrid (Decreto Legislativo 1/2006, de 28 de septiembre); la Ley 4/1997, de 20 de mayo, de Protección Civil y la Ley 5/1994, de 4 de mayo, de Regulación de los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y de Salvamentos en Cataluña; y la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de Gestión de Emergencias y Ley 5/1999, de 29 de junio, de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales en Andalucía.

Sin embargo, desde la perspectiva de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP, 2006), se señala, que dentro de las actuaciones de policía local y ordenación del tráfico se vienen realizando

<sup>3</sup> Ley 5/1997 que modifica el texto articulado de la ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990.

algunas actividades que no estarían recogidas expresamente en la normativa señalada y, por lo tanto, deberían considerarse como gastos no obligatorios. Entre dichos servicios se señalan: los cursos de seguridad vial y los parques infantiles de tráfico; la facilitación de espacios para la práctica de la conducción y de las pruebas de obtención de los permisos de conducir; la policía de seguridad ciudadana dirigida hacia la vigilancia y la intervención inmediata en incidentes y altercados tanto en vía pública como en locales –concretamente los servicios de 092 y la policía comunitaria de proximidad–; el control de las ocupaciones indebidas de viviendas y locales, así como del chabolismo; la vigilancia y control sobre la venta de drogas y de alcohol a menores; las intervenciones relacionadas con la violencia de género, etc.

Desde nuestro punto de vista, incluso esas actuaciones señaladas por la FEMP forman parte del concepto de “participación de los ayuntamientos en el mantenimiento de la seguridad pública y la seguridad vial”, ámbito expresamente asignado a los municipios por la normativa señalada, por lo que difícilmente se les podría atribuir la consideración como servicios no obligatorios. En definitiva, atendiendo a todo lo señalado con anterioridad los gastos incluidos en este grupo de función (seguridad ciudadana, ordenación del tráfico, protección civil, prevención y extinción de incendios) deben considerarse como gastos obligatorios.

### Grupo de función 3.— *Seguridad, protección y promoción social*

Dentro de este Grupo de función cabe diferenciar dos ámbitos diferentes: la función 3.1. *Seguridad y protección social* y la función 3.2. *Promoción Social*. La función 3.1. incluye aquellos gastos y transferencias que constituyen el régimen de previsión y seguridad social a cargo de las Entidades Locales –pensiones de funcionarios, pensiones gratificables, mejoras de pensiones y pensiones extraordinarias–, así como otros servicios de asistencia social, actuaciones de acción social y acciones sobre colectivos con necesidades especiales (drogodependientes, colectivos marginales), etc.

Dentro de esta función, la subfunción 3.1.4. *Pensiones y otras prestaciones económicas* recoge gastos referidos a las pensiones y prestaciones similares otorgados por la Entidad Local a los funcionarios y trabajadores de la misma. Dichos gastos forman parte de la potestad autoorganizativa de las Entidades Locales y, por lo tanto, cabe considerarlos como gastos propios de las mismas.

La subfunción 3.1.3. *Acción social* recoge otros servicios de asistencia social y las actuaciones sobre determinados colectivos con problemas sociales. Respecto a la misma, cabe señalar, que el artículo 25.2 k) LRBRL establece que los municipios tienen competencias sobre “prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social”, en los términos que señale la legislación estatal y autonómica. Por otra parte, el artículo 26.1 LRBRL establece como servicios obligatorios para los municipios con población superior a 20.000 habitantes la “prestación de servicios sociales”.

Las competencias sobre los distintos servicios sociales se articulan de forma compartida entre el Estado, las CCAA y las Entidades Locales. Por ello, para una correcta comprensión de las atribuciones concretas de cada administración es necesario examinar cada una de las específicas normativas de delegación y concertación para estos servicios.

Así, en el ámbito de las políticas de servicios sociales, diversa normativa autonómica en los territorios analizados atribuye competencias a los municipios para la prestación de servicios sociales de asistencia primaria o de base (planificación, establecimiento, mantenimiento y gestión de centros y servicios, coordinación, control), gestión de equipamientos para la atención social especializada de titularidad municipal, transporte adaptado, concesión de las prestaciones económicas individuales de emergencia social y que tengan por objeto la integración personal, etc. En este sentido se pueden señalar la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales o la Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid; la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales y la Ley 13/2006, de 27 de julio, de Prestaciones Sociales de Carácter Económico en Cataluña; y la Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía, etc.

También en el caso de las políticas de atención y protección a la infancia, diversa normativa autonómica asigna competencias sobre la materia a las Corporaciones Locales según su tamaño: creación de servicios sociales especializados de atención a la infancia, creación de centros de día, programas de prevención y reinserción para adolescentes en conflicto social, programas de acogida de menores en pisos o residencias, etc. Estas competencias vienen normalmente articuladas a través de convenios suscritos con las Comunidades Autónomas. Respecto a esta asignación se puede revisar la Ley

6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid o la Ley 1/1998, de 20 de abril, de los Derechos y la Atención al Menor de Andalucía.

Asimismo, en el caso de la atención al colectivo de mujeres que ha sido víctima de la violencia de género, también se asignan funciones a los municipios en esta materia. Dichas competencias consisten, normalmente, en programar y prestar los servicios de información y atención a este colectivo y en gestionar las prestaciones económicas y las subvenciones que la ley les otorga, siempre en coordinación o colaboración con las Comunidades Autónomas. Dichas atribuciones se encuentran en normativa como la Ley 5/2008, de 24 de abril, del Derecho de las Mujeres a erradicar la violencia machista de Cataluña o Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de Medidas de Prevención y Protección Integral contra la Violencia de Género.

Sin embargo, desde la perspectiva de la FEMP (2006), la subfunción 3.1.3. *Acción social* recoge una serie de servicios que, aunque los municipios vienen prestando de forma habitual, no constituyen competencia estricta de los mismos, sino que corresponden a otros niveles de gobierno. Entre dichos servicios se señalan: los “servicios sociales generales (concertados con las CCAA), los equipamientos y las políticas de atención para mayores, la ayuda a domicilio (SAD), las ayudas a los discapacitados, las políticas de protección a la familia y a la infancia, los programas sociales de ayuda a drogodependientes, inmigrantes y minorías étnicas, etc.

Desde nuestra perspectiva, el marco legal que proporciona el artículo 25.2 k) más la legislación sectorial estatal y autonómica revisada ofrece margen suficiente para considerar todos estos servicios como de competencia municipal, dentro del amplio concepto de “prestación de los servicios sociales”. Adicionalmente, nos encontramos con que la información de la clasificación funcional del gasto no aparece convenientemente desagregada, y no es posible deslindar qué parte del gasto corresponde a la subfunción 3.1.4. o a la 3.1.3., y dentro de ésta, cuál es el gasto desagregado de cada programa. Ambas razones nos han llevado a considerar como gastos obligatorios de los municipios todos los incluidos en la función 3.1.

La función 3.2. *Promoción social* incluye los gastos llevados a cabo por las Entidades Locales para la mejora del nivel educativo de los ciudadanos, el acceso a los distintos niveles de enseñanza, las transferencias finalistas a entidades y familias que colaboren en la consecución de estos fines; el fomento y promoción del empleo en acciones propias o en colaboración con otras administraciones y la promoción y reinserción social de marginados. Ofrece información desagregada en distintas subfunciones: 3.2.1. *Promoción educativa*; 3.2.2. *Promoción del empleo*, y 3.2.3. *Promoción y reinserción social*.

Como ya se ha señalado, el artículo 25.2 k) LRBRL establece que los municipios tienen competencias sobre “prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social” en los términos que señale la legislación estatal y autonómica. Sin embargo, el artículo 26 no realiza ninguna referencia explícita a servicios vinculados a la función de promoción social.

Como conclusión, podemos señalar que las actividades incluidas en las subfunciones 3.2.1. y 3.2.2. no tienen asignada competencia municipal expresa, tal como se deriva de la normativa señalada. De este modo, el gasto realizado en las mismas debe calificarse como no obligatorio. Su desarrollo efectivo puede estar debiéndose a una elección voluntaria de los municipios o a la existencia de fondos procedentes de otras administraciones que financian este tipo de programas. Sin embargo, las actividades vinculadas a la subfunción 3.2.3. si podrían ser considerados como servicios de competencia municipal en virtud del artículo 25.2 k) LRBRL.

La FEMP (2006) señala en su catálogo de servicios no obligatorios algunos programas incluidos en estas subfunciones. Así, respecto a la subfunción 3.2.2. *Promoción del empleo* señala como posibles gastos no obligatorios los dedicados a planes de empleo, formación para el empleo y cursos de orientación. También respecto a la subfunción 3.2.3. *Promoción y reinserción social* se incluyen una serie de programas dirigidos a determinados colectivos: minorías étnicas, inmigrantes, discapacitados y menores. Sin embargo los programas incluidos en las subfunción 3.2.1. *Promoción educativa* tienen en este estudio la consideración de gastos propios.

#### Grupo de función 4.—*Producción de bienes públicos de carácter social*

En este Grupo de Función se incluyen gastos que realizan las Entidades Locales con relación a la sanidad, educación, vivienda y urbanismo, bienestar comunitario, cultura y, en general, todos aquellos

tendientes a la mejora de la calidad de vida. Puesto que la clasificación funcional del presupuesto ofrece información desagregada en distintas funciones presupuestarias, caber realizar un análisis diferenciado para cada tipología de gasto.

#### Función 4.1.—Sanidad

Agrupar gastos destinados a la creación, construcción, equipamiento y funcionamiento de centros sanitarios (hospitales, clínicas, laboratorios, centros de salud, casas de socorro, balnearios...) y sus servicios complementarios, como ambulancias (subfunción 4.1.2. *Hospitales, servicios asistenciales y centros de salud*). Además, incluye gastos asociados a los servicios de salud pública, higiene pública, control y suministro de medicamentos y productos sanitarios, prevención sanitaria, laboratorios de análisis agroalimentarios, campañas de desinfección y desratización y otros de naturaleza análoga (subfunción 4.1.3. *Acciones públicas relativas a la salud*).

El artículo 25.2 i) y h) LRBRL establecen respectivamente que los municipios ejercerán competencias, en los términos marcados por la legislación sectorial estatal y autonómica, en “la participación en la gestión de la atención primaria de la salud” y en “la protección de la salubridad pública”. Además, en relación con la segunda competencia citada, el artículo 26.1 LRBRL dispone como servicio de prestación obligatoria para todos los municipios el “control de alimentos y bebidas”.

Respecto a la legislación estatal, la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad instituye un Sistema Nacional de Salud articulado a través de los Servicios de Salud establecidos en cada Comunidad Autónoma. Cada Servicio de Salud autonómico “esta integrado por todos los centros, servicios y establecimientos de la propia Comunidad, Diputaciones y Ayuntamientos (...) bajo la responsabilidad de la respectiva Comunidad Autónoma”. Se trata pues de una competencia compartida, aunque la atribución principal y la responsabilidad última corresponden a las Comunidades Autónomas. Asimismo, dicha ley, en el ámbito de la salubridad pública, fija una serie de responsabilidades mínimas obligatorias de los ayuntamientos entre las que destacan: el control sanitario del medio ambiente, de industrias, actividades y servicios, de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana, de distribución y suministro de alimentos, bebidas y demás productos relacionados con el uso o consumo humanos, de cementerios y política mortuoria, el desarrollo de programas de promoción de la salud, educación sanitaria y protección de grupos sociales con riesgos específicos (*ej. drogodependencias...*) etc.

La normativa sectorial autonómica en los territorios analizados refrenda el contenido de la Ley General de Sanidad, y vuelve a concretar en cada territorio, las atribuciones específicas de los municipios, especialmente en materia de salud pública. En este sentido se puede observar el contenido de la Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid; la Ley 15/1990, del 8 de julio, de Ordenación Sanitaria de Cataluña y la Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud de Andalucía.

Pasando a analizar los presupuestos liquidados, se observa que los ayuntamientos vienen realizando gastos incluidos en la subfunción 4.1.2. *Hospitales, servicios asistenciales y centros de salud*, fundamentalmente su participación en la construcción, mantenimiento y dotaciones de centros de salud y hospitales, pero dichos gastos parecen estar fuera del concepto estricto de “participación en la gestión” que señala el artículo 25.2 i) de la LRBRL y parecen ser más bien responsabilidad de los gobiernos autonómicos. De este modo, los gastos incluidos en esta subfunción deben ser considerados como gastos no obligatorios.

En cuanto a los gastos incluidos en la subfunción 4.1.3. *Acciones públicas relativas a la salud*, se refieren a servicios y obligaciones claramente asignadas a los municipios tanto por la Ley General de Sanidad como por la normativa sectorial autonómica, tal como hemos visto con anterioridad. Este contenido, vinculado al artículo 25.2 h) de la LRBHL, permite definir como gastos obligatorio a los incluidos en dicha subfunción.

#### Función 4.2.—Educación

En esta función se incluyen los gastos en actividades derivadas de la creación, conservación y funcionamiento de centros e instituciones de enseñanza de todo tipo (educativos, benéfico-asistenciales con preponderancia en la actividad educativa) y sus servicios complementarios correspondientes, así como las transferencias a otros entes o familias para ayuda y fomento de la misma (becas, ayudas...).

La información incluida en la clasificación funcional de los presupuestos liquidados de las Entidades Locales permite diferenciar distintos programas: 42.a. *Educación preescolar*, 42.b. *Enseñanza primaria y secundaria*; 42.c. *Servicios de transporte, comedor, becas y ayudas*, y 42.d. *Otros servicios de educación*.

El artículo 25.2 n) LRBRL establece como competencia que ejercerán los municipios, en los términos establecidos por la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, “la participación en la programación de la enseñanza y la cooperación con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, interviniendo en sus órganos de gestión y participando en la vigilancia del cumplimiento de la enseñanza escolaridad obligatoria”. No existe referencia a estos servicios en el artículo 26.

Esta referencia obliga a repasar la legislación sectorial sobre la materia. En el ámbito estatal la norma básica es la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE). En el ámbito autonómico para los territorios analizados destacan la Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación de Cataluña, la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación y la Ley 9/1999, de 18 de noviembre, de Solidaridad en la Educación de Andalucía y los Decretos 17/2008 de 6 de marzo, sobre Escuelas Infantiles y 66/2001, de 17 de mayo, de cooperación de las Corporaciones Locales en la gestión de construcciones escolares en la Comunidad de Madrid.

De estas normas se derivan para los municipios una serie de obligaciones, normalmente en colaboración con las Administraciones educativas: cooperar en la creación, construcción y mantenimiento de centros públicos docentes, y de forma específica en la obtención de solares para dicha construcción; colaborar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria; conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios destinados a centros de educación infantil de segundo ciclo, primaria o especial, dependientes de las Administraciones educativas; y, con carácter potestativo, colaborar con los centros educativos para impulsar actividades extraescolares y complementarias.

Teniendo en cuenta esta normativa y la información ofrecida por la clasificación presupuestaria se puede señalar lo siguiente:

Los municipios tienen asignadas, como hemos visto, competencias en algunos aspectos del desarrollo de la enseñanza primaria y secundaria –fundamentalmente en cuanto a la construcción y mantenimiento de centros, vigilancia de la escolaridad obligatoria e impulso de actividades extraescolares–. De este modo el contenido del gasto incluido en la subfunción 4.2.b. *Enseñanza primaria y secundaria* sí podría catalogarse como obligatorio siempre que estuviera vinculados con dichas atribuciones.

Respecto a la subfunción 4.2.a. *Educación preescolar*, la legislación analizada señala que la educación de 0-3 años (primer ciclo de educación infantil) no estaría entre las competencias atribuidas a los municipios y, de este modo, dichos gastos en el caso de realizarse por los ayuntamientos deben considerarse como no obligatorios.

Tampoco la legislación sectorial hace ninguna referencia expresa a la atribución de competencias a los municipios respecto al gasto contenido en la subfunción 4.2.c. *Servicios de transporte, comedor, becas y ayudas*, por lo que cabría considerarlos como gastos no obligatorios.

Por último, en el cajón de sastre de la subfunción 4.2.d. *Otros servicios de educación* se incluyen una serie de gastos vinculados con otros tipos de enseñanzas más específicas (artísticas, idiomas, para adultos, etc.). Dichos servicios educativos no aparecen expresamente atribuidos a los ayuntamientos por la legislación sectorial lo que nos llevaría a catalogarlos como gastos no obligatorios.

#### Función 4.3.—Vivienda

Se recogen en esta función los gastos en servicios relacionados con la vivienda y el urbanismo, así como los complementarios de estos. De este modo, se incluyen los gastos relativos a la construcción, mejora y conservación de viviendas y albergues, los derivados de la adquisición de terrenos, del planeamiento y régimen urbanístico del suelo, edificios oficiales, conservación y alumbrado, parques y jardines y otros de naturaleza análoga.

Desafortunadamente, la clasificación funcional del presupuesto liquidado no ofrece información desglosada en subfunciones y programas y, de este modo, nos obliga a analizar el gasto de toda la fun-

ción como un elemento homogéneo, sin poder introducir los matices necesarios que incorporaría un mayor desglose.

El artículo 25.2. d) LRBRL establece como competencia que ejercerán los municipios, en los términos establecidos por la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, “la ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales”. Asimismo, el artículo 26.1 LRBRL señala como servicios de prestación obligatoria para todos los municipios el “alumbrado público” y para los municipios de población superior a 5.000 habitantes “la creación de parques y jardines públicos”.

La referencia del artículo 25.2. d) LRBRL obliga a revisar la legislación sectorial estatal y autonómica. En cuanto a la legislación estatal en materia de urbanismo y vivienda, se establecen competencias y se regulan las actuaciones municipales en la Ley 8/2007, de Suelo y en el Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que modifica en parte a la anterior. Asimismo, la legislación autonómica refuerza el contenido de la normativa estatal, como se observa al revisar la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid y sus sucesivas modificaciones; la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, de Derecho a la Vivienda, el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo (Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio) y el Decreto-Ley 1/2007, 16 octubre, de Medidas Urgentes en Materia Urbanística en Cataluña; y la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía y sus ulteriores modificaciones. Toda esta normativa refrenda la atribución a los municipios de las competencias señaladas en el artículo 25.2. d) LRBRL.

Apoyándonos en el contenido de la legislación estatal y autonómica señalada, cabe considerar los gastos incluidos en esta función como gastos obligatorios para los municipios, con la excepción del gasto en parques y jardines para municipios de menos de 5.000 habitantes. La falta de un mayor desglose de los distintos programas incluidos en esta función imposibilita un análisis más afinado.

#### Función 4.4.—Bienestar comunitario

En esta función se recogen los gastos relativos a actuaciones y servicios cuya finalidad es la mejora de la calidad de vida en general. En ella se incluyen los gastos derivados del funcionamiento de los servicios de saneamiento, abastecimiento y distribución de agua; recogida, eliminación o tratamiento de basuras; limpieza viaria; oficinas de información al consumidor; protección y mejora del medio ambiente, cementerios y servicios funerarios; mataderos; mercados; ferias y exposiciones, etc.

La clasificación funcional de los presupuestos liquidados de las Entidades Locales permite diferenciar las siguientes subfunciones: 4.4.1. *Saneamiento, abastecimiento y distribución de aguas*; 4.4.2. *Recogida de basuras y limpieza viaria*; 4.4.3. *Cementerios y servicios funerarios*, y 4.4.4. *Otros servicios de bienestar social*.

El artículo 25.2. f), g), j) y l) de la LRBRL establece competencias para los municipios en materias relacionadas con esta función, en los términos señalados por la legislación sectorial estatal y autonómica: protección del medio ambiente (f); abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores (g); cementerios y servicios funerarios (j); suministro de agua y alumbrado público, servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales (l).

Asimismo, el artículo 26.1 LRBRL señala como servicios de prestación obligatoria para todos los municipios los de cementerios, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable y alcantarillado. También señala como obligatorios los servicios de tratamiento de residuos para los municipios de más de 5.000 habitantes y la protección del medio ambiente para los de población superior a 50.000 habitantes. No obstante, en materia de *tratamiento de residuos* el límite anterior ha quedado modificado por la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, que obliga a todos los municipios a prestar el servicio de recogida, transporte y, al menos, la eliminación de residuos urbanos. Por otra parte, esta Ley, establece como nuevo servicio obligatorio a cargo de los municipios con más de 5.000 habitantes, la recogida selectiva de residuos urbanos que posibiliten su reciclado.

Las atribuciones recogidas en los artículos 25 y 26 de la LRBRL aparecen refrendadas por la diversa legislación sectorial. Así, la competencia sobre abastecimiento y distribución de agua, saneamiento y

alcantarillado aparece especificada en la Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua en Madrid; el Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña (Decreto legislativo 3/2003 del 4 de noviembre) y Texto Refundido de la Ley de Aguas (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio) de Andalucía.

Respecto a los servicios de recogida de basuras, limpieza viaria y tratamiento de residuos las competencias asignadas a los municipios por la LRBRL vienen reforzadas por la Ley Estatal 10/1998, de 21 de abril, de Residuos; la Ley 5/2003, de 20 de marzo, de Residuos de la Comunidad de Madrid; el Texto Refundido de la Ley reguladora de residuos de Cataluña (Decreto 1/2009, de 21 de julio); y la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Calidad Ambiental y el Reglamento de Residuos de Andalucía (Decreto 283/1995).

Respecto a los servicios de cementerios y servicios funerarios las atribuciones municipales vienen especificadas tanto por la normativa estatal (Real Decreto Ley 7/1996 que liberaliza el sector funerario) como por una amplia normativa autonómica en la que destaca la Ley 2/1997, de 3 de abril, sobre servicios funerarios de Cataluña o los reglamentos de Sanidad Mortuoria en Madrid (Decreto 124/1997), Cataluña (Decreto 297/1997) y Andalucía (Decreto 95/2001).

Por último, existirían una serie de servicios de bienestar social que aparecerían recogidos, a modo de “cajón de sastre”, en la subfunción 4.4.4.: determinadas competencias asignadas en protección del medio ambiente, defensa de los consumidores o abastos, ferias y mercados. Como ejemplo de la variada normativa sectorial que refuerza estas competencias se pueden señalar: la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental y la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores en la Comunidad de Madrid; la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de Prevención y Control Ambiental de las Actividades y la Ley 16/2002, de 28 de junio, de Protección contra la Contaminación Acústica en Cataluña; y la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental, Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental y Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios en Andalucía.

Adicionalmente, cabe señalar que, respecto a algunos aspectos de la competencia denominada “protección del medio ambiente”, se derivan obligaciones para todos los municipios. Así, éstos tienen obligaciones de intervención administrativa en relación con la autorización ambiental integrada, regulada en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control integrados de la Contaminación. También tienen obligaciones en el ámbito de la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico, así como las derivadas del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre.

La FEMP (2006) señala en su catálogo de servicios no obligatorios una serie de gastos vinculados a esta función. Así, en el ámbito del saneamiento y abastecimiento de aguas se señalan los servicios de depuradoras y los gastos vinculados a confederaciones hidrográficas. En el ámbito de la recogida y tratamiento de basuras se señalan los gastos de recogida selectiva de basuras, tratamiento y eliminación de residuos y limpieza de áreas de servicio. En el ámbito de la protección al medio ambiente los gastos vinculados a la contaminación acústica, contaminación atmosférica, y zonas verdes y espacios protegidos no municipales (bosques, playas...)

Como conclusión, se ha optado en nuestro trabajo por considerar todos los gastos incluidos en esta función como gastos obligatorios, basándonos en el contenido de los artículos 26 y 25 de la LRBRL en relación con la legislación sectorial estatal y autonómica analizada.

#### Función 4.5.—Cultura

Esta función incluye los gastos relativos a las actividades relacionadas con la creación, conservación y funcionamiento de bibliotecas públicas, museos, archivos, actividades culturales y de ocio, fiestas, instalaciones deportivas, actividades de conservación del patrimonio histórico-artístico, etc.

La información incluida en la clasificación funcional de los presupuestos liquidados de las Entidades Locales permite diferenciar varias subfunciones: 4.5.1. *Promoción y difusión de la cultura*; 4.5.2. *Educación física, deportes y esparcimiento*, y 4.5.3. *Arqueología y protección del patrimonio histórico-artístico*. De nuevo no existe mayor desagregación por programas por lo que el análisis queda dificultado.



El artículo 25.2. e) y m) de la LRBRL señala como competencia de los municipios, en los términos establecidos por la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, las materias relativas al patrimonio histórico-artístico y las vinculadas a las actividades o instalaciones culturales y deportivas, ocupación del tiempo libre y turismo.

Asimismo el artículo 26.1 LRBRL establece la obligatoriedad para los municipios con población superior a 5.000 habitantes de crear bibliotecas públicas, y para los de más de 20.000 habitantes de poseer instalaciones deportivas.

El repaso de la legislación sectorial estatal y autonómica permite profundizar en algunos aspectos. Así, con respecto a la subfunción 4.5.2. *Educación física, deporte y recreo* la legislación sectorial autonómica atribuye determinadas competencias a los municipios en esta materia: promoción de la actividad física y el deporte, construcción y gestión de infraestructuras deportivas, prestación del servicio público deportivo municipal, etc. Estas atribuciones pueden realizarse en colaboración con otras administraciones o entidades privadas. En este sentido se puede revisar el contenido de la Ley 15/1994 del Deporte de la Comunidad de Madrid; la Ley 8/1988, de 7 de abril, del Deporte de Cataluña y la Ley 6/1998, de 14 de diciembre, del Deporte de Andalucía.

Asimismo, respecto a la subfunción 4.5.3. *Arqueología y protección del patrimonio histórico artístico*, la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español dispone que los ayuntamientos deben cooperar con los organismos competentes en la conservación y custodia del patrimonio ubicado en sus respectivos términos municipales. Estas atribuciones quedan refrendadas en la normativa autonómica: Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid; Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán y Ley 14/2007, de 26 de noviembre, de Patrimonio Histórico de Andalucía.

En la subfunción 4.5.1. *Promoción y difusión de la cultura*, se incluirían una serie de servicios y actividades variados: promoción de la cultura popular y tradicional, museos, bibliotecas, centros culturales, etc. Respecto a la mayoría de estos servicios no existe una asignación competencial expresa a los municipios en el artículo 25 de la LRBRL y tan sólo se podría incluir dentro de este ámbito la obligatoriedad de tener Biblioteca Pública expresada en el artículo 26.

En definitiva, siguiendo el contenido de los artículos 25.2 y 26.1 y la normativa sectorial revisada, y ante la imposibilidad de contar con información más desagregada para los distintos programas, hemos optado por considerar como gastos no obligatorios los contenidos en la subfunción 4.5.1 por incluir normalmente una serie de actividades que quedan fuera de la estricta obligatoriedad asignada a los municipios y considerar como gastos propios o obligatorios los contenidos en las subfunciones 4.5.2 y 4.5.3.

#### **Función 4.6.—Otros servicios comunitarios y sociales**

En esta función se recogen un grupo variado de gastos entre los que se encuentran las subvenciones y ayudas a confesiones religiosas, a instituciones sin fines de lucro, sindicatos, asociaciones, gabinetes de prensa, campañas de información al ciudadano.

En la medida en que se trata de una función que viene siendo utilizada como cajón de sastre para incluir un variado grupo de servicios en el que predominan los servicios no obligatorios, hemos optado por considerar esta función como de gasto no obligatorio.

#### **Grupo de función 5.—Producción de bienes de carácter económico**

Se incluyen en este grupo los gastos, preferentemente de inversión, relacionados con actividades que tienen como objetivo el desarrollo del potencial económico local. Así se recogen gastos en infraestructuras básicas y de transportes, comunicaciones, infraestructuras agrarias, investigación científica y técnica, información básica y estadística y otros de naturaleza análoga.

La función 5.1. *Infraestructuras básicas y transportes* presenta información desagregada por subfunciones.

Respecto a la subfunción 5.1.1. *Carreteras, caminos vecinales y vías públicas urbanas* los municipios tienen, según el artículo 25.2. d) LRBRL, en los términos de la legislación del Estado y de las Comu-

nidades Autónomas, competencias en la pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales. También el artículo 26.1 señala como servicios obligatorios la mencionada pavimentación y garantizar los accesos a los núcleos de población.

Siguiendo este criterio, cabe señalar que los gastos asociados a esta subfunción tienen el carácter de obligatorios para todos los municipios y así se ha considerado en este trabajo. No obstante, existirían dudas sobre el carácter obligatorio de algunos gastos que habitualmente se incluyen en esta función, tal como señala la FEMP (2006), como son los gastos destinados a caminos forestales y a mantenimiento de vías públicas no municipales, que en todo caso suponen una parte mínima del gasto recogido en esta subfunción.

Respecto a la subfunción 5.1.2. *Recursos hidráulicos*, aunque la LRBRL no hace ninguna referencia expresa, la legislación sectorial estatal atribuye determinadas competencias a las Entidades Locales. Así el Texto Refundido de la Ley de Aguas (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio) les atribuye competencias en la ejecución de determinadas obras hidráulicas y en la participación en determinados comités (ej. Consejo del Agua de la demarcación de cuenca) con competencias sobre la protección y el control de las aguas. Atendiendo a lo señalado por esta normativa, en este trabajo hemos optado por considerar el gasto en dicha subfunción como gasto obligatorio para los municipios.

Por lo que se refiere a la subfunción 5.1.3. *Transporte* el artículo 25.2 LRBRL establece la competencia de los municipios en materia de transporte público de viajeros en los términos marcados por la legislación sectorial. También el artículo 26.1 señala la obligatoriedad de prestar “transporte urbano colectivo de viajeros” para los municipios de población superior a 50.000 habitantes.

Esta asignación de competencias, que en la mayoría de las ocasiones se desarrolla en cooperación con las Comunidades Autónomas aparece refrendada por la legislación sectorial como se puede observar siguiendo la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid, la Ley 5/1985, de 16 de mayo, de Creación del Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid; la Ley 9/2003, de 13 de junio, de Movilidad de Cataluña, y en la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía. Por otra parte, dentro de este sector de actividad, la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de Transportes Terrestre señala que los ayuntamientos tienen competencia para construcción y explotación de estaciones de transporte por carretera.

Siguiendo estas referencias se ha optado en nuestro trabajo por valorar esta subfunción como gasto obligatorio para los municipios

La función 5.2. *Comunicaciones* recoge los gastos realizados para la gestión, funcionamiento, apoyo y suministro de los servicios de televisión y radiodifusión; construcción o adquisición de instalaciones, producción y difusión de programas, así como las transferencias a otros agentes para estos fines.

No existe ninguna referencia en la LRBRL respecto a este tipo de servicios por lo que en este trabajo se han considerado como gasto no obligatorios

La función 5.3. *Infraestructuras agrarias* comprende los gastos destinados a la creación, mejora y mantenimiento de las infraestructuras agrarias (relacionadas con actividades agrícolas, ganaderas, piscícolas o cinegéticas), conservación y saneamiento de suelos y todo lo relativo a la protección del medio rural. También se incluyen los gastos de inversión y funcionamiento de servicios destinados a la protección del medio natural (replantación forestal, prevención y defensa contra incendios forestales, lucha contra la desertización, etc.) realizados por la Entidad Local o en consorcio con otras administraciones públicas.

Aunque la LRBRL no realiza ninguna mención expresa a estos servicios y actividades, parte de la legislación sectorial atribuye algunas competencias a los municipios. Así, la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes señala algunas competencias municipales en materia de gestión de montes, y el Texto Refundido sobre régimen local (Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril) señala facultades en materia de repoblación forestal, ordenación y mejora de los montes.

En la medida en que no existe atribución de competencias expresa en la LRBRL y sólo existe asignaciones parciales para determinados servicios en la legislación sectorial, en nuestro trabajo se ha optado por valorar los gastos asociados a esa función como gastos no obligatorios.

La función 5.4. *Investigación científica, técnica y aplicada* comprende los gastos de administración, infraestructuras, funcionamiento y apoyo destinados a la investigación fundamental y aplicada, incluidas las transferencias destinadas a otros agentes con esta finalidad. No existe ninguna referencias en la LRBRL respecto a estas actividades por lo que los gastos asociados a las mismas se han considerados como gastos no obligatorios.

La función 5.5. *Información básica y estadística* incluye los gastos derivados de actividades relacionadas con la elaboración de información básica de carácter general y series estadísticas sobre los distintos servicios de la Entidad Local. Tampoco existe ninguna referencia competencial en los artículos 25 y 26 de la LRBRL, por lo que en este trabajo dichos gastos se han considerado como gastos no obligatorios.

#### Grupo de función 6.—*Regulación económica de carácter general*

Integran este grupo los gastos de los servicios relacionados con asuntos económicos, comerciales y financieros de las entidades locales.

La función 6.1. *Regulación económica* y 6.3. *Regulación financiera* comprende los gastos correspondientes a la administración financiera de la Entidad e incluye los gastos generales de los servicios de economía y hacienda municipales (planificación, presupuestos, control y contabilidad, gestión, inspección y recaudación de tributos, etc.). Estos gastos están vinculados con el ámbito organizativo de los ayuntamientos y desarrollados con arreglo a la potestad de autoorganización de la que son titulares, por lo que cabe catalogarlos como gastos obligatorios.

La función 6.2. *Regulación comercial* incluye los gastos vinculados a servicios de las Entidades Locales relacionados con la actividad comercial. Incluye servicios como los mercados centrales, lonjas, báscula municipal, mataderos y otros análogos.

Respecto a esta subfunción el artículo 25.2.g) LRBRL establece competencias a cargo de los municipios en materia de abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores, en los términos marcados por la legislación sectorial. También el artículo 26.1 LRBRL establece la obligación de prestar servicios de mercado a los municipios de población superior a 5.000 habitantes.

Estas competencias se ven refrendadas por el contenido de la legislación autonómica sectorial en la materia. En este sentido se pueden repasar la Ley 1/1997, de 8 de enero, reguladora de la Venta Ambulante y la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores en la Comunidad de Madrid; la Ley 11/2009, de 6 de julio, de Regulación Administrativa de los Espectáculos Públicos y las Actividades Recreativas y Ley 15/2009, de 22 de julio, de Mediación en el Ámbito del Derecho Privado en Cataluña; la Ley 9/1988, de 25 de noviembre, del Comercio Ambulante y las Leyes 1/1996, de 10 de enero, y Ley 6/2002, de 16 de diciembre, del Comercio Interior de Andalucía.

Siguiendo esta normativa, en nuestro trabajo se han catalogado los gastos asociados a estos servicios como gastos obligatorios.

#### Grupo de función 7.—*Regulación económica de sectores productivos*

Se integran en este grupo los gastos de actividades, servicios y transferencias destinados a desarrollar el potencial económico de los distintos sectores de la producción: agricultura, industria, energía, minería, turismo.

La LRBRL no incluye ninguna referencia expresa a estas actividades y servicios, por lo que en nuestro trabajo los hemos catalogados como servicios no obligatorios.

#### Grupo de función 9.—*Transferencias a otras administraciones*

En este grupo se incluyen las transferencias genéricas que una Entidad Local ordena hacia el Estado, la Comunidad Autónoma o a favor de otros Entes Locales, tales como las participaciones en ingresos, cuotas de mancomunidades, consorcios y otros de naturaleza similar.

No existen referencias en la LRBRL sobre este tipo de gastos, por lo que en nuestro trabajo han sido catalogados como gastos no obligatorios.

## 7. DESCRIPCIÓN DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS

### 7.1. Análisis del gasto no obligatorio total en los municipios de Madrid, Cataluña y Andalucía. Ejercicio 2007

Los datos analizados nos muestran que durante el ejercicio 2007 los municipios de la Comunidad de Madrid liquidaron un volumen de gasto relacionado con servicios no obligatorio que ascendió a 907,7 millones de euros, lo que supone un 11,2 por 100 del total del gasto liquidado por estos municipios. En términos de gasto *per capita* este gasto impropio ascendió a 149,2 euros por habitante.

En el ámbito de los municipios de Cataluña los datos de las liquidaciones presupuestarias para 2007 muestran un volumen de gasto no obligatorio de 1.430,2 millones de euros y 198 € en términos de gastos *per capita*. Esta cuantía de gastos impropios supone el 15,5 por 100 del total del gasto liquidado.

Respecto a los municipios de Andalucía los presupuestos de gastos liquidados para 2007 muestran un volumen de gasto no obligatorio de 1.117,9 millones de euros lo que supone el 13,1 por 100 del total del gasto liquidado. Esta cuantía de gastos no obligatorios asciende a 138,7 € en términos de gasto *per capita*.

En términos de análisis comparado, se observa que los gastos impropios presentan una importancia relativa mayor en los presupuestos de los municipios Catalanes (15,5 por 100) que en los municipios de Madrid (11,2 por 100) o Andalucía (13,1 por 100). También considerando el volumen de población y observando el indicador gasto impropio *per capita*, es en los municipios catalanes donde este indicador es más alto, superando en 60 €/habitante a los municipios andaluces y en 50 €/habitante a los municipios madrileños.

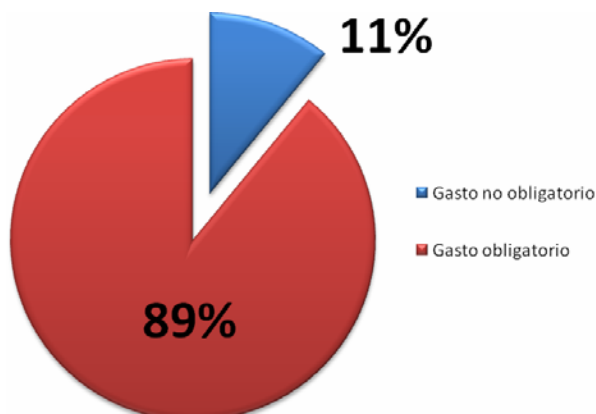
**Cuadro 3**  
**GASTO NO OBLIGATORIO Y GASTO TOTAL. TOTAL MUNICIPIOS MADRID, CATALUÑA Y ANDALUCÍA. LIQUIDACIÓN 2007**

	Madrid	Cataluña	Andalucía
Gasto no obligatorio (miles €)	907.701	1.430.237	1.117.954
Gasto total (miles €)	8.089.716	9.228.787	8.552.011
%	11,2 %	15,5 %	13,1 %
Gasto no obligatorio (€/hab)	149,2	198	138,71€
Gasto total (€/hab)	1.330,1	1.280	1.061,1 €

Elaboración propia a partir datos SGFT.

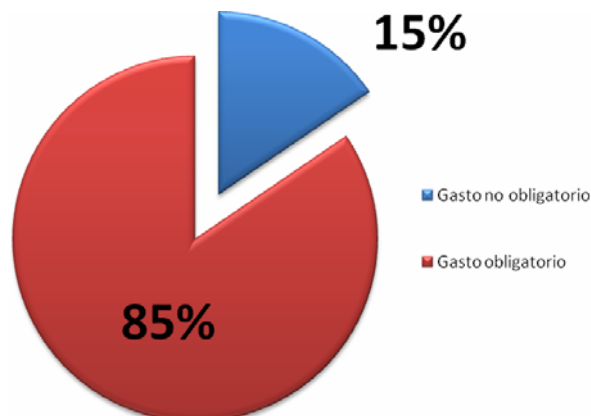
Aunque estos resultados muestran porcentajes de gasto no obligatorio respecto al total considerables, son, sin embargo, sensiblemente inferiores a los obtenidos en estudios previos sobre la materia. Así, en los trabajos de VILLALTA *et al* para los municipios de Cataluña, las estimaciones de gasto no obligatorio respecto al total se sitúan alrededor del 29 por 100. Asimismo, en el trabajo de FEMP (2006) el valor obtenido en este indicador para una amplia muestra de municipios de todo el territorio nacional es del 35 por 100.

**Cuadro 3a**  
**GASTO NO OBLIGATORIO/GASTO TOTAL. TOTAL MUNICIPIOS MADRID. 2007**



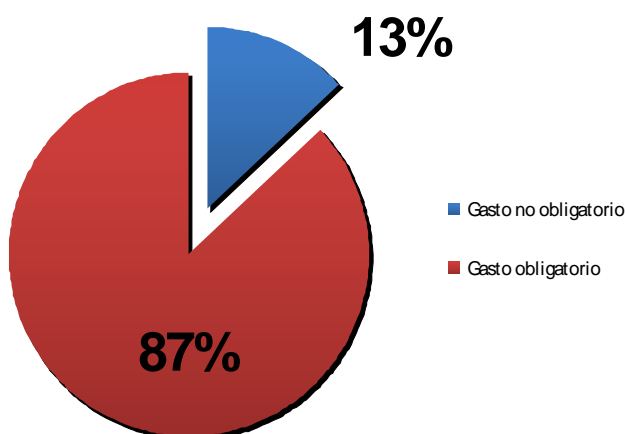
Elaboración propia a partir datos SGFT.

**Cuadro 3b**  
**GASTO NO OBLIGATORIO/GASTO TOTAL. TOTAL MUNICIPIOS CATALUÑA. 2007**



Elaboración propia a partir datos SGFT.

**Cuadro 3c**  
**GASTO NO OBLIGATORIO/GASTO TOTAL. TOTAL MUNICIPIOS ANDALUCÍA. 2007**



Elaboración propia a partir datos SGFT.

Una cuestión de interés puede ser intentar determinar *cuál es el principal destino del gasto no obligatorio* realizado por los municipios. Para ello, en el cuadro 4, se analiza cómo está distribuido porcentualmente dicho gasto entre las principales funciones de la clasificación funcional del gasto.

**Cuadro 4**  
**PRINCIPALES DESTINOS DEL GASTO NO OBLIGATORIO. EUROS POR HABITANTE Y DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL. MUNICIPIOS MADRID, CATALUÑA Y ANDALUCÍA. LIQUIDACIONES 2007**

Funciones	Madrid		Cataluña		Andalucía	
	€/hab.	%	€/hab.	%	€/hab.	%
3.2. Promoción social	20,08	13,4%	16,75	8,4%	32,01	23,9%
4.1. Sanidad	16,09	10,7%	17,13	8,6%	6,11	4,4%
4.2. Educación	1,84	1,2%	31,56	15,9%	3,67	2,6%
4.5. Cultura	66,20	44,3%	72,94	36,8%	51,89	37,4%
4.6. Otros ss. comunitarios y sociales	16,98	11,3%	35,32	17,8%	21,96	15,8%
5.2. Comunicaciones	0,47	0,3%	2,03	1,0%	2,56	1,8%
5.3. Infraestructuras agrarias	3,35	2,2%	5,57	2,8%	4,80	3,7%
5.4. Invest. Cient.a, técnica y aplicada	16,75	11,2%	6,08	3,06%	0,03	0,02%

(Sigue.)

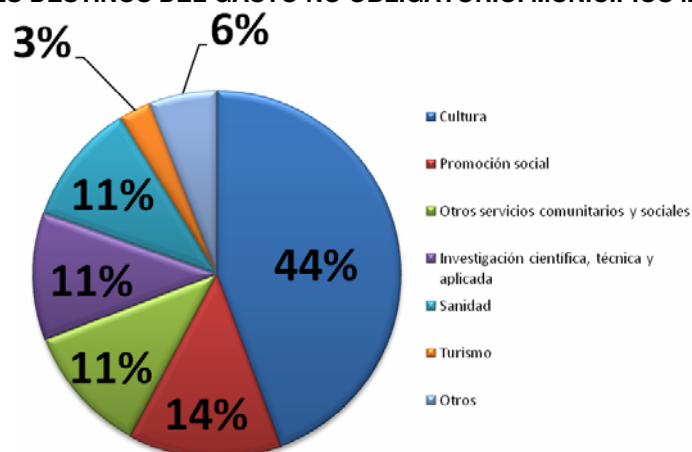
(Continuación.)

Funciones	Madrid		Cataluña		Andalucía	
	€/hab.	%	€/hab.	%	€/hab.	%
5.5. Investigac. básica y estadística	0,51	0,3%	1,38	0,7%	0,13	0,09%
7.1. Agricultura, ganadería y pesca	0,03	0,02%	1,04	0,5%	1,81	1,3%
7.2. Industria	1,82	1,2%	2,19	1,1%	3,02	2,2%
7.3. Energía	0,88	0,6%	0,36	0,2%	0,88	0,6%
7.4. Minería	0,00	0,0%	0,00	0,0%	0,08	0,06%
7.5. Turismo	4,25	2,8%	6,01	3,0%	9,76	7,0%
<b>TOTAL Gastos No obligatorios</b>	<b>149,25</b>	<b>100</b>	<b>198,35</b>	<b>100</b>	<b>138,71</b>	<b>100</b>

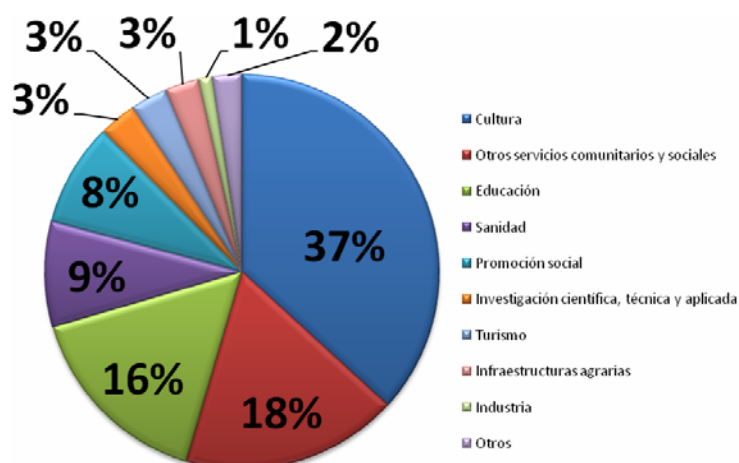
Elaboración propia a partir de datos SGFT.

En los tres ámbitos territoriales analizados se observa que existe bastante coincidencia respecto al destino del gasto impropio de los municipios. Destaca como uno de los destinos fundamentales la función *Cultura* (44,3 por 100; 36,8 por 100 y 37,4 por 100 respectivamente). También es bastante relevante el gasto impropio destinado a las funciones *Promoción Social* (13,4 por 100, 8,4 por 100 y 23,9 por 100) y *Otros servicios comunitarios y sociales* (11,3 por 100, 17,8 por 100 y 15,8 por 100). Otros destinos importantes son el gasto impropio dedicado en los municipios madrileños a la función *Investigación científica* (11,2 por 100) y *Sanidad* (10,8 por 100) y el gasto impropio dedicado a la función *Educación* en los municipios catalanes (15,9 por 100).

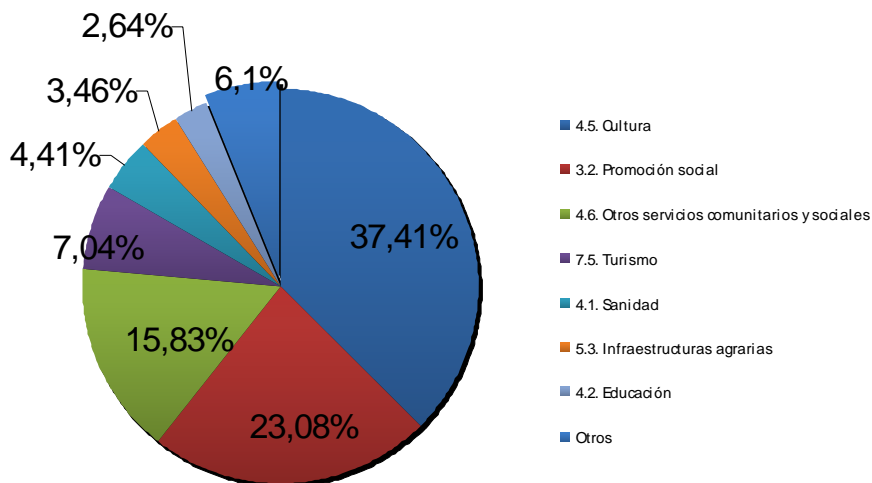
**Cuadro 4a**  
PRINCIPALES DESTINOS DEL GASTO NO OBLIGATORIO. MUNICIPIOS MADRID. 2007



**Cuadro 4b**  
PRINCIPALES DESTINOS DEL GASTO NO OBLIGATORIO. MUNICIPIOS CATALUÑA. 2007



**Cuadro 4c**  
**PRINCIPALES DESTINOS DEL GASTO NO OBLIGATORIO. MUNICIPIOS ANDALUCÍA. 2007**



Otro aspecto de interés consiste en observar *la naturaleza económica del gasto impropio detectado en los municipios*. El cuadro 5 muestra que, fundamentalmente, el gasto no obligatorio realizado por los municipios en los territorios analizados es gasto corriente (82,1 por 100, 75,5 por 100 y 72,8 por 100), con una especial significación de este dato en los municipios madrileños. Dentro de este gasto destacan en todos los territorios las partidas dedicada a *gastos de funcionamiento* (40,5 por 100, 31,2 por 100 y 31,5 por 100) y a *gasto en remuneraciones* (34,4 por 100, 25,7 por 100 y 27,5 por 100), lo que viene a mostrar la importante incidencia que tienen los gastos impropios respecto a los gastos de personal. Respecto a los gastos no obligatorios dedicados a operaciones de capital destaca especialmente el gasto incluido en el capítulo de Inversiones reales (15,9 por 100, 21,4 por 100 y 25,8 por 100).

**Cuadro 5**  
**CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL GASTO NO OBLIGATORIO. EUROS POR HABITANTE Y DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL. MUNICIPIOS MADRID, CATALUÑA Y ANDALUCÍA. LIQUIDACIÓN 2007**

Capítulos	Madrid		Cataluña		Andalucía	
	€/hab.	%	€/hab.	%	€/hab.	%
Capítulo 1. Remuneraciones	51,42	34,45	50,98	25,70	37,91	27,5
Capítulo 2. Gastos de funcionamiento	60,46	40,51	61,95	31,23	43,53	31,5
Capítulo 3. Intereses	0,01	0,00	0,04	0,02	0,03	0,0
Capítulo 4. Transferencias corrientes	10,66	7,14	36,80	18,55	19,07	13,8
<i>Gasto corriente</i>	122,55	82,1	149,77	75,50	100,54	72,8
Capítulo 6. Inversiones reales	23,82	15,96	42,59	21,47	35,65	25,8
Capítulo 7. Transferencias de capital	2,88	1,93	5,74	2,90	1,76	1,3
<i>Gasto de capital</i>	26,70	17,89	48,33	24,37	37,42	27,1
Capítulo 8. Variac. activos financieros	0,01	0,00	0,18	0,09	0,08	0,1
Capítulo 9. Variac. e pasivos financieros	0,00	0,00	0,06	0,03	0,00	0,0
<i>Gasto financiero</i>	0,01	0,00	0,24	0,12	0,08	0,1
<b>TOTAL</b>	<b>149,25</b>	<b>100,00</b>	<b>198,35</b>	<b>100,00</b>	<b>138,03</b>	<b>100,00</b>

Elaboración propia a partir datos SGFT.

También desde la perspectiva de la clasificación económica se puede analizar, en cada capítulo económico de gasto, qué parte corresponde a gasto no obligatorio. Así, se observa, como en todos los ámbitos territoriales analizados, el capítulo de *Transferencias corrientes* es en el que se destina un



mayor porcentaje a servicios no obligatorios (14,9 por 100, 27,7 por 100 y 18,9 por 100). Asimismo, se observa, como los capítulos de *Gastos de funcionamiento* y de *Remuneraciones* también incluyen porcentajes significativos de gastos no obligatorios, lo que vuelve a poner de manifiesto la relevancia de este tipo de gastos en los gastos de personal. En el gasto de inversión, destaca el capítulo de *Inversiones reales* con porcentajes relevantes de gasto no obligatorios dentro del total del capítulo (8,9 por 100, 15,1 por 100 y 14,7 por 100).

**Cuadro 6**  
**GASTO NO OBLIGATORIO/TOTAL GASTO (%) EN CADA CAPÍTULO DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA. MUNICIPIOS MADRID, CATALUÑA Y ANDALUCÍA. LIQUIDACIÓN 2007**

Capítulos	Madrid	Cataluña	Andalucía
Cap. 1: Remuneraciones	12,85	15,34	10,44
Cap. 2: Gastos de funcionamiento	13,08	16,56	16,44
Cap. 3: Intereses	0,02	0,20	0,15
Cap. 4: Transferencias corrientes	14,94	27,73	18,91
Cap. 6: Inversiones reales	8,96	15,12	14,77
Cap. 7: Transferencias de capital	8,90	9,06	9,52
Cap. 8: Variación de activos financieros	0,02	2,82	1,71
Cap. 9: Variación de pasivos financieros	0,00	0,08	0,00
TOTAL	11,22	15,50	13,01

Elaboración propia a partir datos SGFT.

## 7.2. Análisis del gasto no obligatorio según el tamaño de los municipios. Ejercicio 2007

Tal como señala la LRBRL las competencias asignadas a los municipios difieren de unos a otros, dependiendo fundamentalmente del tamaño poblacional de los mismos. De hecho, el artículo 26.1 de dicha Ley establece distintos servicios obligatorios para los municipios según su tamaño. A continuación, se analiza el gasto no obligatorio realizado por los municipios de los ámbitos territoriales seleccionados teniendo en cuenta su distinto tamaño poblacional, con objeto de observar si dicho tamaño tiene alguna influencia o no en el nivel de gastos no obligatorios producidos.

En cuanto al *análisis del gasto total*, y utilizando cifras absolutas de gasto por habitante, se observa que, en general, dicho *gasto total per capita* es más elevados en los municipios de Madrid, seguidos de los de Cataluña y los de Andalucía. Esta ordenación se cumple para todas las agrupaciones de municipios por estratos de población, salvo alguna excepción<sup>4</sup>.

Otra posibilidad es analizar los valores relativos de *gasto total per capita* de las distintas agrupaciones de municipios dentro de un mismo territorio, utilizando números índices respecto a la media. Siguiendo este indicador se observa que, en Madrid y Cataluña, los municipios más pequeños (menores de 5.000 habitantes) son los que realizan un gasto por habitante más elevado (un 32 por 100 y un 14 por 100 superior a sus respectivas medias). A continuación les siguen los municipios de entre 5.000 y 20.000 habitantes (un 12 por 100 y un 6 por 100 superior a sus medias). Por el contrario los municipios de mayor tamaño (de 50.000 a 100.000 habitantes y de 100.000 habitantes en adelante) no superan el gasto total medio en estos territorios.

Sin embargo este comportamiento se invierte de alguna manera para los municipios de Andalucía. Los municipios con mayor nivel de *gasto per capita* relativo son los municipios de mayor población (de 50.000 habitantes en adelante), así como los municipios de menor población (menores de 5.000 habitantes). En esta Comunidad son los municipios de tamaño intermedio los que muestran niveles de *gasto total per capita* por habitante por debajo de la media.

<sup>4</sup> El caso de los municipios entre 20.000 y 50.000 habitantes donde el mayor *gasto per capita* se produce en los municipios catalanes y el caso de los municipios de 50.000 a 100.000 habitantes donde los ayuntamientos andaluces superan a los catalanes.



En lo que respecta al *gasto en servicios no obligatorios*, se observa que son los municipios más pequeños (menores de 5.000 habitantes y de 5.000 a 20.000 habitantes) los que realizan un mayor gasto impropio por habitante. Ello se cumple para los tres ámbitos territoriales analizados, tanto en valores absolutos como relativos. Así, se observa, que los valores absolutos del indicador gasto no obligatorio *per capita* son más elevados en estos municipios de menor tamaño para cada uno de los territorios analizados. También analizando los valores relativos de este indicador, se observa que estos municipios de menor tamaño presentan índices de gasto superiores a las respectivas medias. Así, por ejemplo, se observa que los municipios menores de 5.000 habitantes presentan niveles de gasto no obligatorio un 81 por 100, un 35 por 100 y un 37 por 100 superior a las medias en cada territorio.

Al analizar los municipios con menor gasto impropio por habitante, se observa, en el caso de Cataluña y Andalucía, que los municipios con menores valores relativos respecto a la media son los municipios de 50.000 a 100.000 habitantes (un 27 por 100 menos que la media y un 19 por 100 menos). En este tramo los municipios madrileños muestran un comportamiento distinto y superan la media en un 33 por 100, siendo los municipios de más de 100.000 habitantes los que presentan un indicador más bajo (un 14 por 100 respecto a la media).

Pasando a analizar la *importancia relativa del gasto no obligatorio respecto al gasto total*, se observa que en casi todas las categorías de municipios agrupados por población este indicador supera el 10 por 100, salvo el caso de los municipios de más de 100.000 habitantes en la Comunidad de Madrid donde se sitúa en un 9,8 por 100. En general se observa que este gasto es importante relativamente en los municipios de menor población en todos los ámbitos territoriales analizados (con niveles relativos superiores al 15 por 100 del total). Por otro lado destaca su elevada importancia en los municipios catalanes de más de 100.000 habitantes (16 por 100 del total) y en los municipios madrileños de entre 50.000 y 100.00 habitantes (15,2 por 100 del total).

**Cuadro 7**  
**GASTO TOTAL PER CAPITA EN MUNICIPIOS AGRUPADOS POR TAMAÑO POBLACIONAL.**  
**VALORES ABSOLUTOS Y RELATIVOS. MUNICIPIOS DE MADRID, CATALUÑA Y ANDALUCÍA.**  
**LIQUIDACIÓN 2007**

Municipios	Madrid		Cataluña		Andalucía	
	Total gasto	Media= 100	Total gasto	Media= 100	Total gasto	Media= 100
Menos de 5.000 h.	1.750,25	132	1.462,93	114	1.092,79	103
De 5.001 a 20.000 h.	1.484,89	112	1.356,97	106	970,44	91
De 20.001 a 50.000 h.	1.178,10	89	1.316,61	103	1.004,21	95
De 50.001 a 100.000 h.	1.301,63	98	1.147,57	90	1.155,20	109
Más de 100.000 h.	1.320,02	99	1.224,56	96	1.095,86	103
TOTAL	1.330,18	100	1.279,91	100	1.061,11	100

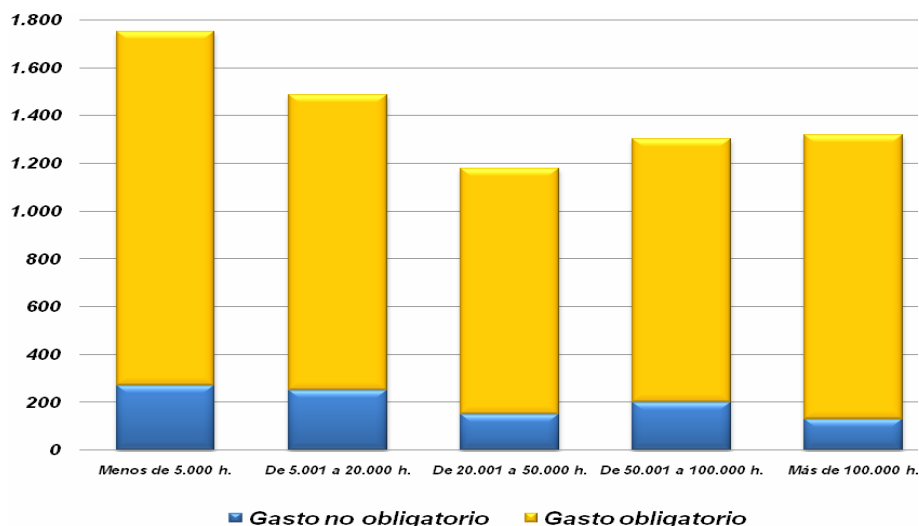
**Cuadro 8**  
**GASTO NO OBLIGATORIO PER CAPITA EN MUNICIPIOS AGRUPADOS POR TAMAÑO POBLACIONAL.**  
**VALORES ABSOLUTOS Y RELATIVOS. MUNICIPIOS DE MADRID, CATALUÑA Y ANDALUCÍA.**  
**LIQUIDACIÓN 2007**

Municipios	Madrid		Cataluña		Andalucía	
	Gasto no obligatorio	Media= 100	Gasto no obligatorio	Media= 100	Gasto no obligatorio	Media= 100
Menos de 5.000 h.	269,45	181	268,61	135	190,62	137
De 5.001 a 20.000 h.	248,42	166	205,17	103	150,72	109
De 20.001 a 50.000 h.	147,83	99	188,57	95	129,01	93
De 50.001 a 100.000 h.	198,47	133	144,99	73	112,53	81
Más de 100.000 h.	129,00	86	196,59	99	128,97	93
TOTAL	149,25	100	198,35	100	138,71	100

**Cuadro 9**  
**GASTO NO OBLIGATORIO *PER CAPITA*/GASTO TOTAL *PER CAPITA* (%) EN MUNICIPIOS AGRUPADOS**  
**POR TAMAÑO POBLACIONAL. MUNICIPIOS DE MADRID, CATALUÑA Y ANDALUCÍA.**  
**LIQUIDACIÓN 2007**

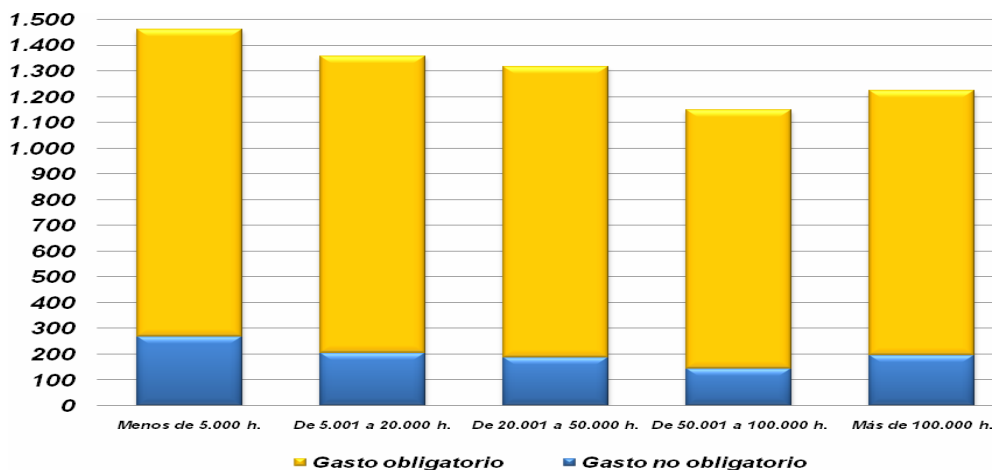
Municipios	Madrid	Cataluña	Andalucía
	GNO/total	GNO/total	GNO/total
Menos de 5.000 h.	15,4	18,36	17,4
De 5.001 a 20.000 h.	16,7	15,12	15,5
De 20.001 a 50.000 h.	12,5	14,32	12,8
De 50.001 a 100.000 h.	15,2	12,63	9,7
Más de 100.000 h.	9,8	16,05	11,8
<b>TOTAL</b>	<b>11,2</b>	<b>15,50</b>	<b>13,1</b>

**Cuadro 10a**  
**GASTO TOTAL Y GASTO NO OBLIGATORIO *PER CAPITA* EN MUNICIPIOS DE COMUNIDAD DE MADRID**  
**AGRUPADOS POR TAMAÑO POBLACIONAL. LIQUIDACIÓN 2007**



Elaboración propia a partir datos SGFT.

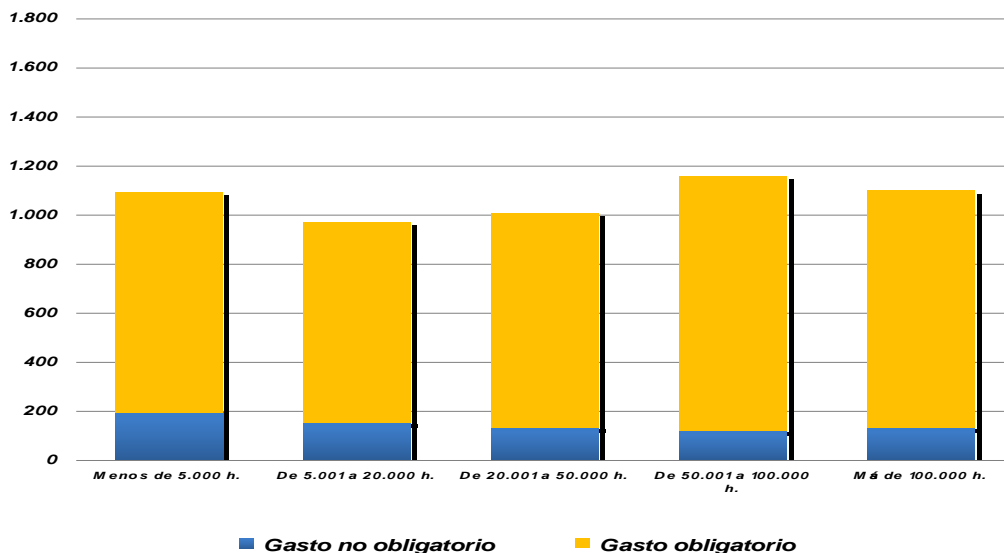
**Cuadro 10b**  
**GASTO TOTAL Y GASTO NO OBLIGATORIO *PER CAPITA* EN MUNICIPIOS DE CATALUÑA AGRUPADOS**  
**POR TAMAÑO POBLACIONAL. LIQUIDACIÓN 2007**



Elaboración propia a partir datos SGFT.

Cuadro 10c

**GASTO TOTAL Y GASTO NO OBLIGATORIO PER CAPITA EN MUNICIPIOS DE ANDALUCÍA AGRUPADOS POR TAMAÑO POBLACIONAL. LIQUIDACIÓN 2007**



Elaboración propia a partir datos SGFT.

**7.3. Evolución del gasto no obligatorio de los municipios. Periodo 2003-2007**

Tras haber analizado el gasto no obligatorio en los municipios de determinados ámbitos territoriales en un ejercicio concreto (2007), se pretende, a continuación, explorar el comportamiento dinámico de este gasto a lo largo del tiempo y, para ello, se ha ampliado el análisis desarrollado al periodo 2003-2007.

La evolución del indicador gasto no obligatorio de los municipios respecto al gasto total muestra que la importancia relativa de este tipo de gastos se mantiene bastante constante a lo largo del periodo, con pequeñas variaciones puntuales en algún ejercicio concreto. Este comportamiento se produce para los tres ámbitos territoriales analizados. Así, para los municipios madrileños este indicador evoluciona del 12,6 por 100 en 2003 al 11,2 por 100 en 2007 con algún ligero pico en el ejercicio 2004 (13,3 por 100). En los municipios catalanes estos gastos se mantienen alrededor del 13 por 100 con mayores elevaciones en 2003 (14,9 por 100) y 2007 (15,5 por 100). También en los municipios andaluces se mantiene cercano al 13 por 100 con una mayor alteración en 2004 (17,5 por 100).

Cuadro 11

**GASTO NO OBLIGATORIO Y OBLIGATORIO RESPECTO AL GASTO TOTAL. MUNICIPIOS DE MADRID, CATALUÑA Y ANDALUCÍA. EJERCICIOS 2003 A 2007**

Funciones	Madrid		Cataluña		Andalucía	
	Gasto no obligatorio	Gasto obligatorio	Gasto no obligatorio	Gasto obligatorio	Gasto no obligatorio	Gasto obligatorio
2003	12,6	87,4	14,9%	85,1%	13,8%	86,2%
2004	13,3	86,7	13,9%	86,1%	17,5%	82,5%
2005	12,5	87,5	13,5%	86,5%	12,8%	87,2%
2006	10,9	89,1	13,6%	86,4%	13,4%	86,6%
2007	11,2	88,8	15,5%	84,5%	13,1%	86,9%

Elaboración propia a partir datos SGFT.

**Cuadro 11a**  
**GASTO NO OBLIGATORIO Y OBLIGATORIO RESPECTO AL GASTO TOTAL. MUNICIPIOS DE MADRID**  
 Evolución Gasto no obligatorio: Comunidad de Madrid (2003-2007)



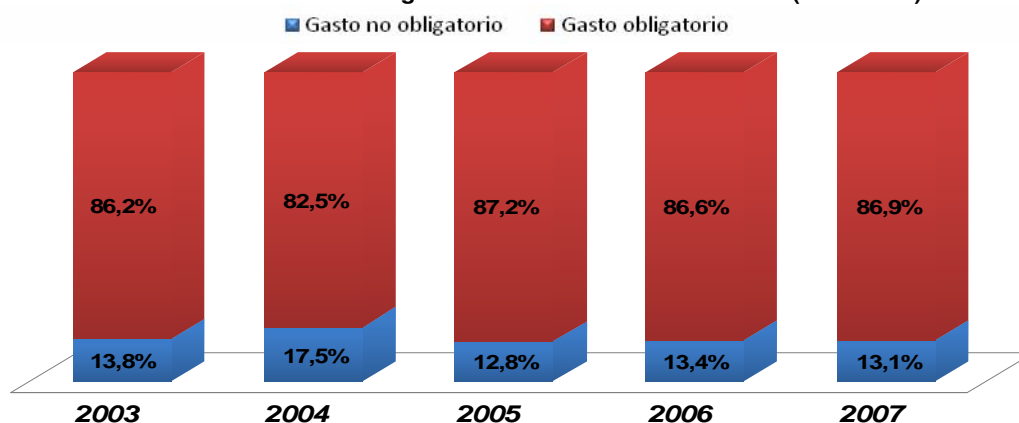
Elaboración propia a partir datos SGFT

**Cuadro 11b**  
**GASTO NO OBLIGATORIO Y OBLIGATORIO RESPECTO AL GASTO TOTAL. MUNICIPIOS DE CATALUÑA**  
 Evolución Gasto no obligatorio: Comunidad de Cataluña (2003-2007)



Elaboración propia a partir datos SGFT

**Cuadro 11c**  
**GASTO NO OBLIGATORIO Y OBLIGATORIO RESPECTO AL GASTO TOTAL. MUNICIPIOS DE ANDALUCÍA**  
 Evolución Gasto no obligatorio: Comunidad de Andalucía (2003-2007)



Elaboración propia a partir datos SGFT

## 8. CONCLUSIONES

El trabajo elaborado sobre el gasto no obligatorio de los municipios de Madrid, Cataluña y Andalucía nos permite destacar las siguientes conclusiones:

1. *El marco legal que determina las competencias de los municipios españoles dista mucho de ser claro y seguro.* La especial configuración que ha seguido la LRBRL para determinar las competencias obligatorias de los municipios permiten caracterizarlo como un marco legal complejo, dinámico y susceptible de gran diversidad territorial, que presenta importantes dificultades para su seguimiento.

Tal como se ha observado en el trabajo, la determinación de las competencias municipales, establecida básicamente a través de los artículos 26 y 25 de la LRBRL, obliga a un profundo seguimiento de la legislación sectorial estatal y autonómica, para determinar con certeza cuáles son los servicios que obligatoriamente deben prestar los municipios, y para conocer bajo qué fórmula jurídica tienen atribuidas esas competencias (competencia exclusiva, competencia compartida, delegación plena, encomienda de gestión, etc.).

Desde nuestra perspectiva, resultaría necesaria alguna reforma legal que replantease la descripción de las funciones y cometidos que corresponden a las Entidades Locales. Se necesita introducir mayor claridad, transparencia y concreción, tanto en la identificación de las competencias a desarrollar (qué servicios se deben prestar) como en los estándares de calidad a prestar en el ejercicio de dichas competencias (qué niveles de prestación). Este esfuerzo de determinación y concreción debe realizarse especialmente en aquellas funciones y políticas cuyas competencias están compartidas entre diferentes niveles de gobierno, intentando delimitar con claridad hasta donde llega la responsabilidad de cada uno de ellos en los distintos servicios.

2. En este trabajo se ha pretendido, al menos para el ámbito territorial analizado (municipios de Madrid, Cataluña y Andalucía), identificar cuáles son los servicios obligatorios que tienen asignados competencialmente los municipios. Para ello se ha realizado una exhaustiva revisión de la normativa de régimen local y de la legislación sectorial estatal y autonómica, con objeto de precisar ese marco competencial con exactitud. Este *ejercicio de análisis legislativo permite determinar, a sensu contrario, un catálogo de servicios no obligatorios para los municipios, susceptible de ser comparado con los servicios que efectivamente se vienen prestando.* El resultado obtenido en nuestro trabajo, tras este amplio repaso de la legislación sectorial, es una consideración más amplia del ámbito competencial de los municipios y una visión más restrictiva del catálogo de servicios que pueden considerarse como no obligatorios, en comparación con otros trabajos anteriores sobre esta materia (VILLALTA *et al*, 2001, 2004 y 2006) (FEMP, 2006).
3. Tras realizar la determinación de los servicios obligatorios y no obligatorios de los municipios desde una perspectiva legislativa, se ha procedido a analizar la clasificación funcional de los presupuestos liquidados de los municipios para *cuantificar el volumen del gasto no obligatorio realizado por éstos y analizar su comportamiento.* Entre los *resultados más destacables* podemos señalar:
  - El gasto no obligatorio estimado para el ejercicio 2007 en los municipios de la Comunidad de Madrid, Cataluña y Andalucía presenta valores sensiblemente inferiores a los obtenidos en estudios previos sobre la materia. En nuestro trabajo el indicador de gasto no obligatorio respecto al total presenta valores del 11,2 por 100 en Madrid, 15,5 por 100 en Cataluña y 13,1 por 100 en Andalucía. En VILLALTA *et al* (2006) se obtiene un resultado del 29 por 100 para los municipios de Cataluña en el año 2003 y en FEMP (2006) se obtiene un indicador del 35 por 100 para el conjunto de todos los municipios españoles en el ejercicio 2003. Estas diferencias se explican, probablemente, por los diferentes criterios utilizados para identificar el catálogo de gastos no obligatorios en el análisis del marco legal y por la utilización de fuentes de datos distintas (encuestas hechas a los responsables municipales en estos dos últimos trabajos).
  - Desde una perspectiva temporal, (ejercicios 2003 a 2007) los indicadores de gasto no obligatorio respecto al total presenta bastante estabilidad a lo largo del tiempo en todos los ámbitos territoriales analizados. Salvo, alguna variación puntual en algún ejercicio concreto, no se producen variaciones al alza o a la baja de más de dos puntos. Tampoco se identifican tendencias claras de subida o bajada de este tipo de gastos en el breve periodo analizado.

- El principal destino de este gasto no asignado legalmente a los municipios en el ejercicio 2007 corresponde básicamente a servicios que se incluyen dentro de las funciones de *Cultura* (44,3 por 100, 36,8 por 100 y 37,4 por 100), *Promoción Social* (13,4 por 100, 8,4 por 100 y 23,9 por 100) y otros *Servicios Comunitarios y Sociales* (11,3 por 100, 17,8 por 100 y 15,8 por 100). Se observa que, en general existe coincidencia en estos destinos preponderantes en los tres ámbitos territoriales analizados.
  - Relacionando la clasificación funcional y económica del gasto en el ejercicio 2007 se observa, en todos los ámbitos territoriales analizados que, una parte fundamental del gasto no obligatorio realizado por los municipios es gasto corriente (82,1 por 100 en Madrid, 75,5 por 100 en Cataluña y 72,8 por 100 en Andalucía). Asimismo, se observa una especial importancia dentro de ese gasto de las partidas dedicadas a *Gastos de funcionamiento* (40,5 por 100, 31,2 por 100 y 31,5 por 100) y a *Gasto en remuneraciones* (34,4 por 100, 25,7 por 100 y 27,5 por 100).
  - Analizando el gasto no obligatorio realizado por municipios según su distinto tamaño poblacional en 2007, se observa que son los municipios más pequeños (menores de 5.000 habitantes y entre 5000-10.000 habitantes) los que realizan un gasto no obligatorio mayor. Así, por ejemplo, en los municipios menores de 5.000 habitantes, se observa un gasto impropio un 81 por 100 superior a la media en Madrid, un 35 por 100 en Cataluña y un 37 por 100 en Andalucía.
  - Observando la importancia relativa del gasto no obligatorio respecto al total para los municipios clasificados según su tamaño poblacional, se constata que para todas las categorías de municipios este indicador supera el 10 por 100 lo que muestra que el gasto no obligatorio es relevante con independencia del tamaño de los municipios. Este indicador es especialmente elevado para los municipios más pequeños en todos los territorios y también para los más grandes (excepto en el caso de los municipios de Madrid).
4. *Los resultados obtenidos deben observarse con cierta cautela puesto que la metodología utilizada presenta algunas limitaciones relevantes.*
- En primer lugar, la elaboración realizada de nuestro catalogo de gastos no obligatorios presenta problemas ocasionados por la falta de claridad de la legislación al determinar las responsabilidades concretas de los municipios. Así, se han encontrado determinadas incertidumbres, tanto por la diversidad de fórmulas de delegación utilizadas (delegación plena, parcial, encomienda de gestión...) como por no estar claro en ocasiones el alcance de la delegación efectuada ("podrán delegar"... ) lo que puede condicionar la consistencia de dicho catalogo.
  - Por otro lado, la información contenida en la clasificación funcional de las liquidaciones presupuestarias de los municipios no presenta, en muchos casos, la desagregación adecuada para distinguir, dentro de una función concreta, qué programas pueden ser calificados como obligatorios y no obligatorios. Ello ha llevado a que en el trabajo deban calificarse de forma similar funciones que encontrarían una mayor variabilidad en un análisis programa a programa. En este sentido sería deseable una mayor desagregación en la información presupuestaria municipal pública para realizar este tipo de estudios.
- Estos problemas obligan a *considerar con cautela los resultados obtenidos y destacar que se trata sólo de una aproximación, aquella que es compatible con la información legal y presupuestaria existente.*
5. Como valoración final podemos destacar la *gran dificultad observada para obtener conclusiones consistentes sobre la cuantificación y el comportamiento de los gastos no obligatorios de los municipios*, lo que nos obliga a ser algo escépticos y evitar cualquier tipo de afirmación rotunda sobre el tema. Tres elementos condicionan los resultados que se puedan obtener en los diversos estudios sobre el tema, incluidos éste mismo: la incertidumbre introducida por un complejo y poco claro marco legal, el punto de partida más o menos estricto que se tome en la metodología a la hora de elaborar el catalogo de gastos no obligatorios y las dificultades de la información presupuestaria disponible, menos desagregada de lo que sería deseable. Cualquier avance en alguno de estos ámbitos puede contribuir a mejorar sensiblemente futuras estimaciones sobre esta materia.

## BIBLIOGRAFÍA

- FEMP (2006): *La situación de los ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea*.
- RUBIO, J. J. (2008): “La financiación tributaria de los entes locales en España: problemas y perspectivas de reforma”, *Papeles de Economía Española*, núm. 115, FUNCAS.
- SUÁREZ PANDIELLO, J. (2007): “Insuficiencia relativa, gastos impropios y financiación local”, *Papeles de Economía Española*, núm. 113, FUNCAS.
- SUÁREZ PANDIELLO, J. (coord.); BOSCH, N.; PEDRAJA, F.; RUBIO, J. J., y UTRILLA, A. (2007): *La financiación local en España: radiografía del presente y propuesta de futuro*, FEMP.
- VILLALTA, M. *et al* (2004): “La despesa de carácter discrecional dels ajuntaments i el seu finançament. Exercici 2001”, *Elementos de debate territorial*, Diputación de Barcelona.
- VILLALTA, M. y MAS, D. (2001): “La despesa no obligatòria dels ajuntaments”, *Papers de polítiques territorials*, Diputación de Barcelona.
- (2006): “El gasto de carácter discrecional de los ayuntamientos y su financiación. Ejercicios 2002 y 2003”, *Elementos de debate territorial*, Diputación de Barcelona.
- ZAFRA, M. (2008): “Autonomía Local: competencias propias y financiación incondicionada”, *Papeles de Economía Española*, núm. 115, FUNCAS.

