

# DOCUMENTOS

N.I.P.O.: 634-14-007-8

## UN ESTUDIO SOBRE GASTO IMPROPIO EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL ESPAÑOLA

*Autores: Jesus Rodríguez Márquez*  
Instituto de Estudios Fiscales

*Óscar Romera Jiménez*  
Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales  
por la Universidad CEU San Pablo

DOC. n.º 3/2014



INSTITUTO DE  
ESTUDIOS  
FISCALES

N.B.: Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de los autores, pudiendo no coincidir con las del Instituto de Estudios Fiscales.

## ÍNDICE

1. PRESENTACIÓN
  2. UNA BREVE RADIOGRAFÍA DE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES: DATOS PARA LA REFLEXIÓN
    - 2.1. Evolución en el periodo previo a la entrada en vigor de la ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera: 1993-2011
    - 2.2. Evolución del periodo posterior a la entrada en vigor de la ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera: 2011-2013
  3. EL GASTO NO OBLIGATORIO EN LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES
    - 3.1. La deficiente configuración del régimen local previa a la entrada en vigor de la ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local
    - 3.2. Un estudio en detalle de los gastos impropios en la planta municipal española durante el periodo 2003-2011
    - 3.3. Las modificaciones introducidas por la ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local
      - 3.3.1. Aspectos generales
      - 3.3.2. Estudio particular de la supresión de las competencias en materia de sanidad, educación y servicios sociales
  4. VALORACIÓN Y PROPUESTAS DE REFORMA
- BIBLIOGRAFÍA



## 1. PRESENTACIÓN

Como es sabido, cuando se aborda el tema de la financiación de los gobiernos locales en España, uno de los problemas más habituales que se vienen señalando en los últimos años es la existencia de importantes dificultades financieras. Y estas dificultades se achacan, en parte, a la existencia de gastos impropios o no obligatorios. Desde los municipios se afirma que parte del gasto que aprueban y ejecutan se debe a que otros niveles de gobierno hacen dejación de sus responsabilidades, de manera que los ciudadanos demandan a los ayuntamientos una serie de servicios que, en realidad, no son de su competencia. Esto es, se señala, que los municipios se ven “social y políticamente obligados” a prestar dichos servicios no asignados competencialmente, puesto que son las administraciones más próximas al ciudadano y sobre ellos recae directamente la presión de la demanda por dichos servicios.

Desde la perspectiva de las Administraciones de nivel superior, se argumenta que lo que se produce es una asunción voluntaria de competencias legalmente no asignadas a los municipios. Según ellas, los municipios asumen servicios que no deberían prestar o realizan prestaciones con niveles de calidad superiores a los que debieran. Por esa razón, dichos niveles de gobierno superiores no se sienten responsables del comportamiento asumido por los municipios.

En el origen del problema está la falta de claridad y concreción en la determinación de las responsabilidades de gasto locales (qué servicios deben prestar, qué nivel de prestación) y de su financiación, en la medida que dicha atribución está condicionada por una amplia, confusa y dispersa normativa: Constitución Española (en adelante, CE), Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (en adelante, LBRL), legislación estatal sectorial, Estatutos de Autonomía y legislación autonómica sectorial.

Hace escasos días ha tenido lugar la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL), que ha incorporado modificaciones relevantes en la LBRL y cuya entrada en vigor tendrá lugar el 1 enero de 2014. Por lo que ahora nos interesa, el Preámbulo de la Ley proclama, como uno de sus objetivos principales, su intención de atajar este problema. En concreto, se afirma lo siguiente:

*“Respecto al objetivo de clarificar las competencias locales y avanzar en el principio «una Administración una competencia», se trata de evitar los problemas de solapamientos competenciales entre Administraciones hasta ahora existentes.*

*En efecto, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, diseñó un modelo competencial que ha dado lugar a disfuncionalidades, generando en no pocos supuestos situaciones de concurrencia competencial entre varias Administraciones Públicas, duplicidad en la prestación de servicios, o que los Ayuntamientos presten servicios sin un título competencial específico que les habilite y sin contar con los recursos adecuados para ello, dando lugar al ejercicio de competencias que no tienen legalmente atribuidas ni delegadas y a la duplicidad de competencias entre Administraciones. El sistema competencial de los Municipios españoles se configura en la praxis como un modelo excesivamente complejo, del que se derivan dos consecuencias que inciden sobre planos diferentes*

*Por una parte, este sistema competencial municipal hace que se difumine la responsabilidad de los gobiernos locales en su ejercicio y se confunda con los ámbitos competenciales propios de otras Administraciones Públicas, generando, en no pocas ocasiones, el desconcierto de los ciudadanos que desconocen cuál es la Administración responsable de los servicios públicos.*

*Por otra parte, existe una estrecha vinculación entre la disfuncionalidad del modelo competencial y las haciendas locales. En un momento en el que el cumplimiento de los compromisos europeos sobre consolidación fiscal son de máxima prioridad, la Administración local también debe contribuir a este objetivo racionalizando su estructura, en algunas ocasiones sobredimensionada, y garantizando su sostenibilidad financiera.”*

Como puede observarse, la LRSAL reconoce la existencia del problema que señalábamos, así como sus implicaciones financieras para los municipios españoles. Las soluciones que se aportan son múltiples, como examinaremos a lo largo de este trabajo. Pero, en lo esencial, se concretan en una formulación más precisa de las competencias municipales, evitando cláusulas genéricas de atribución

y condicionando la posibilidad de superar el umbral competencial “propio” a la sostenibilidad financiera del municipio.

El objeto de las presentes líneas consiste en realizar un análisis del problema señalado del gasto impropio, tomando en consideración las soluciones aportadas por la LRSAL, al objeto de formular un juicio crítico, así como alguna propuesta de futura reforma.

## 2. UNA BREVE RADIOGRAFÍA DE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES: DATOS PARA LA REFLEXIÓN

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

TRAMOS POBLACIÓN	MUNICIPIOS	%/TOTAL	POBLACIÓN	%/TOTAL
<1.000	4.855	60%	1.494.230	3,20%
1.001-5.000	1.942	24%	4.496.492	9,64%
5.001-10.000	561	7%	3.914.878	8,39%
10.001-20.000	361	4%	5.119.308	10,97%
20.001-50.000	253	3%	7.499.173	16,08%
50.001-100.000	82	1%	5.857.700	12,56%
100.001-500.000	57	1%	10.644.417	22,82%
500.001-1.000.000	4	0%	2.743.809	5,88%
> 1.000.000	2	0%	4.880.486	10,46%
TOTAL	8.117	100%	46.650.493	100,00%

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

A continuación vamos a exponer la evolución de las variables presupuestarias de estos municipios distinguiendo dos etapas diferentes. De un lado, examinaremos una serie histórica larga, previa a la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LOEP). De otro lado, analizaremos el período 2011-2013, marcado claramente por el ajuste de los municipios a las exigencias de la citada Ley.

### 2.1. Evolución en el período previo a la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera: 1993-2011

La primera conclusión que facilita la base de datos registrados en el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en su clasificación económica<sup>1</sup> de los ejercicios comprendidos entre el año 1993 a 2011, es un gasto en los municipios españoles que evoluciona de una manera positiva en los casi últimos veinte años de la historia reciente de España.

En el periodo comprendido desde el año 1993 a 2000, se observa un incremento de más del 50 por 100, con un porcentaje positivo del 50,19 por 100, que se multiplica casi por dos con la liquidación del año 2003 (97,52 por 100). Esta evolución positiva, con unos incrementos anuales que llegan a ser en algunos años de dos dígitos<sup>2</sup>, comienza a experimentar valores decrecientes a partir de la liquidación del año 2009 en el ejercicio 2010, que es cuando las administraciones locales comienzan a percibir con mayor intensidad los efectos de la recesión que, actualmente, vive la economía española, al comprobar cómo sus niveles de ingresos no pueden soportar sus estructuras de gasto.

<sup>1</sup> Según obligaciones reconocidas netas (para gastos) y derechos reconocidos netos (para ingresos).

<sup>2</sup> Incremento 2006-2005: 11,87 por 100. Incremento 2009-2008: 10,77 por 100.

Es en la liquidación del año 2010 y la posterior de 2011 cuando el nivel de gasto comienza a contraerse de una manera notable<sup>3</sup>, pasando a registrarse cifras de dos dígitos, reduciéndose el gasto total de la planta municipal española a casi los niveles de 2006. Es decir, en sólo dos años, los niveles de gasto se reducen a los alcanzados cinco años antes (véase tabla I).

Las cifras anteriores permiten afirmar que la Administración local española reacciona a la crisis económica de una forma abrupta y obligada por las circunstancias. Pero aun así, los niveles de incrementos de gastos experimentados en el tiempo, constituyen el germen de uno de los problemas más acuciantes que, en estos momentos, tiene la Administración local: el recurso al endeudamiento y su forma de pago.

**Tabla I**  
**EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN LAS EE.LL**

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

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

Sólo en la liquidación de los años 2003, 2008 y 2011 se dan situaciones de déficit presupuestario<sup>4</sup> en la liquidación de la planta local española.

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

Por el lado de los ingresos, pasaremos a analizar la evolución experimentada según muestra la tabla II.

<sup>3</sup> Decrecimiento 2010-2009: -6,04 por 100. Decrecimiento 2011-2010: -12,27 por 100.

<sup>4</sup> 2003: -210.732.150,23. 2008: -1.105.727.387,63; 2011: -822.105.549,72

**Tabla II**  
**EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS PÚBLICOS EN LA PLANTA LOCAL ESPAÑOLA**

EJERCICIO	INGRESO	%
1993	19.174.227.398,90	—
1994	21.055.852.054,80	9,81%
1995	21.288.389.648,13	1,10%
1996	22.771.176.661,45	6,97%
1997	25.179.558.376,26	10,58%
1998	26.469.678.939,28	5,12%
1999	27.239.972.112,98	2,91%
2000	29.195.875.854,91	7,18%
2001	31.546.599.343,18	8,05%
2002	35.439.335.251,45	12,34%
2003	36.254.757.182,02	2,30%
2004	40.365.759.599,43	11,34%
2005	44.881.058.804,57	11,19%
2006	50.948.547.628,01	13,52%
2007	51.455.101.128,45	0,99%
2008	52.874.548.389,57	2,76%
2009	61.997.496.818,64	17,25%
2010	56.446.014.427,26	-8,95%
2011	48.466.136.251,66	-14,14%

*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

La evolución de los ingresos, salvo en dos años<sup>5</sup>, ha mantenido una relación directa con sus gastos. Así, a incrementos de ingresos, se sucedieron aumentos en el gasto. Sólo cuando los ingresos, a partir de la liquidación del año 2010 comenzaron a caer, se produce, en consecuencia, un ajuste en el gasto.

De esta manera, a incrementos acumulados en los ingresos hasta el año 2000, del 52,27 por 100, se suceden incrementos acumulados en el gasto en un 50,19 por 100, y, a incrementos de ingresos de 1993 hasta el año 2009 del 223,34 por 100, le siguen unos incrementos en el gasto del 223,89 por 100. Sólo en los últimos dos años contemplados<sup>6</sup>, a una reducción del 21,83 por 100 en los ingresos, le complementa una reducción 4 puntos porcentuales inferior<sup>7</sup> en el gasto, que muestra un retraso en el ajuste por la vía del gasto, que, como veremos, se ha tenido que financiar con recurso al endeudamiento.

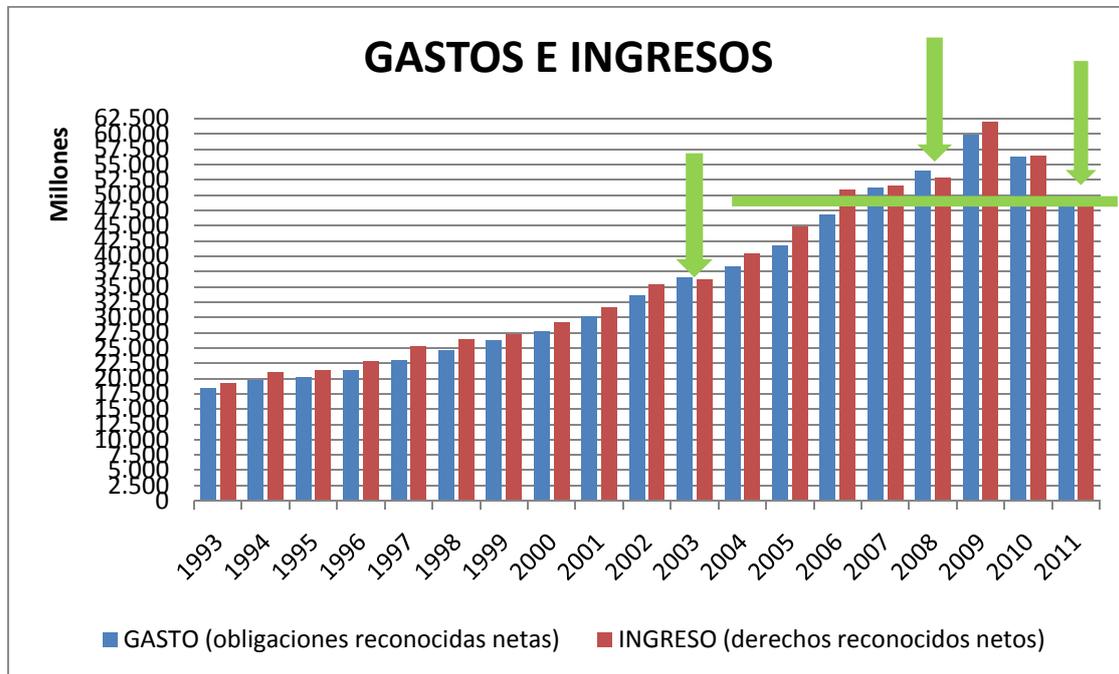
En el gráfico I, se observa un detalle conjunto de la evolución de ingresos y gastos descrita. Sólo en los años 2003, 2008 y 2011 la Administración Local liquidó un volumen mayor de gastos que ingresos obteniendo un déficit presupuestario. Además, el gráfico II recoge el dato indicado en el párrafo anterior en relación a una mayor rigidez del gasto sobre el ingreso en términos de evolución.

<sup>5</sup> Año 2008 y 2011.

<sup>6</sup> Año 2010 y 2011.

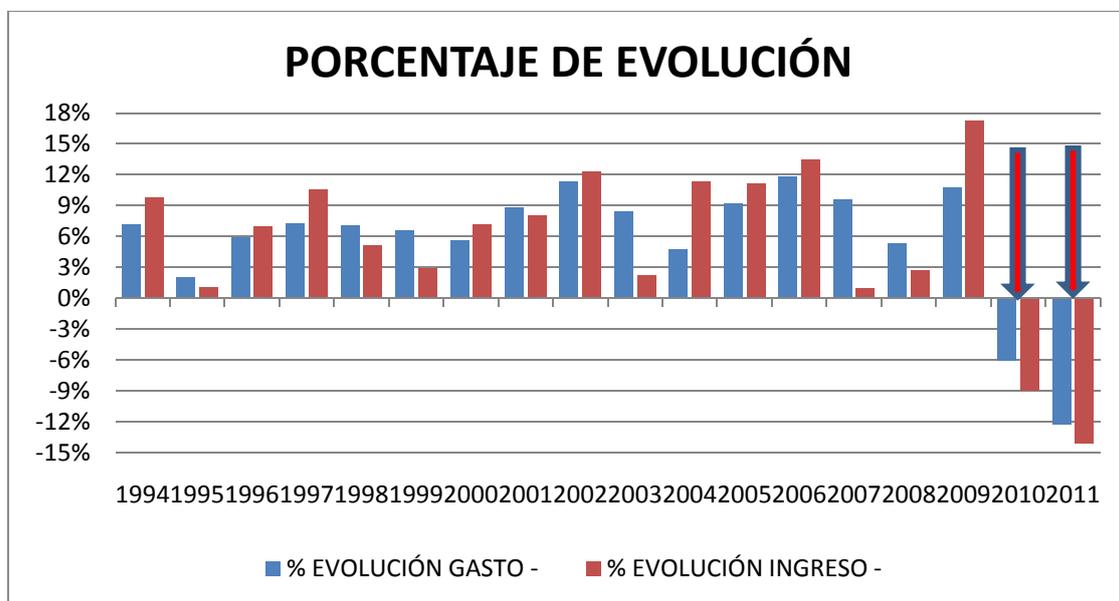
<sup>7</sup> Periodo 2010-2011: -17,57 por 100.

**Gráfico I**  
**EVOLUCIÓN LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA (1993-2011)**



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

**Gráfico II**  
**PORCENTAJE DE EVOLUCIÓN LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA (1993-2011)**



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

Ateniéndonos al comportamiento municipal experimentado por tramos de población, presentamos, a continuación, diferentes cuadros (tablas III, IV, V y VI) que recogen las principales magnitudes e indicadores financieros de la planta local española. Hemos optado por establecer una división entre los municipios de hasta 20.000 habitantes y los que presentan una población superior, atendiendo a su diferente nivel competencial –art. 26 de la LBRL–, así como al deseo de presentar, sintéticamente, información de dos grupos homogéneos de municipios.

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

AÑO	INGRESOS TOTALES	INDICADOR AUTONOMÍA FINANCIERA <sup>8</sup>	GASTO DE PERSONAL	GASTO FINANCIERO	GASTO BIENES Y SERVICIOS	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	GASTO CORRIENTE	INDICADOR RIGIDEZ <sup>9</sup>	INDICADOR CARGA FINANCIERA <sup>10</sup>
1993	13.099.353.310,95	51,22%	4.114.348.562,95	1.126.050.268,63	3.053.237.652,19	905.743.271,64	9.199.379.755,41	56,96%	21,45%
1994	14.264.739.821,83	48,97%	4.159.075.883,77	1.039.835.082,25	3.178.500.594,98	862.831.007,40	9.240.242.568,40	56,26%	25,70%
1995	14.267.065.738,68	51,13%	4.364.459.750,20	1.058.556.609,31	3.405.701.200,79	895.688.339,14	9.724.405.899,44	55,77%	20,30%
1996	15.219.002.800,69	51,35%	4.745.248.999,28	1.051.687.040,96	3.605.062.925,94	1.096.053.754,50	10.498.052.720,68	55,22%	20,00%
1997	17.166.167.826,59	49,48%	4.890.020.795,00	913.640.570,69	3.944.664.815,52	1.159.003.762,31	10.907.329.943,52	53,21%	20,69%
1998	17.460.435.373,14	51,95%	5.202.276.633,82	750.555.936,16	4.219.002.800,69	1.127.871.335,30	11.299.706.705,97	52,68%	13,96%
1999	17.919.644.681,61	52,93%	5.547.401.824,65	624.187.131,11	4.508.348.058,10	1.262.528.097,29	11.942.465.111,15	51,68%	11,77%
2000	19.251.980.334,86	53,14%	6.008.311.997,38	661.552.053,64	5.086.311.348,28	1.390.742.009,51	13.146.917.408,81	50,73%	13,84%
2001	20.813.669.535,00	53,02%	6.539.044.673,06	702.927.707,47	5.547.708.398,42	1.581.852.129,86	14.371.532.908,81	50,39%	11,38%
2002	23.584.569.420,60	50,83%	6.991.619.951,25	614.689.009,82	6.147.383.609,82	1.748.393.401,31	15.502.085.972,20	49,07%	9,25%
2003	23.871.695.864,12	50,67%	7.565.497.512,31	510.152.674,43	6.848.943.762,34	1.978.668.656,09	16.903.262.605,17	47,78%	8,75%
2004	26.832.315.592,88	52,59%	8.083.271.914,12	473.198.749,08	7.524.895.568,61	2.119.086.249,76	18.200.452.481,57	47,01%	9,80%
2005	30.024.199.088,98	53,33%	8.876.897.641,96	495.346.628,51	8.450.301.100,18	2.382.229.120,30	20.204.774.490,95	46,39%	9,51%
2006	33.875.776.710,07	53,98%	9.555.219.683,78	563.802.728,00	9.562.609.985,65	2.683.121.553,46	22.364.753.950,89	45,25%	7,38%
2007	34.426.945.335,40	54,20%	10.443.528.964,95	730.890.289,46	10.574.924.059,92	3.012.143.822,13	24.761.487.136,46	45,13%	7,57%
2008	35.758.225.761,06	54,22%	11.319.209.386,95	872.809.284,08	11.945.302.202,57	3.378.848.689,08	27.516.169.562,68	44,31%	9,24%
2009	42.256.069.170,27	47,35%	12.036.304.484,75	711.006.454,18	11.726.556.214,77	3.769.218.018,63	28.243.085.172,33	45,13%	7,52%
2010	38.378.864.502,95	53,25%	11.891.356.515,04	578.982.689,89	11.783.951.306,63	3.661.733.207,47	27.916.023.719,03	44,67%	8,16%
2011	33.319.496.174,36	60,51%	11.322.126.722,40	732.801.750,87	11.288.869.933,19	3.470.672.970,38	26.814.471.376,84	44,96%	8,34%

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

<sup>8</sup> Indicador de autonomía financiera= [(Ingresos tributarios + Ingresos patrimoniales + Enajenación de inversiones reales)/Total de Ingresos].

<sup>9</sup> P ORTILLO NAVARRO, M. J.: "La situación presupuestaria de los municipios españoles a través de sus indicadores de gasto (1992-2008)". Especial referencia al indicador de rigidez del gasto corriente. Presupuesto y Gasto Público. ISSN 0210-5977, n.º 57-4/2009 (2010). Págs. 117-134. Indicador de rigidez del gasto corriente= [(Gastos de personal + Gastos financieros)/Gastos corrientes].

<sup>10</sup> Indicador de Carga Financiera= [Gastos financieros + Pasivos financieros amortizados]/Ingresos corrientes.







Como puede observarse, los municipios con población superior a 20.000 habitantes (véase tabla III) mostraron una mayor autonomía financiera. Se caracterizaron por disponer de una capacidad de reacción superior para hacer frente a su endeudamiento que aquellos otros con población inferior a 20.000 habitantes (tablas III, IV, V y VI). Este tramo generó unos mayores volúmenes de ahorro bruto derivado de sus actividades corrientes y ahorro neto positivo a pesar de un aumento de sus pasivos financieros. Redujeron su carga financiera, aunque poseen una mayor dependencia crediticia.

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

Debemos señalar que el 5 por 100 del total de los municipios de España, esos 398 municipios con población superior a 20.000 habitantes donde reside el 68 por 100 de la población española y un total de 31,6 millones de personas, tuvieron una mayor autonomía financiera, así como una mayor flexibilidad en sus estructuras para reducir su gasto por la vía de la optimización tanto de sus gastos corrientes como de sus transferencias corrientes. Además, esa mayor capacidad fiscal aportó unos mayores niveles de ahorro neto y bruto, que permitió administrar una gestión con unos mayores niveles de endeudamiento (véanse tablas III y V).

Al contrario, nos encontramos con que el 95 por 100 de los municipios de España, un total de 7.719, prestaron sus servicios a 15 millones de personas con un nivel de autonomía financiera menor. De tal forma que mantuvieron una posición de endeudamiento inferior a los 398 municipios con población superior a 20.000 habitantes. La capacidad de racionalización de las estructuras asociadas al gasto, en particular al obligatorio, y transferencias corrientes fue inferior. Los servicios que facilitaron al 34,07 por 100 de la población total española, estuvieron asociados a unos mayores costes fijos inherentes a los capítulos de personal y servicio de la deuda (véanse tablas IV y VI).

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

1. *Para los municipios > 20.000 habitantes*, con una mayor autonomía financiera y flexibilidad en la gestión es aconsejable promover reducciones de gasto por la vía de la delegación de competencias con una garantía en la financiación asociada de las mismas, así como con evaluaciones de seguimiento que valoren los avances en materia de reducción de estructuras e integración de los servicios que se prestan a los ciudadanos que conviven en grandes ciudades.
2. *Para los municipios < 20.000 habitantes*, debido a un menor endeudamiento, una mayor rigidez en sus costes fijos, una menor autonomía financiera y aunque positiva, unos niveles inferiores de ahorros brutos y netos, debe promoverse la generación y medición de economías de escala y un apoyo mallado e integrado en estructuras que optimicen la gestión territorial de los servicios al ciudadano como solución que aporte una disminución en el gasto<sup>24</sup> y la eliminación de duplicidades en núcleos de población caracterizados por su dispersión.

## **2.2. Evolución del periodo posterior a la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera: 2011-2013**

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

Se han reducido las entidades públicas locales. Así, de 3.656 en 2009 han pasado a 3.294 en 2013. Se han recibido en mayo 2013, 6.033 liquidaciones de los presupuestos de las Entidades Locales frente a 3.920 en mayo de 2012<sup>25</sup>. Han mejorado las cuentas con superávit en los municipios: de

<sup>24</sup> Véase página 21 de la versión preliminar del trabajo presentado en el XXI Encuentro anual de Economía Pública por HORTAS RICO, M. y SALINAS PEÑA, P.: "Determinación de la escala mínima eficiente en la provisión de bienes públicos locales. Evidencia para los municipios españoles". Versión preliminar. Girona. 2014. 32 páginas. [https://www.google.com/url?q=https%3A%2F%2Feditorialexpress.com%2Fcgi-bin%2Fconference%2Fdownload.cgi%3Fdb\\_name%3DXXIEEP%26paper\\_id%3D106&sa=D&sntz=1&usq=AFQjCNE1xvEQWQlebBkCtAJgEPXMg6zWWw](https://www.google.com/url?q=https%3A%2F%2Feditorialexpress.com%2Fcgi-bin%2Fconference%2Fdownload.cgi%3Fdb_name%3DXXIEEP%26paper_id%3D106&sa=D&sntz=1&usq=AFQjCNE1xvEQWQlebBkCtAJgEPXMg6zWWw)

<sup>25</sup> Fuente: Secretaría General de Coordinación con las Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

4.428 en 2011 a 5.615 en 2012<sup>26</sup>. Si entre enero 2012 y enero 2013 el número de empleados públicos se ha reducido en las Entidades Locales, en 47.405 personas, un 7,94 por 100 menos, hasta 549.807 personas (véase tabla VII). Seis meses después, esa cifra sigue reduciéndose hasta las 549.010 personas, 797 personas menos y una reducción acumulada desde enero de 2012 del 8,07 por 100 (véase tabla VIII). Se ha cumplido el objetivo de déficit que tenían para 2012, fijado en un objetivo de déficit del 0,3 por 100, situándose en un superávit del 0,22 por 100 del PIB según datos de Contabilidad Nacional. Por lo tanto, es el único sector de los cuatro en los que se divide el Estado en términos de déficit, que ha terminado con superávit. Una situación que se ha alcanzado por tres vías: un incremento de la participación de los tributos del Estado a favor de las entidades locales; un incremento del impuesto de bienes inmuebles para las viviendas con mayor valor catastral; una notable reducción de los gastos de las entidades locales. El nivel de deuda financiera, considerado en términos homogéneos, ha descendido.

**Tabla VII**  
**PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (Ayuntamientos y Diputaciones)**

	ADMINISTRACIÓN LOCAL			
	Enero 2012	Enero 2013	Variación	Var. %
Ayuntamientos	526.248	486.641	-39.607	-7,53%
Diputación/Cabildos/Consejos insulares	70.964	63.166	-7.798	-10,99%
<b>TOTAL</b>	<b>597.212</b>	<b>549.807</b>	<b>-47.405</b>	<b>-7,94%</b>

Fuente: Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Pública, enero 2013.

**Tabla VIII**  
**PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (Ayuntamientos y Diputaciones)**

	ADMINISTRACIÓN LOCAL			
	Enero 2012	Julio 2013	Variación	Var. %
Ayuntamientos	526.248	487.997	-38.251	-7,27%
Diputación/Cabildos/Consejos insulares	70.964	61.013	-9.951	-14,02%
<b>TOTAL</b>	<b>597.212</b>	<b>549.010</b>	<b>-48.202</b>	<b>-8,07%</b>

Fuente: Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Pública, julio 2013.

Un elevado número de entidades locales están cumpliendo con los periodos de pagos a proveedores. Existe una reducción considerable de los importes pendientes de pago. En cuanto al cumplimiento de los plazos de pagos a proveedores se estima que 2.041 ayuntamientos y 38 diputaciones provinciales, consejos y cabildos insulares están realizando sus pagos en un período inferior a 50 días. Es decir 2.079 entidades locales. Si consideramos el plazo de 60 días serían 2.615 entidades locales y si consideramos 90 días serían 3.649 entidades locales las que pagarían en ese plazo, del total de más de 8.000 entidades<sup>27</sup>. Como consecuencia de los mecanismos de pagos a proveedores las entidades locales han reducido sustancialmente sus obligaciones pendientes de pago de ejercicios corriente y cerrados en 2012 respecto de 2011 en un 40 por 100 aproximadamente, considerando tanto las obligaciones reconocidas en contabilidad y aplicadas al presupuesto como las no contabilizadas y reconocidas en el presupuesto<sup>28</sup>.

Un dato clave a tener en cuenta sobre el conjunto de las actuaciones de los Entes Locales españoles, es que dos terceras partes de la consecución del objetivo global de déficit tiene como origen la reducción por la vía del gasto y sólo una tercera parte procede por la vía del incremento del ingreso<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> Fuente: Secretaría General de Coordinación con las Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

<sup>27</sup> Fuente: Secretaría General de Coordinación con las Comunidades Autónomas y Entidades Locales. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

<sup>28</sup> Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

<sup>29</sup> Fuente: Secretaría General de Coordinación con las Comunidades Autónomas y Entidades Locales. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.



Con base en la clasificación funcional se puede indicar que el ahorro experimentado por las medidas implementadas durante el ejercicio 2012 por el conjunto de municipios con información disponible (7.287 municipios) se cuantifica en 4.319,1 millones de euros. Un 9,4 por 100 de reducción de gasto respecto del ejercicio inmediato anterior. Respecto a los servicios públicos básicos (área de gasto 1) que incluyen los gastos originados por los servicios públicos básicos que, con carácter obligatorio, deben prestar los municipios (seguridad, movilidad ciudadana, vivienda y urbanismo): 2.045,4 millones de euros y un porcentaje de ahorro del 11,2 por 100 respecto de 2011. En relación a las actuaciones de protección y promoción social (área de gasto 2) que incluye gastos y transferencias para pensiones de funcionarios, atenciones de carácter benéfico-asistencial, atenciones a grupos con necesidades especiales y medidas de fomento del empleo: 1.003,9 millones de euros y un porcentaje de ahorro del 19,6 por 100. Respecto a la producción de bienes públicos de carácter preferente (área de gasto 3) que incluye los gastos de las entidades locales correspondientes a la sanidad, educación, cultural, ocio y deporte: 1.498,2 millones de euros y un porcentaje de ahorro del 19,5 por 100. En su relación con las actuaciones de carácter económico (área de gasto 4) que incluye los gastos destinados a potenciar la actividad económica y las infraestructuras básicas y de transportes: 698,8 millones de euros y un porcentaje de ahorro del 22,1 por 100. Finalmente, las actuaciones de carácter general, que corresponden a actuaciones que afectan al ejercicio de funciones de gobierno o de apoyo administrativo y de soporte técnico de las entidades locales: 241,9 millones de euros y un porcentaje de ahorro del 2,7 por 100.

Si situamos el análisis en su clasificación económica<sup>30</sup> (véase tabla IX), por capítulos de gasto, los mayores esfuerzos, en términos de reducción de gasto que realizan los municipios españoles, se concentran en los gastos de inversiones con 3.067 millones de euros suponiendo un 72,4 por 100 del ahorro total generado y en los de personal con 2.029,8 millones de euros y un 47,9 por 100 del ahorro total. En relación a la distribución del ahorro por estratos de población cabe concluir que el 22 por 100 del ahorro se generó en los municipios inferiores a 5.000 habitantes; 26,5 por 100 en el tramo 5.000 a 20.000 habitantes; 21,46 por 100 en el tramo de 20.000 a 50.000 habitantes; un 30 por 100 para los municipios superiores a 50.000 habitantes. Es notable la importancia de los municipios a partir de 20.000 habitantes al generar más del 50 por 100 del ahorro total.

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

<sup>30</sup> A los efectos expuestos en este apartado, se estima oportuno aclarar que se ha procedido a contrastar los datos de los años 2011 y 2012 para contar con la información de cada municipio en esos años.

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

Valores no observados	ahorro1	327	1579856	516.612.912
	ahorro2	327	1312262	429.109.674
	ahorro3	327	72512,53	23.711.597
	ahorro4	327	247748,40	81.013.727
	ahorro6	327	683242,10	223.420.167
	ahorro7	327	16300,59	5.330.293
	ahorro8	327	5.933	1.940.195
	ahorro9	327	188894,40	61.768.469
	Total ahorro	327	4106749	1.342.907.034

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

**Tabla IX**  
**COMPARACIÓN ENTRE LIQUIDACIONES PRESUPUESTARIAS 2012-2011**  
**SEGÚN SU CLASIFICACIÓN ECONÓMICA**

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

Fuente: Elaboración propia.

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

**Tabla X**  
**PONDERACIÓN POR CAPÍTULOS SEGÚN CLASIFICACIÓN**  
**ECONÓMICA EN RELACIÓN AL AHORRO TOTAL**

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

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

A fecha de septiembre de 2013, se afirma que sólo un 5 por 100 del total de municipios españoles tienen dificultades financieras en su gestión diaria<sup>31</sup>. La mayoría de ellos se sitúan en el tramo de población inferior a los 20.000 habitantes.

### 3. EL GASTO NO OBLIGATORIO EN LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES

#### 3.1. La deficiente configuración del régimen local previa a la entrada en vigor de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

A la hora de analizar el denominado gasto impropio municipal, nos encontramos con un problema previo de delimitación conceptual. Así, no resulta nada claro qué debe entenderse por gasto impropio ni, mucho menos, qué partidas lo integran. Buena prueba de ello es la disparidad de resultados obtenidos por los diferentes estudios realizados hasta la fecha, a saber:

<sup>31</sup> Fuente: Secretaría General de Coordinación con las Comunidades Autónomas y Entidades Locales. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.



De conformidad con el estudio realizado conjuntamente por la FEMP, el Instituto de Economía de la Universidad de Barcelona y la Fundación Democracia y Gobierno Local<sup>32</sup>, en el período 2003-2007 los municipios españoles liquidaron una media de volumen de gasto no obligatorio de 259,67 euros por habitante, lo que supone el 25,8 por 100 de total de gasto liquidado. Teniendo en cuenta que la población española en el año 2007 estaba constituida por algo más de 46 millones de personas, la cuantía total del gasto no obligatorio podría cifrarse casi en 12.000 millones de euros. Una cantidad equivalente, por sí sola, al 75 por 100 de la financiación que recibieron las entidades locales a través de la Participación en los Ingresos del Estado en aquel año.

Si acudimos al estudio realizado por Angoitia y Tobes<sup>33</sup>, en el año 2008 el gasto no obligatorio se cifra en 8.639,9 millones de euros (un 18,34 por 100 del gasto no financiero municipal).

Por su parte, el trabajo de Tránchez *et al*<sup>34</sup>, como analiza únicamente las Comunidades de Madrid, Cataluña y Andalucía, fija una horquilla, para 2009, entre el 9 por 100 y el 15,5 por 100 de gasto impropio. Elevando al total nacional, esta horquilla representaría una cifra comprendida entre los 5.166 y 8.898 millones de euros. En términos per cápita, la cifra oscilaría entre un mínimo de 110 euros y un máximo de 189 euros por habitante.

En julio de 2012, según los cálculos incluidos en el Plan presupuestario 2013-2014 enviado a la Comisión Europea, el ahorro derivado de la implantación de medidas de ajuste de las entidades locales relacionadas con la supresión del gasto impropio será de 7.000 millones; 3.500 millones en el ejercicio 2.013 y 3.500 millones en el año 2014.

Para finalizar, según el estudio realizado por el Instituto de Estudios Fiscales (2012) sobre gasto impropio, a partir de datos de la liquidación del año 2010 procedentes del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el gasto impropio de la planta municipal española se podría elevar a los 15.321 millones de euros, cifra que situaría el porcentaje de gasto no obligatorio frente al liquidado por encima del 25 por 100, alcanzando el 26,6 por 100.

Como señalábamos, la dispersión de resultados no es otra cosa que el reflejo de las diferentes metodologías y enfoques que pueden adoptarse a la hora de definir y cuantificar el gasto impropio. Por ello, tal vez resulte conveniente comenzar con el único punto de apoyo seguro del que disponemos, que no es otro que el jurídico.

El marco básico que delimita el ámbito competencial de las entidades locales viene conformado, en sus aspectos esenciales, por los arts. 2, 25 y 26 de la LBRL, tomando ahora su redacción previa a la entrada en vigor de la LRSAL. No obstante y en la cúspide de la pirámide normativa, debemos aludir a los arts. 140 y 142 de la CE, que garantizan, respectivamente, la autonomía municipal y la suficiencia para el desempeño de sus funciones.

Desde esta misma perspectiva constitucional también debe tenerse en cuenta que el art. 149.1.18º de la CE reserva al Estado, de forma exclusiva, únicamente las bases de régimen local. Por su parte, los Estatutos de Autonomía atribuyen a la respectiva Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución del régimen local. En esta materia, por tanto, el Estado sólo puede dictar las bases, que tendrán mayor o menor amplitud, pero correspondiendo a la Comunidad su desarrollo. Nuestra jurisprudencia constitucional, en multitud de resoluciones<sup>35</sup>, entiende que el objetivo perseguido por la Constitución al atribuir al Estado las bases de la regulación de una materia

<sup>32</sup> MAS, D.; SALINAS, P. y VILALTA, M.: "El gasto no obligatorio de los municipios españoles". Ejercicio 2003. Barcelona. Instituto de Economía de Barcelona. 2011.

<sup>33</sup> "La eficiencia de la descentralización local en España: de la Teoría del Federalismo Fiscal al gasto no obligatorio", *Cómo reformar las Administraciones Territoriales*, Libro Marrón del Círculo de Empresarios, Madrid, 2011.

<sup>34</sup> TRÁNCHEZ, J. M.; MARTIN, J.; FERNÁNDEZ DE BEAUMONT, I.; ALONSO, D. y RODRÍGUEZ, A.: "Los gastos no obligatorios en los municipios de Madrid, Cataluña y Andalucía", *Documento de trabajo* núm. 25/2011, Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Economía y Hacienda.

<sup>35</sup> Sin ánimo de ser exhaustivos pueden citarse, entre otras muchas, las SSTC 1/1982, de 28 de enero (RTC 1982, 1), 1982/44, de 8 de julio (RTC 1982, 44), 76/1983, de 5 de agosto (RTC 1983, 76), 85/1983, de 25 de agosto (RTC 1983, 85), 77/1985, de 27 de junio (RTC 1985, 77), 14/1986, de 31 de enero (RTC 1986, 14), 37/1987, de 26 de marzo (RTC 1987, 37), 49/1988, de 22 de marzo (RTC 1988, 49), 214/1989, de 21 de diciembre (RTC 1989, 214), 68/1992, de 30 de abril (RTC 1992, 68), 61/1993, de 18 de febrero (RTC 1993, 61), 141/1993, de 22 de abril (RTC 1993, 141), 96/1996, de 30 de mayo (RTC 1996, 96), 172/1996, de 31 de octubre (RTC 1996, 172), 50/1999, de 6 de abril (RTC 1999, 50), 233/1999, de 13 diciembre (RTC 1999, 233), y 275/2000, de 16 de noviembre (RTC 2000, 275).

es que las mismas contengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en todo el país. De esta manera, se garantiza, en aras de intereses generales que son superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo. Ahora bien, del mismo modo, la Constitución también quiere que no exista una uniformidad absoluta, sino que ésta se reduzca a lo básico, por lo que el Estado no puede, en principio, agotar la regulación de la materia, sino que debe permitir el juego del particularismo y las políticas propias de las Comunidades.

Es decir, en aquellas materias, como la que ahora nos ocupa, en que la Constitución atribuye al Estado la regulación de sus bases, existe un ámbito de actuación propio de las Comunidades, que no puede ser invadido por el primero. Ahora bien, el resultado de todo ello debe ser un sistema normativo global y armónico, de manera que la legislación complementaria de las Comunidades no puede introducir contradicciones con las pautas señaladas por el Estado al regular las bases de la materia<sup>36</sup>. Debe consolidarse un sistema de cooperación interadministrativa y sin costuras.

Como sabemos, el Estado hizo uso de esta competencia exclusiva para dictar las bases de la Administración local a través de la LBRL, cuyo art. 2 señala que, *“para dar efectividad a la autonomía de gestión que la Constitución garantiza a las entidades locales, la legislación estatal y autonómica reguladora de los distintos sectores de actividad pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los municipios su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten a sus intereses, atribuyéndoles competencias considerando las características de la acción pública y la capacidad de gestión de la entidad local”*. Asimismo el apartado 2 de aquel precepto dispone que *“las Leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los entes locales en las materias que regulen”*.

Este precepto, aun siendo muy general, contiene al menos dos ideas que forman parte del problema que analizamos. De un lado, una proclamación de la autonomía municipal muy amplia desde un punto de vista sustantivo, pero sin ninguna referencia a su financiación. De otro lado, la posibilidad de doble intervención del Estado y las Comunidades Autónomas a la hora de definir el marco competencial local.

Entrando ya a examinar los preceptos que atribuyen competencias de manera concreta, debemos referirnos, en primer lugar, al art. 26.1 de la LBRL –insistimos, tomando su redacción previa a la LRSAL–, que prevé una serie de servicios como obligatorios, dependiendo de cuál sea la población del municipio. En concreto, se crean cuatro escalones de competencias, de manera que éstas se van añadiendo en la medida en que el municipio tenga más población. Son los siguientes:

- Servicios obligatorios para todos los municipios.

Alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas.

- Servicios adicionales para los municipios cuya población exceda de 5.000 habitantes y no supere 20.000 habitantes.

Parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.

- Servicios adicionales para los municipios cuya población exceda de 20.000 habitantes y no supere 50.000 habitantes.

Protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.

- Servicios adicionales para los municipios de más de 50.000 habitantes.

Transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.

Por su parte, el art. 25.2 de la LBRL, también tomando su redacción anterior a la LRSAL, contiene un listado adicional de materias, sobre las que los municipios tendrán competencias, *“en los términos de*

---

<sup>36</sup> Como señala la STC 32/1983, de 28 de abril (RTC 1983, 32) *“la coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema”*.

la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas<sup>37</sup>. Este precepto presenta un carácter muy diferente del anterior, en un doble sentido. De un lado, no contiene un listado mínimo de servicios obligatorios que deban prestarse en todo caso. Nos encontramos, ante una posible e hipotética ampliación de las competencias municipales, pero no se trata de servicios considerados como esenciales en el ámbito local. De otro lado y en relación con lo anterior, la norma no lleva a cabo una atribución directa de competencias, sino que se limita a enumerar materias en las que las leyes estatales y autonómicas sectoriales pueden atribuir competencias a los municipios.

En definitiva, en la delimitación del marco competencial de los municipios nos encontramos, por un lado, con una serie de actividades y servicios que, según el artículo 26.1, deben prestar de forma obligatoria los municipios. Sin embargo, adicionalmente, también el art. 25.2 de esta misma ley determina las materias sobre las que los municipios pueden tener competencias, pero siempre en los términos que sean regulados por la legislación sectorial estatal y autonómica.

Esta consideración conjunta de los artículos 25.2 y 26.1 es necesaria a juicio del propio Tribunal Constitucional, que en su Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, señala en su fundamento jurídico tercero, que la LBRL delimita *“las materias en las que necesariamente (...) a las entidades locales deberán atribuírseles competencias, e incluso, especificando para los municipios los servicios mínimos que deberán prestar. Así se prevé para los municipios en los artículos 25.2 y 26 (...) Ahora bien, delimitada así la exigencia de orden competencial vinculada a la garantía constitucional de la autonomía de las entidades locales, la concreción última de las competencias locales queda remitida (...) a la correspondiente legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”*.

Los preceptos citados constituyen el núcleo básico de la materia, en el sentido de que ambos preceptos –el 26, por sí solo y el 25, complementado con su desarrollo sectorial– atribuyen competencias concretas a los municipios. Su lectura nos permite extraer las siguientes conclusiones preliminares:

- Nos encontramos con un marco competencial heterogéneo.

Esta primera conclusión presenta dos manifestaciones diferenciadas. De un lado, los municipios tendrán diferentes competencias según su población, lo que parece inevitable, dadas las enormes diferencias de tamaño que existen en nuestro país. De otro lado, las competencias también serán distintas en función de la Comunidad Autónoma en la que se encuentre situado el municipio, ya que la legislación autonómica, por aplicación del art. 25.2, atribuye competencias a los municipios.

- Estamos ante un marco competencial complejo en su configuración normativa.

Así, no basta con el repaso de la LBRL para conocer las atribuciones de los municipios sino que será necesario un exhaustivo análisis de la legislación sectorial estatal y autonómica sobre cada materia.

---

<sup>37</sup> Son las siguientes:

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

- Por último, el marco competencial es dinámico.

El mapa de competencias no es tampoco estable en el tiempo, sino dinámico, ya que la producción normativa del Estado y las Comunidades puede ir modificando las competencias de forma sucesiva, abriendo, además, la posibilidad de que se produzcan mayores diferencias territoriales.

El análisis completo del mapa competencial municipal exige considerar también los arts. 25.1, 27 y 28 de la LBRL, todos ellos incluidos en el Capítulo III del Título II, dedicado a las competencias y también tomando su redacción previa a la LRSAL. El primero contiene una fórmula muy amplia, que permite a los ayuntamientos prestar cualquier tipo de servicio que contribuya a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad local. En este sentido, señala 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”*.

Por su parte, el art. 27 contempla la delegación del ejercicio de competencias por parte del Estado y las Comunidades a favor de los municipios, que será posible siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance mayor participación ciudadana. Es preciso resaltar que el precepto, en la redacción que estamos analizando, no condiciona la validez de la delegación a la transferencia de la correspondiente financiación.

El art. 28 de la LBRL permite a los ayuntamientos la realización de actividades complementarias de las propias de otras Administraciones 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. Como puede observarse, este precepto supone una consagración expresa del problema que venimos analizando, elevando a rango de Ley la posibilidad de que los municipios actúen en ámbitos que son de competencia de otras Administraciones.

Teniendo en cuenta estos preceptos, podemos afirmar, como conclusión adicional a las anteriores, que dicho marco competencial puede llegar a ser “permeable” si se atiende a una interpretación amplia de las posibilidades que ofrecen los arts. 25.1, 27 y 28.

No debe olvidarse, finalmente, que el art. 86 de la LBRL, aunque no atribuye competencias, reconoce la iniciativa pública para el ejercicio de actividades económicas. Y ello suele tener reflejo presupuestario, como consecuencia de la realización de actividades de promoción económica.

En las condiciones descritas, creemos que, desde la perspectiva jurídica que ahora abordamos, no puede hablarse, con propiedad, de competencias impropias. De un lado, ya que los arts. 26.1 y 25.2 de la LBRL ofrecen un listado competencial muy amplio. Dicho marco se ensancha aún más como consecuencia del modo en que se lleva a cabo la asignación de competencias por parte de la legislación sectorial, que efectúa atribuciones genéricas a favor de los entes locales. De otro lado, ya que los arts. 25.1, 27 y 28 amplían las posibilidades de actuación de los municipios a cualquier ámbito que se considere de interés de los vecinos.

Lo anterior no significa que no exista el problema que estamos tratando, sino que éste no se deriva de la realización de actividades para las que se carece de competencia. Por el contrario, el problema reside en la propia configuración normativa del régimen local previa a la LRSAL, que atribuye a los municipios posibilidades de actuación casi ilimitadas y desvinculadas de su financiación.

Así, todos los estudios presentan una conclusión que ejerce de denominador común: la necesidad de adoptar decisiones<sup>38</sup> que traigan consigo ahorros de fondos públicos. Es más, se evidencia que una situación de asimetría en la información provoca, en la mayoría de los casos, una duplicidad en el gasto, y éste, debe ser eliminado no sólo por criterios de eficiencia y eficacia en la administración, que también, sino por una necesidad de generar los ahorros esperados que hagan que el sistema del bienestar se mantenga, al menos, en unos niveles mínimos aceptables.

Por ello y aun reconociendo que no se trata de un problema de competencias impropias, jurídicamente hablando, creemos oportuno definir qué entendemos por gasto impropio, en qué partidas se ejecuta y cuál es su importe, tarea a la que dedicamos el epígrafe siguiente.

---

<sup>38</sup> VILLALTA FERRER, M. (dir.): *Informe sobre el gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicios 2004-2007*, Colección Documentos e Informes (D+I), Fundación Democracia y Gobierno Local - Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid, 2011.

### 3.2. Un estudio en detalle de los gastos impropios en la planta municipal española durante el periodo 2003-2011

Como se ha señalado, el estudio de los gastos impropios parte de una base definitoria muy amplia<sup>39</sup>. Por nuestra parte, atendiendo a la realidad fáctica, adoptamos una definición de gasto o competencia impropia como *“aquella que la legislación estatal o autonómica no contempla como obligatoria para los entes locales, pero que está siendo ejercida por la administración local sin tener un título competencial específico, como una respuesta basada en una valoración técnica que procede de una demanda ciudadana no atendida por la administración competente, quién además no ofrece una cobertura financiera suficiente”*.

A continuación, se ofrece la metodología que incorpora la nueva definición de competencia impropia e integra y homogeniza su base jurídica y técnico presupuestaria. Este proceso define como competencias impropias las de turismo, empleo, promoción económica, servicios sociales, salud pública y cultura. Existen tres competencias impropias de base jurídica sin clarificación técnico-presupuestaria que son las de educación, vivienda y juventud. Se muestra el cuadro resumen del proceso indicado (tabla XI). Además, se incorpora un análisis del impacto del gasto impropio identificado para el periodo 2003-2011(tabla XII a XXI):

<sup>39</sup> GALÁN GALÁN, A.: *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*. Debates Locales. Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid 2012. Este autor identifica, al menos, nueve sentidos y efectos diferentes de la expresión “competencias impropias”, a saber:

DEFINICIONES	EFFECTOS
COMPETENCIA IMPROPIA COMO JURÍDICA-MENTE INEXISTENTE	Dos supuestos: 1.- Es propia de otra Administración: extralimitación competencial y el ente local no es legítimo para reclamar financiación. 2.- Es propia del Ente Local: error de interpretación por parte del ente local
COMPETENCIA IMPROPIA COMO COMPE-TENCIA DELEGADA	Competencia delegada por otra Administra-ción con consentimiento de quien la ejerce. La delegación debe ejercerse de una manera plena y completa. Posible déficit de calidad por infrafinanciación.
COMPETENCIA IMPROPIA COMO COMPE-TENCIA CON TÍTULO EXISTENTE PERO NO ATRIBUIDA POR LA LEGISLACIÓN SECTORIAL	Conviene matizar la precisión acudiendo a la legislación de desarrollo autonómico. Debe existir una competencia reglada, expresa y directa para que exista la consiguiente financiación por esa delegación
COMPETENCIA IMPROPIA COMO COMPE-TENCIA INDUCIDA	Se atribuye competencia pero sin financiación asociada adecuada.
COMPETENCIA IMPROPIA COMO COMPE-TENCIA NUEVA	Competencias que están siendo desarrolla-das sin atribuir y sin contemplar en el orde-namiento jurídico. No existe ni título habilitante ni financiación asociada.
COMPETENCIA IMPROPIA COMO GASTO NO NECESARIO	Es un gasto que no es obligatorio y que es adoptado de una manera libre por la EE.LL.
COMPETENCIA IMPROPIA COMO COMPE-TENCIA DUPLICADA	Supuesto de ejercicio de una competencia no obligatoria por parte de una administración, que además, está siendo desarrollada por otra administración con titularidad jurídica para ejercerla
COMPETENCIA IMPROPIA COMO COMPE-TENCIA DE SUSTITUCIÓN	Situación que provoca que una administra-ción que no ejerce la competencia que el ordenamiento jurídico le otorga, hace que otra desarrolle esa competencia por motivos de presión social
COMPETENCIA PROPIA CON GENERACIÓN DE GASTO NO NECESARIO	Situación que se provoca debido al ejercicio de una competencia obligatoria de un modo excesivo, en un claro supuesto de “sobreprovisión” del servicio con una generación de un gasto no necesario

Tabla XI

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

(Sigue)

(Continuación)

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

Fuente: Elaboración propia<sup>40</sup>.

<sup>40</sup> R OMERA JIMÉNEZ, O.: "Insuficiencias de mercado, intervención pública y resultados: un enfoque sobre el gasto impropio en la Administración Local española". Dirigida por Ángel A. ALGARREDA PAREDES. Tesis doctoral inédita. Universidad San Pablo CEU. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Madrid. 2013.

Por tipo de competencia y peso sobre el gasto total impropio (tabla XII), la competencia de servicios sociales con 32.927 millones de euros y un 42 por 100 sobre el total de gasto impropio, y la competencia de artes escénicas, fiestas populares y promoción cultural con 19.665 millones de euros y un 25 por 100 sobre el gasto total, son las que más importancia tienen. El 65 por 100 del gasto total impropio corresponde a estas dos competencias.

**Tabla XII**  
**CUADRO RESUMEN COMPETENCIAS IMPROPIAS DETECTADAS**

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

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas<sup>41</sup>.

El nivel de gasto impropio sobre el gasto total liquidado experimenta una evolución positiva (tabla XIII), lo que conlleva a aumentar su importancia relativa en un 4,1 por 100 durante el periodo de estudio.

**Tabla XIII**  
**EVOLUCIÓN COMPETENCIAS IMPROPIAS DETECTADAS**

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

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas<sup>42</sup>.

El porcentaje de gasto impropio sobre el volumen de gasto total liquidado pasa de un 17,28 por 100 a un 18,63 por 100 durante los años 2003-2011.

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

<sup>41</sup> Op. Cit., página 24.

<sup>42</sup> Op. Cit., página 24.

La evolución porcentual de la competencia de servicios sociales para los municipios inferiores a 20.000 habitantes pasa del 29 por 100 al 34 por 100 del total de recursos liquidados, mientras que en los municipios mayores a 20.000 habitantes disminuye de un 71 por 100 al 66 por 100 en la evolución del porcentaje de liquidación del periodo (tabla XIV).

**Tabla XIV**  
**COMPETENCIA IMPROPIA: SERVICIOS SOCIALES (23, 313 Y 323)**

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

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas<sup>43</sup>.

El coste de las diferentes competencias impropias es mayor en los municipios con población inferior a los 20.000 habitantes que aquellos donde la población es superior a 20.000 habitantes. Sólo en la competencia de servicios sociales el comportamiento es distinto, obteniéndose un coste para los municipios inferiores a 20.000 habitantes de 657 euros por habitante, frente a los 729 euros por habitante de los municipios con población superior a 20.000 habitantes (tabla XV).

**Tabla XV**  
**COMPETENCIA IMPROPIA: SERVICIOS SOCIALES (23, 313 y 323)**

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

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas<sup>44</sup>.

<sup>43</sup> Op. Cit., página 24.

<sup>44</sup> Op. Cit., página 24.

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

**Tabla XVI**  
**COMPETENCIA IMPROPIA: ARTES ESCÉNICAS (335), FIESTAS POPULARES (338)**  
**Y PROMOCIÓN CULTURAL (334 y parte subfunción 451)**

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

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas<sup>45</sup>.

El volumen de gasto impropio en los municipios inferiores a 20.000 habitantes (tabla XVII) sobre el total del gasto impropio de la planta municipal española crece en 5 puntos básicos durante el periodo 2003-2011 hasta situarse en el 40 por 100 de los recursos totales impropios liquidados.

El volumen de gasto impropio en los municipios superiores a 20.000 habitantes (tabla XVIII) sobre el total del gasto impropio de la planta municipal española disminuye en 5 puntos durante el periodo 2003-2011 hasta situarse en el 60 por 100 de los recursos totales impropios liquidados.

<sup>45</sup> Op. Cit., página 24.

Tabla XVII

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

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

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas<sup>46</sup>.

Tabla XVIII

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

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

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas<sup>47</sup>.

<sup>46</sup> Op. Cit., página 24.

<sup>47</sup> Op. Cit., página 24.

En relación a las Diputaciones Provinciales (tabla XIX), las competencias impropias de servicios sociales y de promoción económica son las que más aportan al gasto impropio liquidado durante el periodo con más de un 70 por 100 sobre el total de gasto. En términos de coste, los servicios sociales suponen una cifra de 370,3 euros por habitante mientras que las actividades de promoción económica se sitúan en los 92 euros por habitante.

**Tabla XIX**  
**RESUMEN GASTO Y COSTE DE LAS COMPETENCIAS IMPROPIAS EN DIPUTACIONES Y COMPARADO**

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

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas<sup>48</sup>.

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

En el año 2011, el 22 por 100 de los ingresos corrientes (tabla XX (a)) soportan el nivel de gasto impropio existente.

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

**Tabla XX**  
**INDICADORES: INCIDENCIA DE GASTO IMPROPIO**

AÑO	TOTAL IMPROPIOS/ INGRESOS TOTALES	TOTAL IMPROPIOS/ GASTO TOTALES	TOTAL IMPROPIOS/ INGRESOS CORRIENTE (a)	TOTAL IMPROPIOS/ GASTO CORRIENTE (b)	AHORRO BRUTO/ TOTAL IMPROPIOS	AHORRO NETO/ TOTAL IMPROPIOS	TOTAL IMPROPIOS/ AHORRO BRUTO	TOTAL IMPROPIOS/ AHORRO NETO
2003	17,39%	17,28%	22,35%	25,50%	55,29%	27,18%	1,81	3,68
2004	16,62%	17,56%	21,51%	25,19%	67,89%	34,93%	1,47	2,86
2005	16,61%	17,85%	21,86%	25,49%	65,18%	33,98%	1,53	2,94
2006	16,39%	17,87%	21,63%	25,88%	75,92%	51,10%	1,32	1,96
2007	18,18%	18,25%	22,88%	26,23%	55,74%	34,46%	1,79	2,90
2008	19,05%	18,66%	23,85%	25,74%	30,75%	6,70%	3,25	14,92
2009	17,42%	18,06%	25,10%	26,94%	27,22%	7,23%	3,67	13,84
2010	17,40%	17,48%	23,17%	24,84%	29,07%	3,28%	3,44	30,51
2011	18,95%	18,63%	22,03%	24,10%	39,07%	12,91%	2,56	7,74

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas<sup>49</sup>.

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

<sup>48</sup> Op. Cit., página 24.

<sup>49</sup> Op. Cit., página 24.

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

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

**Tabla XXI**  
**INDICADORES: INCIDENCIA DE GASTO IMPROPIO**

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

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas<sup>50</sup>.

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

**Tabla XXII**  
**INDICADORES: INCIDENCIA DE GASTO IMPROPIO**

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

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas<sup>51</sup>.

### 3.3. Las modificaciones introducidas por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

#### 3.3.1. Aspectos generales

La situación anterior, como ya hemos señalado en varias ocasiones, no ha pasado desapercibida para el legislador, que ha efectuado una reforma sustancial en el régimen local a través de la LRSAL.

<sup>50</sup> Op. Cit., página 24.

<sup>51</sup> Op. Cit., página 24.

Dichas modificaciones, ya anunciadas desde su Preámbulo, comienzan en el propio art. 2 de la LBRL, que recuerda que la atribución de competencias a los entes locales debe efectuarse de conformidad con los principios de *“eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria”*. Como puede comprobarse, esta proclamación supone introducir, dentro del régimen local, los principios inspiradores del gasto público, regulados en los arts. 31.2 –eficacia y eficiencia– y 135 –estabilidad presupuestaria– de la CE. Ello debe implicar, a nuestro juicio, eliminar el problema de los gastos impropios, que da lugar, en unos casos, a gasto duplicado y, en otros, a que, dependiendo del servicio de que se trate, no sea la Administración más eficiente la que lo presta.

En segundo lugar y de forma muy explícita, el nuevo art. 7 de la LBRL contiene una clasificación de las competencias municipales con el claro propósito de eliminar el problema de los gastos impropios. Así, a partir de ahora las competencias municipales podrán ser propias, delegadas o distintas de las dos anteriores. Estas últimas, que pueden identificarse con los gastos impropios, sólo pueden ejercerse *“cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública”*. A estos efectos, se prevé un doble informe vinculante. De un lado, el de la Administración competente por razón de la materia, que debe certificar la ausencia de duplicidad. De otro lado, el de la Administración que ejerza la tutela financiera, que debe pronunciarse sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

Como puede observarse, se destierra así la posibilidad de que los gastos impropios pongan en riesgo la sostenibilidad global del municipio o supongan un gasto duplicado. Estas previsiones deben completarse con el análisis del nuevo listado de competencias propias –arts. 25 y 26 de la LBRL–, que las restringe al objeto de eliminar como tales, aquéllas que, por el tipo de servicio en que se plasman, generan ineficiencias cuando están a cargo de los ayuntamientos. En concreto, lo más destacable es la supresión de las competencias relativas a sanidad, educación y servicios sociales, dejando en manos municipales, en este último caso, sólo la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación de riesgo de exclusión social. Estas tres competencias, de ahora en adelante, deberán ser asumidas en su integridad y en solitario –con la excepción relativa a la evaluación y atención inmediata en servicios sociales<sup>52</sup>– por las Comunidades Autónomas, que ya eran competentes con los municipios pero de forma concurrente<sup>53</sup>. Sobre esta cuestión, de suma importancia, volveremos en el epígrafe siguiente.

Finalmente, también se introduce una novedad esencial en materia de competencias delegadas. Así, de conformidad con el nuevo art. 27.6 de la LBRL, la delegación deberá ir acompañada, en todo caso, de la correspondiente financiación y, para el supuesto de incumplimiento de las obligaciones financieras, se autoriza a los entes locales a proceder, unilateralmente, a la compensación de tales créditos con otras deudas. Adicionalmente, existen otras mejores no menos relevantes, como es la exigencia de que la delegación mejore la eficiencia, contribuya a eliminar duplicidades y sea acorde con la normativa de estabilidad presupuestaria.

Por tanto y recapitulando, las competencias municipales, a partir de la entrada en vigor de la LRSAL, quedan perfiladas del siguiente modo:

- Los ayuntamientos ostentan unas competencias propias mejor definidas y con menor extensión, señaladamente, como hemos visto, en materia de educación, sanidad y servicios sociales.
- En segundo lugar, sigue siendo posible la delegación, pero con una garantía absoluta de su financiación.

---

<sup>52</sup> La competencia original de LBRL “participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en los órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria”, se transforma en “participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes” y “la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial”, que hay que entender conjuntamente con la disposición adicional decimoquinta de la LRSAL y las posibilidades del listado abierto de delegaciones con garantía financiera asociada según la vinculación que se establece en los artículos 27, 57, 57 bis y disposición final tercera de la LRSAL.

<sup>53</sup> Vid. las disposiciones, adicional decimoquinta y transitorias primera y segunda de la LRSAL, en cuanto al modo y plazos para la asunción de estas competencias.

- Finalmente, existe la posibilidad de seguir ejerciendo competencias distintas de las anteriores –las que, vulgarmente, podríamos denominar impropias–, pero siempre que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del municipio ni supongan un gasto duplicado con otra Administración.

Para terminar, debe resaltarse también que la LRSAL ha derogado el art. 28 de la LBRL, que, como ya vimos, autorizaba a los municipios a realizar actividades propias de otras Administraciones y, en particular, las relativas a la educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente. A partir de ahora, estas competencias deben tratarse como distintas de las propias y de las ejercidas por delegación y sólo podrán ejercerse con sujeción a los requisitos previstos en el art. 7.4 de la LBRL, ya examinados o según la condicionalidad y garantía financiera vinculada establecida en los artículos 27, 57, 57 bis y disposición final tercera.

Por su parte, el nuevo art. 86 de la LBRL sigue permitiendo la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas, pero la condiciona a la garantía del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera.

### 3.3.2. *Estudio particular de la supresión de las competencias en materia de sanidad, educación y servicios sociales*

Como hemos señalado, la principal novedad introducida en los arts. 25 y 26 de la LBRL ha sido la supresión de las competencias municipales en materia de sanidad, educación y servicios sociales. Ello exige que valoremos las posibles consecuencias de dicha modificación normativa, al objeto de calibrar la relevancia de la medida y entender las tensiones territoriales existentes dentro de posibles nuevos escenarios que han ido estableciendo los diferentes borradores que publicados de manera oficiosa en relación al proceso de reforma local<sup>54</sup>.

De acuerdo con las liquidaciones de presupuestos generales consolidados de las entidades locales del año 2012, año tomado como referencia para el desarrollo del presente cálculo<sup>55</sup>, resulta que el volumen total de gasto municipal se eleva a 56.499,2 millones €.

De ese gasto, a políticas de gasto de educación (política de gasto 32 de la clasificación por programas) y sanidad (política de gasto 31 de la clasificación por programas), corresponde a los municipios un total de 2.626,3 millones €, correspondiendo 521,6 millones € a sanidad y 2.239,8 millones € a educación.

A su vez, en servicios sociales el gasto total municipal ascendió a 4.198,4 millones € (3.433,6 millones € por servicios sociales y promoción social y 764,8 millones € por políticas de fomento de empleo).

A lo largo de los últimos años parte de esos gastos ha estado financiado por otras Administraciones Públicas, es decir por las Comunidades Autónomas y por el Estado, por lo que sería necesario considerar la forma en la que se ha desarrollado dicha financiación.

Así, si analizamos la política pública de gasto de servicios sociales (tabla XXIII) en las diferentes Administraciones para el periodo 2003-2009 (estatal, autonómica, diputación y municipios) en el año 2003 el gasto municipal medio por habitante era de 26,99 €/habitante con una financiación por Administración; de 6,87€/habitante por el Estado (25,5 por 100 del total); 12,95€/habitante por las Comunidades Autónomas (48 por 100 del total); 0,78€/habitante por las Diputaciones (2,9 por 100 del total); y 6,39€/habitante por los Ayuntamientos (23,7 por 100 del total). Tan sólo 6 años después, el resultado no deja dudas de la evidencia tanto de su evolución como de la presión de la misma sobre el reparto de la financiación territorial. En 2009, el gasto municipal medio por habitante se sitúa en 42,48 euros, de los cuales 5,81€/habitante proceden del Estado (13,7 por 100 del total); 29,92€/habitante de las Comunidades Autónomas (un 70,4 por 100 del total y con una financiación supera el nivel del conjunto de las Administraciones en el año 2003); 2,44€/habitante corresponden a las Diputaciones (5,7 por 100 del total); y los restantes 4,32€/habitante tuvieron su origen en la Administración Local (10,2 por 100 del total).

<sup>54</sup> 37 borradores han ido modificando una propuesta inicial realizada por un grupo de trabajo creado en el Instituto Nacional para la Administración Local, bajo la coordinación del Director del INAP, Dr. ARENILLA SÁEZ, hasta llegar al texto recientemente publicado en el BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES. “121/000058 Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”. Núm 58-1. X Legislatura. Serie A. 6 de septiembre de 2013. 32 págs.

<sup>55</sup> Se dispone de información (ya depurada) de 7.872 ayuntamientos con 47.041.336 habitantes, el 99,7 por ciento de la población nacional, según el Padrón municipal de habitantes actualizado a 1 de enero de 2011, último aprobado por el Gobierno.

Por lo tanto, esta competencia que según el legislador, a falta de la concreción del sistema de financiación autonómico y local, a partir del 31 de diciembre de 2015 recaerá en las Comunidades Autónomas, ha venido presionando al alza, al menos hasta los presupuestos de 2009, a las Administraciones regionales que han visto cómo su aportación al gasto medio municipal ha doblado los 12,95€/habitante de inicio para situarse en los 29,92€/habitante. Este incremento en más de 22 puntos porcentuales avala la decisión de que sea la Administración que mayor volumen de gasto tiene, quien gestione la competencia.

En el actual contexto económico, se cifra este traspaso en 382,1 millones de euros adicionales para las Comunidades Autónomas<sup>56</sup>. En consecuencia, para los ayuntamientos, dejar de prestar los servicios sociales supondría un ahorro.

**Tabla XXIII**  
**GASTO MUNICIPAL MEDIO POR HABITANTE EN PROMOCIÓN Y SERVICIOS SOCIALES (€/habitante) Y PORCENTAJE FINANCIADO POR CADA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (€ por habitante)**

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

Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local.

Por lo que se refiere a educación, en promedio, en el período 2003-2009 (tabla XXIV) los ayuntamientos han financiado el 71,0 por ciento del gasto municipal medio por habitante en educación, y el Estado, Comunidades Autónomas y Diputaciones provinciales, Consejos y Cabildos insulares el 29,0 por ciento restante.

**Tabla XXIV**  
**GASTO MUNICIPAL MEDIO POR HABITANTE EN EDUCACIÓN (€/habitante) Y PORCENTAJE FINANCIADO POR CADA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

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

Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local.

<sup>56</sup> Fuente: Secretaría General de Coordinación con las Comunidades Autónomas y Entidades Locales. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Los ahorros que se generarían a favor de los ayuntamientos se elevarían a 1.590,3 millones € en detrimento de otra Administración que debería asumir ese gasto. La redacción de la LRSAL –disposición adicional decimoquinta– supedita este traspaso a las Comunidades Autónomas a la negociación del nuevo sistema de financiación, cuya previsión ha sido establecida para 2014.

En sanidad, el gasto municipal medio por habitante (tabla XXV) tuvo un origen municipal del 87,2 por ciento sobre el volumen de gasto total.

**Tabla XXV**  
**GASTO MUNICIPAL MEDIO POR HABITANTE EN SANIDAD (€/habitante) Y**  
**PORCENTAJE FINANCIADO POR CADA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Gasto medio en sanidad</b>	9,26	10,58	11,65	12,26	14,18	16,48	19,32
<b>Financiado por:</b>							
Estado .....	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
(%)	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
CC.AA. ....	1,77	1,28	1,16	1,92	1,28	1,45	1,61
(%)	19,1%	12,1%	9,9%	15,6%	9,0%	8,8%	8,3%
Diputaciones .....	0,29	0,06	0,04	0,07	0,09	0,09	0,16
(%)	3,1%	0,6%	0,4%	0,6%	0,6%	0,5%	0,8%
Ayuntamientos .....	7,20	9,24	10,44	10,27	12,81	14,94	17,56
(%)	77,7%	87,3%	89,6%	83,8%	90,3%	90,7%	90,9%

Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local.

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

#### 4. VALORACIÓN Y PROPUESTAS DE REFORMA

Para finalizar el presente estudio, sólo nos resta valorar las modificaciones introducidas en la LRSAL, tomando en consideración su aptitud para resolver el problema examinado, los gastos impropios municipales.

Desde un punto de vista formal, las soluciones aportadas por la norma son correctas, ya que se delimitan mejor las competencias propias, garantiza la financiación para las delegadas y condiciona el ejercicio de competencias adicionales a la sostenibilidad financiera y a la no duplicidad de actuaciones entre diferentes administraciones. Ahora bien, desde un punto de vista sustantivo pueden surgir obstáculos que, de algún modo, perpetúen el problema.

Ya vimos que el nuevo art. 7 de la LBRL prevé la emisión de dos informes vinculantes como requisito previo para que los ayuntamientos puedan ejercer competencias distintas de las propias y las delegadas: de la Administración competente por razón de la materia, al objeto de evitar duplicidades y de la Administración que ejerce la tutela financiera, con el fin de impedir que se ponga en riesgo la sostenibilidad de la Hacienda municipal. Ahora bien, para que este mecanismo de evaluación y autorización previa funcione es necesario que, efectivamente, sea utilizado por el municipio que pretenda ampliar su ámbito competencial. En caso de que no se haga así la Ley no prevé ningún tipo de sanción para los ayuntamientos que, por la vía de hecho, asuman o sigan prestando servicios diferentes a los que se desprenden del listado de los arts. 25 y 26 de la LBRL. Tan solo el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria podrá desencadenar los mecanismos previstos en la LOEP. Pero siempre que se cumpla dicho objetivo, el ejercicio de competencias distintas de las propias carecerá de sanción alguna, por mucho que ello pueda implicar una duplicidad con otras administraciones. Por tanto,

la plena efectividad de la Ley dependerá de la lealtad institucional con la que operen los municipios, dentro de una necesaria cooperación interadministrativa.

Por otra parte, la Ley no ha abordado un problema íntimamente vinculado al de los gastos impropios, como es el ejercicio de las competencias propias a un nivel superior al deseable, ya sea en términos de cantidad o calidad. Este tipo de actuaciones, por mucho que se produzcan en el ámbito competencial propio, también pueden comprometer la sostenibilidad futura de las finanzas municipales. Y, de hecho, tenemos no pocos ejemplos en nuestro país. Es cierto que la Ley impone –nuevo art. 116.ter de la LBRL- la obligación de calcular, comunicar y publicar el coste efectivo de los servicios que prestan, lo que constituye una medida de transparencia que puede disuadir la realización de gastos excesivos. Pero, siendo positivo, no parece que sea suficiente. En este caso, la norma apuesta de manera decidida por la estabilidad presupuestaria y no así por la eficiencia.

A nuestro juicio, la solución a este problema debe venir por el lado de la financiación, donde el sistema debería partir de la cuantificación de las necesidades per cápita de los municipios, teniendo en cuenta un esfuerzo fiscal medio, así como un estándar también medio de calidad y cantidad de los servicios atribuidos. Esto es, se trata de medir cuánto dinero por habitante necesita un ayuntamiento para prestar los servicios que se le encomiendan a un nivel estándar definido por el Estado, y suponiendo que hace uso de su potestad tributaria al nivel medio existente en el resto de municipios. La definición del estándar de cantidad y calidad de los servicios locales para medir las necesidades de financiación trata de garantizar, por un lado, que dichos servicios van a tener la cobertura financiera suficiente y, por otro, pretende evitar que los municipios reclamen al Estado mayor financiación para mantener unos servicios desmesurados en cuanto a su cantidad o calidad. Si deciden prestar estos servicios superiores al estándar, el exceso deberá financiarse con cargo a recursos adicionales del propio municipio o con mejoras en la eficiencia en su prestación.

El sistema que proponemos ya se aplica de manera exitosa en Suecia, donde la nivelación en el sistema de financiación local se construye sobre el concepto de coste estándar, que se obtiene mediante un simple coste per cápita nacional de los servicios municipales. A continuación, dicho coste estándar se singulariza en función de las características propias de cada municipio que se consideran relevantes por su incidencia en el coste de los servicios. De esta manera se obtiene una medida de coste estándar por municipio, que es el que se toma para calcular las transferencias de nivelación. Por encima de dicho nivel, los municipios no reciben ninguna financiación adicional, sino que tendrán que elevar sus tributos u obtener ganancias en eficiencia.

Entendemos que un sistema como el descrito contribuiría a hacer efectivo en nuestro país el principio de eficiencia consagrado en el art. 31.2 de la CE, yendo más allá del mero cumplimiento de la estabilidad presupuestaria. Por ello, debe aprovecharse la próxima reforma de la financiación local para dar pasos en este sentido.



## BIBLIOGRAFÍA

- ARENILLA SÁEZ, M.: "Ajustes y Reformas. Ajustes y racionalización en las Administraciones Públicas". *Revista Democracia y Gobierno Local*, n.º 16/17. 2012. 40 pp. ISSN: 2013-0333 (papel) / 2013-0341 (digital).
- BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES (2013): "*121/000058 Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*". Núm 58-1. X Legislatura. Serie A. 6 de septiembre, 32 págs.
- BOLETÍN ESTADÍSTICO DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2013): Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Enero.
- (2013): Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Julio.
- BUCHANAN, J. M. y BRENNAN, G. (1987): *La razón de las normas. Economía política constitucional*. Unión Editorial, 189 págs. ISBN: 84-7209-208-9
- CIRCULO DE EMPRESARIOS (2007): *Un nuevo modelo para los ayuntamientos españoles*. Madrid.
- CONSEJO DE ESTADO (2013): *Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*. (Dictamen núm. 567/2013). 77 págs.
- FEMP (ed) (2007): *Informe sobre la situación actual de los Ayuntamientos: carencias económicas y problemas de gestión*.
- GALÁN GALÁN, A. (2012): *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*. Debates Locales. Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid. ISBN: 978-84-939146-2-2.
- HORTAS RICO, M. y SALINAS PEÑA, P. (2014): "Determinación de la escala mínima eficiente en la provisión de bienes públicos locales. Evidencia para los municipios españoles". Versión preliminar. Girona, 32 páginas. [https://www.google.com/url?q=https%3A%2F%2Feditorialexpress.com%2Fcgi-bin%2Fconference%2Fdownload.cgi%3Fdb\\_name%3DXXIEEP%26paper\\_id%3D106&sa=D&szntz=1&usq=AFQjCNE1xvEQWQlebBkCtAJgEPXMg6zWWWw](https://www.google.com/url?q=https%3A%2F%2Feditorialexpress.com%2Fcgi-bin%2Fconference%2Fdownload.cgi%3Fdb_name%3DXXIEEP%26paper_id%3D106&sa=D&szntz=1&usq=AFQjCNE1xvEQWQlebBkCtAJgEPXMg6zWWWw)
- INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES. *Documento de trabajo*. Madrid. 2012.
- LIBRO MARRÓN DEL CÍRCULO DE EMPRESARIOS (2011): *La eficiencia de la descentralización local en España: de la Teoría del Federalismo Fiscal al gasto no obligatorio, Cómo reformar las Administraciones Territoriales*, Madrid.
- LEY ORGÁNICA 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Boletín Oficial del Estado. Núm 103. BOE-A-2012-5730.
- LEY 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Boletín Oficial del Estado. Núm 312. Sec. I. Páginas 106430 a 106473. Diciembre 2013.
- MAS, D.; SALINAS, P. y VILALTA, M. (2006): *El gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicio 2003*. Barcelona. Instituto de Economía de Barcelona.
- MERINO ESTRADA, V. y RIVERO ORTEGA, R. (2011): *Gestionar mejor, gastar menos: una guía para la sostenibilidad municipal*. CEMCI. Granada.
- MORALA, M. B. y FERNÁNDEZ, J. M. (2006): "Análisis de entidades públicas mediante indicadores: Instrumento de rendición de cuentas y demostración de responsabilidades. Pecunia: revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, ISSN 1699-9495, n.º2, págs. 79-100.

- PORTILLO NAVARRO, M. J. (2010): “La situación presupuestaria de los municipios españoles a través de sus indicadores de gasto (1992-2008)”. Especial referencia al indicador de rigidez del gasto corriente. *Presupuesto y Gasto Público*. ISSN 0210-5977, n.º 57-4/2009, págs. 117-134.
- ROMERA JIMÉNEZ, O. (2013): *Insuficiencias de mercado, intervención pública y resultados: un enfoque sobre el gasto impropio en la Administración Local española*. Dirigida por Ángel A. Algarra Paredes. Tesis doctoral inédita. Universidad San Pablo CEU. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Madrid.
- VILLALTA FERRER, M. (dir.) (2011): *Informe sobre el gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicios 2004-2007*, Colección Documentos e Informes (D+I), Fundación Democracia y Gobierno Local - Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid.
- REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. *BOE* núm. 59, de 9 de marzo de 2004. *BOE-A-2004-4214*.
- RIVERO ORTEGA, R. (2012): “Medidas para la sostenibilidad administrativa (austeridad, eficiencia y racionalización). Análisis crítico de los artículos 32 a 36 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo”. *Noticias de la Unión Europea*, n.º 325, págs. 111-118. ISSN 1133-8660.
- SUAREZ PANDIELLO, J. (2007): “Insuficiencia relativa, gastos impropios y financiación local”. *Papeles de Economía Española*, n.º 113, págs. 241-252.
- TRÁNCHEZ, J. M.; MARTIN, J.; FERNÁNDEZ DE BEAUMONT, I.; ALONSO, D. y RODRÍGUEZ, A. (2011): “Los gastos no obligatorios en los municipios de Madrid, Cataluña y Andalucía”, *Documento de trabajo* n.º 25/2011, Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Economía y Hacienda.